



universität
wien

DISSERTATION

„Verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration – nationale Verfassungsrealität und Verfassungsrechtsprechung zwischen Integration und Abgrenzung“

Verfasserin

Mag. iur. Brigitte Begrich, LL.M. (Budapest)

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, August 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 083 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Matrikelnummer: 0605385

Betreuer: emer. o. Univ.-Prof. Dr. Theodor Öhlinger

Zweitbetreuer: emer. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Fischer

Für meinen Sohn Béla Frank

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Theo Öhlinger, für seine Unterstützung, seine konstruktive Kritik und seine Geduld. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Peter Fischer für die Übernahme der Zweitbegutachtung.

Einen besonderen Dank möchte ich auch meiner Freundin Daniela Urban aussprechen, für ihre Unterstützung und für die vielen gemeinsam durchlebten Stunden in der Bibliothek.

Herzlich möchte ich mich bei meinen Eltern und meinem Mann bedanken, dass sie mich während der ganzen Zeit unterstützt und angetrieben haben. Ohne diesen Rückhalt wäre meine Arbeit nicht zu Stande gekommen.

Brigitte Begrich

Wien, im August 2010

INHALTSVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS.....	IV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XI
EINLEITUNG	1
1. TEIL: EUROPÄISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE DER NEUZEIT	5
1. ABSCHNITT: VERFASSUNGSGESCHICHTE DER NEUZEIT ALS GESCHICHTE DER SOUVERÄNITÄT	6
2. ABSCHNITT: DIE ENTWICKLUNG DES VERFASSUNGSSTAATES SEIT DER FRÜHEN NEUZEIT	8
A. Frühe Nationalstaaten vor 1789.....	8
I. Großbritannien	8
II. Frankreich.....	12
III. Portugal	16
IV. Spanien.....	18
V. Königreich der Niederlande.....	21
VI. Dänemark.....	23
VII. Schweden.....	25
VIII. Resümee	27
B. Imperiale Machtzentren.....	28
I. Deutschland	28
II. Italien.....	32
III. Österreich	33
IV. Ungarn	37
V. Resümee	39
C. Belgien und Luxemburg	41
I. Belgien.....	41
II. Luxemburg	42
III. Resümee	43
D. Balkanhalbinsel.....	44
I. Bulgarien.....	44
II. Rumänien.....	46
III. Griechenland	47
IV. Resümee.....	49
E. Späte Staatlichkeit	50
I. Polen	50
II. Tschechien.....	52
III. Slowakei.....	54
IV. Slowenien.....	56
V. Estland.....	58
VI. Lettland	59
VII. Litauen.....	60
VIII. Finnland.....	61
IX. Irland.....	63
X. Resümee	64
F. Die jüngsten Staaten.....	65
I. Zypern.....	65
II. Malta.....	66
III. Resümee	67
3. ABSCHNITT: KONKLUSION.....	69
2. TEIL: INTEGRATIONSFÄHIGKEIT NATIONALER VERFASSUNGEN	71
1. ABSCHNITT: VERFASSUNGSBESTÄNDIGKEIT UND VERFASSUNGSÄNDERUNGEN	73
A. Beschlussfassungserfordernisse	74
I. Qualifizierte Mehrheiten	74
a) Deutschland	75
b) Österreich	76
II. Zeitlich versetzte mehrfache Beschlussfassung.....	79
a) Litauen und Luxemburg.....	80
b) Belgien.....	81
c) Estland	81
e) Schweden.....	82
f) Bulgarien	83
III. Sonderfall Großbritannien.....	85

IV. Volksabstimmungen.....	86
a) Obligatorische Referenden.....	86
aa) Generelles obligatorisches Referendum für alle Verfassungsbestimmungen.....	87
aaa) Rumänien.....	87
bbb) Dänemark.....	88
ccc) Lettland.....	89
bb) Obligatorisches Referendum für höherrangiges Verfassungsrecht.....	89
aaa) Österreich.....	90
bbb) Spanien.....	91
ccc) Litauen.....	92
b) Fakultatives Referendum.....	92
aa) Polen.....	93
bb) Slowenien.....	94
cc) Ungarn.....	95
c) Exkurs: Referenden im Rahmen des Vertrags von Lissabon bzw des VVE.....	96
V. Resümee.....	98
B. Verfahrensarten einer Verfassungsänderung.....	100
C. Unabänderliche Grundsätze.....	104
I. Deutschland.....	105
II. Tschechien.....	106
III. Rumänien.....	107
IV. Bulgarien.....	108
V. Portugal.....	109
VI. Resümee.....	110
D. Fazit.....	111
2. ABSCHNITT: DAS VERHÄLTNIS VON NATIONALEM RECHT ZUM RECHT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN UND DEM DER UNION.....	113
A. Verfassungslösung gegen Vertragslösung.....	114
B. Die Vorrangfrage.....	115
I. Umfassender Vorrang des Unionsrechts.....	116
a) Niederlande.....	116
b) Österreich.....	117
II. Staaten, die dem Unionsrecht einen begrenzten Vorrang einräumen.....	119
a) Schweden.....	119
b) Irland.....	120
c) Großbritannien.....	122
III. Vorrang des nationalen Verfassungsrechts.....	124
a) Frankreich.....	124
b) Griechenland.....	125
C. Integration von Unionsrecht in den Verfassungen.....	126
I. Keine verfassungsrechtlichen Integrationsklauseln.....	128
a) Großbritannien.....	128
b) Finnland.....	130
II. Übertragung von Kompetenzen.....	131
a) Dänemark.....	131
b) Spanien.....	132
c) Frankreich.....	133
d) Luxemburg.....	135
e) Slowakei.....	136
III. Mit Souveränitätsbeschränkung.....	137
a) Italien.....	137
b) Griechenland.....	139
D. Resümee.....	140
3. ABSCHNITT: VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT.....	143
A. Instrumente einer mitgliedstaatlichen Kontrolle des Unionsrechts.....	144
I. Normenkontrolle.....	145
a) Präventive und repressive Normenkontrolle.....	145
aa) Die rein präventive Normenkontrolle am Beispiel Frankreichs.....	145
bb) Die repressive Normenkontrolle am Beispiel Österreichs.....	148
b) Die abstrakte und die konkrete Normenkontrolle.....	149
aa) Die abstrakte Normenkontrolle am Beispiel Ungarns.....	150
bb) Die konkrete Normenkontrolle.....	151
c) Prüfungsgegenstand.....	153
aa) Deutschland.....	153
bb) Polen.....	155
cc) Frankreich.....	156
II. Die Individualverfassungsbeschwerde.....	157

a) Das Fehlen der Individualverfassungsbeschwerde.....	157
aa) Großbritannien.....	158
bb) Frankreich.....	161
cc) Italien.....	162
b) Die echte Individualverfassungsbeschwerde	162
aa) Österreich.....	163
bb) Deutschland.....	164
c) Die unechte Individualverfassungsbeschwerde.....	165
aa) Ungarn	166
bb) Polen.....	167
III. Resümee	167
B. Strukturen	171
I. Die Niederlande als Staat ohne Verfassungsgerichtsbarkeit	171
II. Staaten mit diffuser Verfassungsgerichtsbarkeit	173
a) Schweden.....	173
b) Finnland.....	175
c) Irland.....	176
III. Staaten mit konzentrierter Verfassungsgerichtsbarkeit.....	177
a) Österreich.....	178
b) Deutschland.....	179
c) Spanien	180
d) Ungarn.....	181
IV. Sonderfall Großbritannien.....	181
V. Resümee	183
4. ABSCHNITT: KONKLUSION.....	185
3. TEIL: RECHTSPRECHUNG.....	189
1. ABSCHNITT: ERKLÄRUNG DES SPANISCHES VERFASSUNGSGERICHTSHOFS	190
A. Die VVE-Erklärung	190
I. Die Integrationsklausel, Art 93 CE	191
II. Zur Vereinbarkeit des Vorrangprinzips in Art. I-6 VVE mit der spanischen Verfassung.....	193
B. Bedeutung der Erklärung	194
I. Zum Verhältnis von nationalem Recht zum EU-Recht	194
II. Zur Rolle des Verfassungsgerichts	196
C. Fazit	198
2. ABSCHNITT: URTEIL DES DEUTSCHEN BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS	199
A. Das Lissabon-Urteil	199
I. Zulässigkeitsfragen und Vorüberlegungen.....	199
II. Subsumtion des BVerfG	202
B. Bedeutung des Urteils.....	204
I. Zum Verhältnis von Europarecht und nationalem Recht	204
II. Zur Stellung des Gerichts	207
C. Fazit	209
3. ABSCHNITT: URTEILE DES TSCHECHISCHEN VERFASSUNGSGERICHTSHOFS.....	210
A. Lissabon-Urteil I	210
I. Zulässigkeitsfragen und Vorüberlegungen.....	211
II. Subsumtion des VerfGH.....	214
B. Lissabon-Urteil II.....	216
C. Die Bedeutung der Lissabon-Urteile I und II.....	218
I. Das Verhältnis von Europarecht zum nationalen Recht.....	218
II. Zur Stellung des Gerichts	219
D. Fazit	221
4. ABSCHNITT: RESÜMEE.....	222
4. TEIL: ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNG.....	226
ANHANG	A1
ABSTRACT.....	A1
ABSTRACT (ENGLISH).....	A3
LEBENSLAUF	A5

LITERATURVERZEICHNIS

Ambromeit, Heidrun; Stoiber, Michael - Demokratien im Vergleich, Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden, 2006

Banaszkiewicz, Boleslaw - Die Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes angesichts der Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union: Erste Erfahrungen und neue Probleme (nach dem Stand vom 8. April 2005), in: Institut für Europäische Integrationsforschung, Working-Paper Nr: 15/2006

Battis, Ulrich (Hrsg), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht: Erträge eines Forschungsprojektes an der FernUniversität Hagen, Baden-Baden 1995

Becker, Anne - Anmerkung zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs (Spanien) vom 13.12.2004 - Erklärung DTC 1/2004, in: Europarecht 2005, 353 ff

Begrich, Martin - Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, Hanse Law Review Vol. 3 No. 1, 121 ff, abufbar unter:
<http://www.hanselawreview.org/pdf5/Vol3No1Art07.pdf>

Berka, Walter - Lehrbuch Verfassungsrecht, Wien, New York 2005

Bew, Paul - "Ende der Geschichte" in Nordirland?, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 47/2005, 32ff

Bock, Katrin - Die tschechoslowakische Verfassung von 1920, Artikel vom 26. Februar 2005, abrufbar unter: <http://www.radio.cz/de/artikel/63823>

Bogdandy, Armin von (Hrsg) - Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge, Heidelberg 2003

Brauneder, Wilhelm - Österreichische Verfassungsgeschichte, 10. Auflage, Wien 2005

Bříza, Petr - The Czech Republic, The Constitutional Court on the Lisbon Treaty, Decision of 26 November 2008, European Constitutional Law Review 2009, 143 ff

André Brodocz; Hans Vorländer - Dänemark in der EU, abrufbar unter
<http://www.bpb.de/themen/JLRW38.html>

André Brodocz; Hans Vorländer - Dänemark, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung, abrufbar unter:
<http://www.bpb.de/themen/BQ29WQ,0,0,Verfassung.html>

André Brodocz; Hans Vorländer - Deutschland in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXZDHJ0,Deutschland_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Finnland, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung, abrufbar unter:
<http://www.bpb.de/themen/SDD8F4,0,0,Verfassung.html>

André Brodocz; Hans Vorländer - Frankreich in der EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXCO,0,0,Frankreich_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Griechenland in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXDKH,0,0,Griechenland_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Großbritannien in der EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/6LO83T,0,0,Gro%DFbritannien_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Italien in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXZDOW,Italien_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Litauen, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/themen/WMKA5H,0,0,Verfassung.html>

André Brodocz; Hans Vorländer - Luxemburg in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXCDKHFI,Luxemburg_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Luxemburg, Verfassung, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/themen/CVIEMY,0,0,Verfassung.html>

André Brodocz; Hans Vorländer - Österreich in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXCJSZ,Österreich_in_der_EU.html

André Brodocz; Hans Vorländer - Schweden in der EU, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/themen/TV29GR,0,0,Schweden.html>

André Brodocz; Hans Vorländer - Schweden, Verfassung, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/themen/3JEZEY,0,0,Verfassung.html>

Brunner, Georg - Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 50, 191 ff

Calliess, Christian; Ruffert Matthias (Hrsg), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Auflage, Wien 2002.

Capelletti, Mauro; Rittersprach, Theodor - Die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in rechtsvergleichender Sicht, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 20, 65 ff

Costa Pinto/Costa Lobo, Portugal und die EU, Aus Politik und Zeitgeschichte 46/2006, 5 ff, abrufbar unter <http://www.bpb.de/files/5YUVG6.pdf>

Ditchev, Ivaylo - Die geheimen Freuden des Provinzialismus, Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2006, 20 ff, abrufbar unter: http://www.bpb.de/publikationen/IIX7TC,0,Die_geheimen_Freuden_des_Provinzialismus.html

Dreier, Horst (Hrsg) – Grundgesetz, Kommentar, Tübingen 1998

Ehrenpreis, Stefan; Lotz-Heumann, Ute - Reformation und konfessionelles Zeitalter, 2. Auflage, Darmstadt 2008

Eichler, Hermann - Verfassungswandel in England - Ein Beitrag zur europäischen Rechtsgeschichte des 17. und 18. Jahrhunderts, Berlin 1988

Fenske, Hans - Der moderne Verfassungsstaat - Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert, Paderborn 2001

Fischer, Peter/Köck, Heribert/Karollus, Margit Maria – Europarecht, Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen Organisationen, 4. Auflage, Wien 2002

Funk, Bernd-Christian (Hrsg) - Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, Wien 2002

Gaul, Wolfgang - Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat: Die Unentbehrlichkeit des höchsten Richters, WHI-Paper 1/1998, abrufbar unter: <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0198.pdf>

Geiss, Immanuel - Geschichte griffbereit, Band 1, Epochen - Die universale Dimension der Weltgeschichte, Dortmund 1993

Geiss, Immanuel - Geschichte griffbereit, Band 5, Die sachsystematische Dimension der Weltgeschichte, Gütersloh 1993

Geiss, Immanuel - Geschichte griffbereit, Band 6, Staaten - Die nationale Dimension der Weltgeschichte, Dortmund 1993

Gerhardt, Ricarda - Slowenien mit Istrien und Triest, 2. Auflage, Dormagen 2005

Grimm, Dieter - Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig?, Ein Interview mit Professor Dr. Dieter Grimm, LL.M., Humboldt Forum Recht 20/2007, abrufbar unter: <http://www.humboldt-forum-recht.de/english/20-2007/index.html>

Hattenhauer, Hans - Europäische Rechtsgeschichte, 4. Auflage, Heidelberg 2004.

Helmut Heit (Hrsg) - Die Werte Europas - Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU?, Münster 2005

Hintze, Otto - Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, 3. Auflage, Göttingen 1970

Hofmann, Mahulena - Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit? Die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und Europarecht, Berlin 2009

Hoke, Rudolf - Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Wien 1996

Hufeld, Ulrich; Epiney, Astrid (Hrsg) - Europäisches Verfassungsrecht, Baden-Baden 2009

Hummer, Waldemar - Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa, Journal für Rechtspolitik (JRP), Wien, 4/2005, 257 ff

Ismayr, Wolfgang (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Auflage, Opladen 2003

- Ismayr, Wolfgang* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 2. Auflage, Opladen 2004
- Jackson, Vicki; Tushnet, Mark* - Comparative Constitutional Law, New York 1999
- Keil, Kathrin; Maršić, Tomislav* - Die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in Tschechien, Zwischen Vertiefungskepsis und Staatsraison, Diskussionspapier der FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2008, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5550
- Kimmel, Adolf* - Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, 6. Auflage, München 2005
- Kley, Andreas* - Verfassungsgeschichte der Neuzeit - Großbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, Bern 2004
- Köck, Heribert* (Hrsg), Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Recht, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in Klingenthal/Elsass von 26. bis 31. Mai 2003, Linz 2005
- Korinek, Karl* – Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 39, Berlin 1981
- Korinek, Karl; Holoubek, Michael* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2, Wien 1999
- Kühling, Jürgen* - Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, Berlin 1999
- Küpper, Herbert* - Völkerrecht, Verfassung und Außenpolitik in Ungarn, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1998, 239 ff
- Lehner, Oskar* - Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 3. Auflage, Linz 2002
- Leinen, Jo; Kreutz, Jan* - Das irische ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise, integration 3/2008, 241 ff, abrufbar unter: http://iep-berlin.net/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2008/volltext/Leinen_Kreutz2008.pdf
- Leonhardt, Peter* - Rumänien, Rechtsentwicklung 2000, Jahrbuch für Ostrecht 42 (1/2001), 202 f
- Mager, Ute* - Dienstleistungsfreiheit und Achtung des Familienlebens, EuGH, 11.07.2002, Rs. C-60/00 (Mary Carpenter), Juristenzeitung (JZ) 2003, 204 ff
- Majoros, Ferenc* - Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien 15/1993, Köln 1993
- Marko, Joseph* (Hrsg) - Revolution und Recht: Systemtransformation und Verfassungsentwicklung in der Tschechischen und Slowakischen Republik, Frankfurt am Main 2000
- Dürig, Günter* (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, 49. Auflage, München 2007
- Maurer, Andreas* - Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Wege aus der Krise II, Diskussionspapier der FG 1, 2006, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838

Mayer, Franz - Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra-vires-Akte in Mehrebenensystemen; Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, München 2000

Mayer, Franz - Verfassungen in Europa, Ein Überblick, Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande, Großbritannien, Irland, Spanien, Griechenland, Finnland, Österreich, Polen, Schweiz, USA, WHI Paper 7/02

Mayer, Heinz - Kommentar zu EU- und EG-Vertrag unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Literatur, Wien 2006

Menzenbach, Steffi; Hippe, Désirée - Stand der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Nr 34/08, abrufbar unter:
http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/ratifizierung_vertrag_von_lissabon.pdf

Mertens, Detlef - Rule of Law am Scheideweg von der nationalen zur internationalen Ebene, Zeitschrift für Öffentliches Recht (ZÖR) Band 58, Wien 2003, 1ff

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela - Frankreich: zurück in Europa, aber mit welchem Kurs?, Aus Politik und Zeitgeschichte 38/2007, 11 ff

Nettesheim, Martin - Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift 2009, 2867 ff.

Nousiainen, Jaakko - Der Finnische Parlamentarismus, Helsinki, 1961

Öhlinger, Theo - Braucht Österreich eine Verfassung? In: *juridikum* 0/2000, S. 4-6.

Öhlinger, Theo - EU-BeitrittsBVG in *Korinek Karl; Holoubek, Michael (Hrsg)*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien, Stand 1. Lieferung (1999)

Öhlinger, Theo - Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in *Funk, Bernd- Christian u.a. (Hrsg)* Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, Wien 2002

Öhlinger, Theo - Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht - Eine theoretische, dogmatische und vergleichende Untersuchung am Beispiel Österreichs, *Forschungen aus Staat und Recht* 23, Wien, New York 1973

Öhlinger, Theo - Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht: die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, 3. Auflage, Wien 2006

Öhlinger, Theo - Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, *Forschungen aus Staat und Recht* 126, Wien 1999

Öhlinger, Theo – Verfassungsrecht, 8. Auflage, Wien 2009

Öhlinger, Theo – Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien 1986

- Pernice, Ingolf* - Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsverbund, Berlin 2006
- Petersmann, Hans* - Verfassungsrechtliche Implikationen der britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaften, 71, in *Leibholz, Gerhard* (Hrsg), Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge, Band 23 (1974).
- Pernice, Ingolf* - Europäisches und nationales Verfassungsrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 60, 148 ff, Berlin 2004
- Pikalo, Jernej* - Slowenien in der Europäischen Union, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46/2006
- Ploetz, Carl* - Der große Ploetz - Die Daten-Enzyklopädie der Weltgeschichte; Daten, Fakten, Zusammenhänge, 32. Auflage, Freiburg im Breisgau 1998
- Reinhardt, Volker* - Geschichte Italiens: von der Spätantike bis zur Gegenwart, München 2003
- Ridola, Paolo* - Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: Berichte - Entwicklungen des Verfassungsrechts im Europäischen Raum, in *Häberle, Peter* (Hrsg), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge (2001) Band 49, 370 ff.
- Riklin, Alois* – Machtteilung; Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt 2006
- Rill, Heinz; Schäffer, Heinz* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, Wien 2001
- Roca, María* - Die Rechtsprechung des Tribunal Constitucional zur Beteiligung Spaniens an der europäischen Integration (2008), abrufbar unter: http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/BDHK-Symposium_28-11-2008_Roca.pdf
- Roggemann, Herwig* (Hrsg), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas : Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Band 45, Quellen zur Rechtsvergleichung aus dem Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin 1999
- Sachs, Michael* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 1996
- Salewski, Michael* - Geschichte Europas: Staaten und Nationen von der Antike bis zur Gegenwart, 2. Auflage, München 2004
- Schmitt, Carl* - Staat, Bewegung, Volk. – Die Dreigliederung der politischen Einheit, Hamburg 1933
- Schmitt, Carl* – Verfassungslehre, 8. Auflage, Berlin 1993
- Schorkopf, Frank* - Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2009, 718 ff
- Schroeder, Werner* - Das Gemeinschaftsrechtssystem, Tübingen 2002
- Setzer, Hans* - Wahlsystem und Parteienentwicklung in England - Wege zur Demokratisierung der Institutionen 1832 - 1948, Frankfurt am Main 1973

Sonnenberger, Hans; Autexier, Christian - Einführung in das französische Recht, 3. Auflage, Heidelberg 2000

Starke, Jochen - Die Verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil Constitutionnel; Zum Kompetenztitel des Art. 61 der französischen Verfassung, in: Gorning, Gilbert (Hrsg.), Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Frankfurt am Main 2000

Stöckel, Frens - Die Slowakei in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXCO,0,0,Slowakei_in_der_EU.html

Stöckel, Frens - Malta in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXCO,0,0,Malta_in_der_EU.html

Stöckel, Frens - Polen in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXJHDE0,0,Polen_in_der_EU.html

Stöckel, Frens - Rumänien in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXKDHO,Rumänien_in_der_EU.html

Stöckel, Frens - Tschechien in der EU, 89 ff, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXZDHJ0,Tschechien_in_der_EU.html

Stöckel, Frens - Ungarn in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXCODJZK,Ungarn_in_der_EU.html

Stöckl, Frens - Estland in der EU, abrufbar unter:
http://www.bpb.de/themen/11OXCO,0,0,Estland_in_der_EU.html

Sydow, Gernot - Parlamentssuprematie und Rule of Law, Tübingen 2005

Terhechte, Jörg - Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2009, 724 ff

Thieme, Werner - Die Verfassungen Europas - Hans Peter Ipsen zum neunzigsten Geburtstag, Berlin 1997

Thomson, David - Democracy in France: the third and fourth Republics, London 1958

Verseck, Keno - EU-Referendum in Rumänien erfolgreich, TAZ Artikel vom 21.10.2003

Vodička, Karel - Unaufhebbare Grundprinzipien der tschechischen Verfassungsordnung, Osteuropa-Recht (OER) 1996, 225 ff

Werle, Gerhard - Justiz-Strafrecht und polizeiliche Verbrechensbekämpfung im Dritten Reich, Berlin 1989

Wieser, Bernd - Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien 2005

Willoweit, Dietmar; Seif, Ulrike - Europäische Verfassungsgeschichte, München 2003

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art	Artikel
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
CE	Constitución Española
CF	Constitution Française
CSFR	Tschechoslowakische Föderative Republik
CSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEMOS	Demokratische Opposition Sloweniens
ECA	European Communities Act
EG	Europäische Gemeinschaften
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EU-BeitrittsB-VG	Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt zur Europäischen Union (Österreich)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (Österreich)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
LOTG	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (spanisches Verfassungsgerichtshofgesetz)
mE	meines Erachtens
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
nC	nach Christus
ND	Nea Dimokratia (griechisch: Νέα Δημοκρατία, deutsch: Neue Demokratie) Name einer liberal-konservativen Partei in Griechenland
NS	Nationalsozialismus
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PiS	Recht und Gerechtigkeit, national-konservative Partei in Polen
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Polnische Vereinigte Arbeiterpartei
RWG	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (engl. COMECON)
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs
StGG	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Österreich)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
VfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VerfGG	Verfassungsgerichtsgesetz

Kürzel der relevanten Länder und Gebiete laut den „Interinstitutionellen Regeln für Veröffentlichungen“ des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Kürzel	Land
AT	Österreich
BE	Belgien
BG	Bulgarien
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
DK	Dänemark
EE	Estland
EL	Griechenland
ES	Spanien
FI	Finnland
FR	Frankreich
HU	Ungarn
IE	Irland
IT	Italien
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
MT	Malta
NL	Niederlande
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakei
UK	Vereinigtes Königreich

Einleitung

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (im Folgenden VVE) ist 2005 im mitgliedstaatlichen Ratifizierungsprozess gescheitert und auch die optimistischsten europapolitischen Visionäre erfuhren durch das erste irische Nein im Jahr 2008 zum Vertrag von Lissabon eine tiefgreifende Enttäuschung im Hinblick auf ihren Glauben an ein immer enger zusammen wachsendes Europa. Auch der mittlerweile in Kraft getretene Vertrag von Lissabon kann die aufgekeimte europapolitische Verunsicherung nur begrenzt beschönigen. Der schwierige und nur unter Kompromissen beschrittene Weg hin zum Vertrag von Lissabon hat einen deutlichen Ausblick auf die politischen und rechtlichen Grenzen von weiterführenden Integrationsversuchen aufgezeigt. Wer anfänglich glauben mochte, die Europaskepsis, verkörpert durch das erste Nein der Iren, sei lediglich ein irisches Phänomen, hatte seine Augen vor den kreativen politischen und rechtlichen Konstrukten verschlossen, die entworfen wurden, um weitere „drohende“ Referenden verzichtbar zu machen. So waren geplante Volksabstimmungen im Rahmen des Ratifizierungsprozesses zum VVE aufgrund der negativ beschiedenen Referenden in Frankreich und den Niederlanden in vielen anderen Staaten von den Staats- und Regierungschefs auf unbestimmte Zeit verschoben und im Rahmen des Ratifizierungsprozesses für den Vertrag von Lissabon erst gar nicht für nötig befunden worden.

Obwohl sich in Teilen der europäischen Bevölkerung unterschiedlich stark eine Europaskepsis manifestierte, hielten und halten die politischen Eliten an der Idee der Vertiefung der europäischen Integration fest und sehen in einer starken EU die einzige wirtschaftspolitische Zukunftschance für die europäischen Kleinstaaten auf dem globalen Parkett. Man ist sich dabei bewusst, dass eine weitergehende Integration und damit eine starke und handlungsfähige EU nur durch die weitere Übertragung von Souveränitätsrechten erfolgen können. Und dabei ist gerade das Thema Souveränität in der europapolitischen sowie der verfassungsrechtlichen Theorie und Praxis der entscheidende und sensible Dreh- und Angelpunkt jeglicher Integrationsbestrebungen.

Die Mitgliedstaaten der EU haben in der Vergangenheit bereits einen beträchtlichen Teil ihrer nationalen Souveränität an die Gemeinschaften bzw die Union übertragen. Dabei ist man sich aber keineswegs darüber im Klaren, was dieses Gebilde der Europäischen Union bzw der Europäischen Gemeinschaften überhaupt darstellt bzw. darstellten. Man spricht von einem Konstrukt „*sui generis*“, von „supranationalem“ Recht und ist sich dabei sehr

Einleitung

wohl bewusst, dass das Phänomen der EU als Staatenverbund¹ mit den gängigen Einteilungsversuchen nicht zu erfassen ist. Darüber hinaus ist das Verhältnis von nationalem Verfassungsrecht zu europäischem Recht aus mitgliedstaatlicher Sicht noch immer nicht geklärt. Der EuGH geht zwar eindeutig von einem Anwendungsvorrang des supranationalen Rechts aus, die nationalen höchsten Gerichte verwehren sich jedoch zum Teil ausdrücklich gegen die irreversible und unbedingte Anwendung des Unionsrechts. Dabei sind die Urteile der nationalen Verfassungsgerichte ebenso wie die des EuGH häufig ein Politikum, bei dem es um den Kampf um Souveränität und Kompetenzen geht. Überraschen mag dabei vielleicht, dass sich einzelne Verfassungsgerichte augenscheinlicher mit ihren Entscheidungen auf europäischem Parkett hervortun als andere. Die nationalen Reaktionen und Rechtsprechungen sind jedoch immer vor dem Hintergrund der jeweiligen historischen Wurzeln eines Landes zu sehen. Die Reaktion eines Gründungsmitgliedes ist naturgemäß eine andere als die eines neu hinzugekommenen Staates mit postkommunistischem Hintergrund, welche als ehemalige Ostblockstaaten lange auf ihre Souveränität verzichten mussten.

Diese Arbeit wird von folgender Grundüberlegung getragen: die aktuelle Rechtsprechung der obersten nationalen Gerichte in Bezug auf Verfassungsbestrebungen in der EU (gescheiterter VVE sowie Vertrag von Lissabon) hängt von der Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Verfassung ab, die wiederum von der jeweiligen Souveränitätsgeschichte bestimmt wird. Die jeweilige konstitutionelle Ausgestaltung beantwortet folgende Fragen: An welche verfassungsrechtlichen Schranken und Hemmnisse ist der politische und der rechtliche Prozess im Rahmen der europäischen Integration gebunden und wie können die nationalen Verfassungen diesbezüglich geändert bzw angepasst werden? Welche Sichtweise lässt die nationale Verfassung auf das Europarecht zu und wie haben sich die nationalen Gerichte diesbezüglich positioniert? Und schließlich: Welche Stellung und welche Kompetenzen kommen den nationalen Verfassungsgerichtshöfen zu und wie weitreichend können diese in den Prozess der Europäisierung eingreifen?

Aus diesen Vorüberlegungen ergeben sich folgende Hypothesen:

1. Die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten sind durch ihre jeweilige Souveränitätsgeschichte bedingt.

¹ Vgl BVerfGE 89, 155 (Maastricht-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts): „Die Bundesrepublik Deutschland ist somit auch nach dem Inkrafttreten des Unions-Vertrags Mitglied in einem Staatenverbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich von den Mitgliedstaaten ableitet und im deutschen Hoheitsbereich nur kraft des deutschen Rechtsanwendungsbefehls verbindlich wirken kann.“

Einleitung

2. Der Fortgang der europäischen Integration hängt stark von den nationalen Verfassungen und damit von der Souveränitätsgeschichte der Mitgliedstaaten ab und ist nur im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfassungsstrukturen möglich.
3. Die divergierenden Anforderungen und systemimmanenten Integrationshemmnisse der nationalen Verfassungen führen zu verfassungsrechtlichen Hürden und Schranken im Rahmen der europäischen Integration.
4. Die nationalen Verfassungsgerichte können im Rahmen ihrer nationalen Kompetenzen zu gewichtigen Vetospielern in Bezug auf die europäische Integration werden.
5. Je fortgeschrittener die europäische Integration sein wird, desto eindeutiger werden die Eingriffe in die Souveränität und damit in die Verfassungen der Mitgliedstaaten und desto gewichtiger wird die Rolle der entscheidungsberufenen nationalen Verfassungsgerichte als Vetospieler im Rahmen der Europäischen Integration sein.

Diese Arbeit möchte in einem ersten Teil den Versuch unternehmen, die Verfassungsgeschichte in Europa als Geschichte der Souveränität der einzelnen Staaten darzustellen. Es sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der jeweiligen nationalen Verfassungskultur herausgearbeitet werden, um dadurch die aktuellen Verfassungskonzeptionen verständlich zu machen. Hierbei ist es essentiell auf alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einzugehen, um gerade die eindruckliche Diversität zwischen den Staaten zu verdeutlichen.

In einem zweiten Teil werden zunächst jene Bereiche nationaler Verfassungen aufgezeigt, welche vom supranationalen Recht tangiert werden können, wenn es um die Normenhierarchie bzw um die Verlagerungen von Kompetenzen geht. Hier ist es ein Anliegen der Arbeit, exemplarisch die unterschiedlichen Voraussetzungen und Schutzmechanismen aufzuzeigen, welche die jeweiligen Verfassungen zur Sicherung ihrer Kompetenzen vorsehen. Hier geht es um die Frage, inwiefern die nationalen Verfassungen überhaupt eine Integration zulassen, bzw an welche verfassungsrechtlichen Grenzen die fortschreitende Integration stoßen kann. Daran anschließend sollen die unterschiedlichen Sichtweisen der Mitgliedstaaten auf das EU-Recht dargestellt werden, um daraus Schlussfolgerungen auf die Integrationsgesetzgebung der Länder ziehen zu können. Schließlich sollen anhand der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit die divergierenden nationalen Möglichkeiten einer gerichtlichen Geltendmachung von möglichen

Verfassungsverstößen dargestellt werden, um die Haltungen der Höchstgerichte in Bezug auf die Vorrangdebatte zu verstehen.

Um die Verfassungen direkt vergleichen zu können, werden die relevanten Textstellen in der Arbeit angeführt. In der Regel entstammen die jeweiligen Verfassungsnormen der Sammlung „Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten“². Diejenigen Staaten, die nicht von dieser Textsammlung erfasst sind oder aktuelle Fassungen der Verfassungsnormen wurden dem Internet entnommen³ und, soweit erforderlich, von der Verfasserin übersetzt.

Herauszustreichen ist jedenfalls, dass im Rahmen des zweiten Teils nur beispielhaft einzelne Länder dargestellt werden. Ziel des zweiten Teiles ist es, durch die exemplarische Darstellungsweise gerade ein Bild über die divergierenden Verfassungskulturen der Mitgliedstaaten zu vermitteln. Es ist ausdrücklich nicht Ziel des zweiten Teils, einen vollständigen und abschließenden Vergleich bezüglich der Strukturen der 27 Mitgliedstaaten zu erbringen.

In einem dritten Teil soll mit Bezug zum gescheiterten VVE und zum in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon anhand der Rechtsprechung der höchsten nationalen Gerichte Spaniens, Deutschlands und der Tschechischen Republik die aktuelle Diskussion zum Verhältnis von nationalem Recht und Unionsrecht dargestellt werden. Die vier Urteile wurden ausgewählt, weil sie einerseits einen aktuellen Bezug zum derzeitigen Stand der europäischen Integration aufweisen und andererseits einen Einblick in das Selbstverständnis der Höchstgerichte unterschiedlichster Geschichte geben.

Durch die Erläuterung der Souveränitätsgeschichte der Staaten der heutigen EU, durch die Darstellung einer eindrucklichen Divergenz in den Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten im Rahmen eines Vergleichs der Verfassungsstrukturen – in bewusst exemplarischer Weise – und schließlich durch die Darstellung der nationalen Verfassungsrechtsprechung dreier ausgewählter Mitgliedstaaten mit aktuellstem Bezug, soll anhand der oben dargestellten fünf Hypothesen einerseits die unterschiedliche konzeptionelle Sicht- und Vorgehensweise der einzelnen Staaten in Bezug auf die europäische Integration verdeutlicht werden, andererseits soll ein Erklärungsversuch unternommen werden, warum einzelne EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Integrationsrechtsprechung eine hervorgehobene Stellung einnehmen können und diese auch einnehmen.

² Kimmel, Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten⁶ (2005).

³ Vgl. www.verfassungen.de bzw. die Linksammlung der Universität Trier: <http://www.uni-trier.de/index.php?id=7199&L=0>, 18. Jänner 2009.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

In einer abschließenden Betrachtung soll am Ende der Arbeit auf Grundlage der dargestellten Erwägungen auch die Frage beantwortet werden, ob der zu beschreitende Integrationsweg politisch getragen sein oder primär verfassungsrechtlichen Vorgaben folgen soll.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Der erste Teil der Arbeit unternimmt die Entwicklung der Verfassungsgeschichte der Neuzeit innerhalb der derzeitigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit der Französischen Revolution 1789. Mit Blick auf die Kompetenzdebatte innerhalb der Europäischen Union wird besonderes Augenmerk darauf gerichtet, wie sich historisch die Souveränität entwickelte und wie sie geschützt wurde. Dabei werden alte Staaten mit jungen verglichen und auf diese Weise bestehende Verfassungstraditionen herausgearbeitet.

Das Ziel dieses ersten Teiles ist es, aufzuzeigen, aus welchen unterschiedlichen Verfassungstraditionen die Europäische Union besteht. Dem Konglomerat an Verfassungstraditionen wiederum einen gemeinsamen Nenner zuzuweisen, ist weiterhin Aufgabe dieses Vergleiches.

Der historische gesamteuropäische Verfassungsvergleich, womit die Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeint sind, ist meiner Ansicht nach die unabdingbare Voraussetzung um einen sinnvollen Verfassungs- und Rechtsprechungsvergleich durchführen zu können, da Verfassungsgebung und Verfassungsrechtsprechung nicht im leeren Raum entstehen, sondern Auswirkungen geschichtlicher Ereignisse und Ausdruck politischer Überzeugungen und Kontroversen sind.

Mit *Kley* ist die Erfassung der Verfassungsgeschichte von herausragender Bedeutung, da sie „für das Verständnis des geltenden Verfassungsrechts und der Funktionsweise der staatlichen Institutionen von zentraler Bedeutung [ist]. Das Verfassungsrecht beruht auf geschichtlichen Erfahrungen, die in den aktuellen Institutionen immer mit überliefert werden. Die Verfassungsgeschichte beschreibt den historischen Prozess von Versuch und Irrtum zur Erlangung der „besten“ politischen Ordnung. Sie kann somit auch eine Erkenntnisquelle zur Gestaltung der heutigen politischen Ordnung sein und damit rein praktisch dem „guten“ Leben des politischen Menschen dienen.“⁴

⁴ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Großbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz (2004), 31.

1. Abschnitt: Verfassungsgeschichte der Neuzeit als Geschichte der Souveränität

Den europäischen Weg in die Moderne zu beschreiben, hat sich als beinahe uferloses Unterfangen erwiesen. Rein historisch gesehen könnte die Darstellung der Verfassungsgeschichte Europas mit der republikanischen Konsularverfassung des Römischen Reiches beginnen.⁵ Das expandierende Weltreich umfasste später um 230 nC geographisch weitreichende Gebiete des heutigen Europas. Auch im Mittelalter finden sich Herrschaftsverträge und Freiheitsbriefe, die Rechtsprinzipien enthielten.⁶ Diese konstitutiven Rechtsmaximen haben freilich nichts mit dem zu tun, was wir heute unter Verfassung verstehen. Dies nicht zuletzt deshalb weil die Herrschaftsgebilde in der vorrevolutionären vor 1789 Zeit nichts mit Staaten oder Nationen im modernen Sinn zu tun haben.

Eine sinnvolle Eingrenzung der historischen Betrachtung der Verfassungsgeschichte Europas ist daher eng mit der Frage verknüpft, seit wann die Nation nach unserem heutigen Verständnis existiert. Die „Nation“ ist ein sehr alter Begriff, der sich von dem lateinischen Wort *natio* ableitet, was Geburt und im übertragenen Sinne Volksstamm bedeutet. So hat man den Begriff der Nation schon im Mittelalter für entstehende Nationalmonarchien in West- und Südwesteuropa sowie das Heilige Römische Reich Deutscher Nation verwendet.⁷ Im Unterschied zum heutigen Verständnis war jedoch zu dieser Zeit alles, was die jeweilige Nation betraf und ausmachte allein vom Willen des Regenten bestimmt, dem sich das Volk bedingungslos unterordnete. Es war also nicht die Bevölkerung, die die Nation formte sondern der Herrscher über diese.

Ein völlig neues Verständnis der Nation bringen in Europa die Umbrüche, die durch die Französische Revolution am Ende des 18. Jahrhunderts ausgelöst wurden. Als die Nationalversammlung am 26. August 1789 in Frankreich mit der „*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*“⁸ Menschen- und Bürgerrechte beschloss, wurde deutlich, dass eine Revolution nach innen, eine Revolution des Dritten Standes im Gange war. Erst durch die grundsätzliche Akzeptanz von Menschenrechten wurde das Individuum zu einer

⁵ Die mittlere „klassische“ Republik Roms existierte von 287 bis 133 vC und zeichnet sich durch die starke Stellung des Senats als Träger der Politik aus; Ploetz, Der große Ploetz - Die Daten-Enzyklopädie der Weltgeschichte - Daten, Fakten, Zusammenhänge³² (1998), 223.

⁶ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat - Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert (2001), 25 ff; Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte (2003) XII ff.

⁷ Geiss, Geschichte griffbereit V, Die sachsystematische Dimension der Weltgeschichte (1993), 254.

⁸ Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte, 250 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

entscheidenden Kraft in den Ländern.⁹ Die Revolution von 1789 und die folgenden Revolutionen, die vor allem kulminierend in den Jahren 1848 und 1918 ausbrachen, ließen in Europa Souveränität in zweierlei Formen entstehen. Zum einen wurden die Nationen souverän und zum anderen wurde das Volk zum Souverän. Mit dem erwachenden Selbstverständnis der Menschen stellten diese den Anspruch auf soziale, kulturelle und ethnische Homogenisierung nach innen, gemäß dem Prinzip der Jakobinerherrschaft „*la nation une et indivisible*“, die eine und unteilbare Nation.¹⁰

Die Frage nach der modernen Nation ist daher eng mit der Frage nach der Selbstbestimmung eines Landes verknüpft. Aus diesem Blickwinkel lässt sich die Verfassungsgeschichte der Neuzeit auch als eine Geschichte der Souveränität schreiben. Erst im Streben nach Selbstbestimmung der Bürger bildeten sich die natürlichen Grenzen der Nationalstaaten heraus und wurden der Staatsgewalt Grenzen gesetzt. Die neuen souveränen Nationen traten nach außen als unabhängige selbstbestimmte Nationalstaaten auf, nach innen sollten sie vom Volk getragen werden. Diese Nationalbewegungen waren seit 1789 zum größten Teil sowohl von revolutionärem als auch demokratischem Charakter und führten im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts in ganz Europa zur Auflösung der Großreiche und schließlich zur Herrschaft des Volkes.

Die aktuelle Diskussion um die Europäische Union und um eine mögliche mehr oder weniger weitreichende Verfassung für dieses supranationale Gebilde, ist die Fortführung der Geschichte der Souveränität in Europa. Die Frage, an der sich die Politiker und die Bevölkerung der Mitgliedstaaten aufreiben ist, wie viel von der einzelnen Nation im Staatenverbund übrig bleibt und welche Auswirkungen diese Erosion der Nationalstaaten auf die Souveränität hat. Um die Reaktionen der einzelnen Mitgliedstaaten und der Unionsbürger auf eine bevorstehende Vertiefung der Union besser verstehen zu können, ist es in einem ersten Schritt daher unabdingbar, die geschichtliche Entwicklung der Souveränität in den einzelnen Mitgliedstaaten zu betrachten.

⁹ Geiss, Geschichte griffbereit V, 254 f.

¹⁰ Geiss, Geschichte griffbereit V, 255.

2. Abschnitt: Die Entwicklung des Verfassungsstaates seit der frühen Neuzeit

Der Eintritt in die Moderne, der Weg vom *Ancien Régime* zur Demokratie, vollzog sich durch die Parlamentsbestrebungen in den frühen Nationalstaaten vor allem in Großbritannien und in den Revolutionen in Frankreich und Nordamerika. Die Rechteerklärung in Nordamerika erfolgte dabei sogar anderthalb Jahrzehnte vor der französischen Menschenrechtserklärung, hatte jedoch nicht die starke Impulswirkung auf Europa wie diejenige, die von Frankreich ausging.¹¹ Der aufkommende Nationalismus, der im Gegensatz zum heutigen Verständnis damals überhaupt nicht negativ belegt war, war folglich die Grundlage und die Voraussetzung für die Entstehung von Verfassungsstaaten. Somit waren es die frühen Nationalstaaten, die als erste den Weg der Demokratisierung einschlugen.

Die Staaten der Europäischen Union bieten ein sehr heterogenes Bild, wenn es um die Frage der Nationalstaatenbildung geht. Waren einige Staaten schon vor 1789 eigenständige Länder, haben andere erst nach dem Fall des Eisernen Vorhangs einen eigenen Nationalstaat bilden können. Interessant ist nun die Frage, wie sich diese unterschiedliche geschichtliche Entwicklung auf das Selbstverständnis der Staaten als Teil der Europäischen Union ausgewirkt hat. Ist es möglich durch die Einteilung der Staaten von frühen Nationalstaaten bis hin zu einer sehr späten Staatlichkeit, die Haltung der jeweiligen Staaten gegenüber der Europäischen Union zu erklären?

A. Frühe Nationalstaaten vor 1789

Die erste Vergleichsgruppe umfasst diejenigen Nationalstaaten, die schon vor dem Revolutionsjahr 1789 ihren eigenen Nationalstaat bildeten. Sie werden daher als frühe Nationalstaaten bezeichnet.

I. Großbritannien

Das Vereinigte Königreich bildet als Viernationenstaat¹² einen historischen Sonderfall innerhalb der Staaten der Europäischen Union mit seiner langen Geschichte der Souveränität und die Betrachtung Großbritanniens wird daher vorangestellt. Diese Sonderbehandlung rechtfertigt sich bereits daraus, dass sich England, zumal seit der

¹¹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat - Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert (2001), 1 ff.

¹² England, Wales (seit 1536), Schottland (seit 1707), Irland (1800-1921) bzw Nordirland (seit 1920), vgl Sturm, Das politische System Großbritanniens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 225.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Emanzipation von der römischen Kirche,¹³ in der Mitte des 16. Jahrhunderts vom kontinentalen Europa zurückgezogen,¹⁴ sich auf seine insulare Sphäre beschränkt hatte und sich dadurch von den Wandlungen der auswärtigen Politik unabhängig machte.¹⁵ Die Folge der Isolierung war die Schaffung eines nationalen Einheitsstaates, der wiederum eine Bedingung für die Souveränität nach innen und außen ist.

Großbritannien besitzt als einziger Staat in der Europäischen Union keine geschriebene Verfassungsurkunde. Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine schriftlichen Festlegungen existieren. Sein Verfassungsgefüge ist das Resultat eines über Jahrhunderte andauernden Prozesses, beginnend mit der *Magna Charta Libertatum*, der Großen Freiheitsurkunde, aus dem Jahr 1215,¹⁶ mit der Heinrich III. in Großbritannien schon im 13. Jahrhundert den Grundstein für den Parlamentarismus legte. Auf diese Weise wurden der Krone im Laufe der Geschichte Verpflichtungen gegenüber ihren Untertanen abgerungen, die in Konventionen, Gesetzen und Gerichtsentscheidungen festgehalten sind.¹⁷ Anfänglich bestanden diese Verpflichtungen selbstredend lediglich in Zugeständnissen gegenüber dem Adel; erst im Laufe des 13. Jahrhunderts dehnten sich diese Privilegien auch auf die freie Bevölkerung aus. Die so geschaffenen garantierten Freiheitsrechte bildeten wiederum den Ausgangspunkt für den parlamentarischen Repräsentationsgedanken, der im 13. Jahrhundert schlicht in der Beratung des Königs bestand. Noch im 13. Jahrhundert selbst entwickelte sich für diese Beratungsversammlungen der Begriff *Parlamentum*, worin der König eine herausragende Stellung als *King in Parliament* einnahm. Er bildete als *caput, initium et finis Parliamenti*, das Haupt, Anfang und Ende des Parlaments und somit die Schlüsselposition des englischen Staatswesens.¹⁸ Das Parlament Heinrichs III. war jedoch keine auf Dauer eingerichtete Körperschaft und selbstredend nicht im heutigen Sinne demokratisch organisiert; so repräsentierte es lediglich den Adel, den Klerus und die freien Bürger und auch die Zusammensetzung und Einberufung lag dem Monarchen anheim.¹⁹

¹³ 1534 legten König und Parlament mit der Suprematsakte die Unabhängigkeit der englischen Kirche von Rom und die Stellung des Königs als ihr Oberhaupt fest; vgl. *Ehrenpreis/Lotz-Heumann*, Reformation und konfessionelles Zeitalter, 100.

¹⁴ Am 7. Jänner 1558 fiel Englands letzter Brückenkopf auf dem Kontinent, die Hafenstadt Calais, die von Frankreich erobert wurde, vgl. *Salewski*, Geschichte Europas: Staaten und Nationen von der Antike bis zur Gegenwart, 653.

¹⁵ *Hintze*, Staat und Verfassung - Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte³ (1970) 49 ff.

¹⁶ *Willoweit/Seif*, Europäische Verfassungsgeschichte, 3 ff.; *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 36 f.

¹⁷ *Sturm*, Das politische System Großbritanniens, in: *Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 225 ff.

¹⁸ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 38.

¹⁹ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 63 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Die *Magna Charta* des Mittelalters ist heute noch gültiges britisches Recht, was nur möglich ist, da sie über die Jahrhunderte immer wieder neu ausgelegt und umgedeutet wurde. Die Beibehaltung dieser traditionellen verbrieften Rechte ist jedoch ein Grund für die heutige Verfassungsrealität in Großbritannien. Durch das so praktizierte Geschichtsbewusstsein wurde die britische Historie zu einem Teil der Verfassungsrealität und die politische Entwicklung des Staates zur grundlegendsten Errungenschaft bis in die Gegenwart.²⁰

In der Tradition der Vorreiterrolle Englands entstand im Jahr 1649 die Republik in England. Das Amt des Königs und das Oberhaus wurden förmlich, König Karl I. auch faktisch beseitigt und England durch Gesetz „vom Volk von England [...] als Republik und Freistaat erklärt“. Dieser erste Vorstoß in Richtung Volkssouveränität bestand nur wenige Jahre und wurde durch eine Militärdiktatur unter *Oliver Cromwell* schließlich beendet. *Cromwell* versuchte die Republik durch eine geschriebene Verfassung zu stabilisieren, welche sich indes nie richtig entfalten konnte. Obwohl sich *Cromwell* als Lordprotektor auf Lebenszeit einsetzte, reichte seine so erlangte Machtfülle nicht aus, um eine stabile Republik herzustellen.²¹ Turbulente Kriegsjahre brachten den Wunsch nach Ruhe auf und zogen die Restauration der Monarchie nach sich. Der Monarch wurde von einer Konvention wieder eingesetzt und fand sich aufgrund des Einsetzungsaktes in einem neuen Kräfteverhältnis mit einem erstarkten Parlament wieder.²²

Eine Katholisierungspolitik und die Tendenzen zur absoluten Monarchie führten in den Jahren 1688 und 1689 schließlich zur *Glorious Revolution*, durch die der Regent auf unblutige Weise abgesetzt und die *Bill of Rights*²³ eingeführt wurde. Die *Bill of Rights* machte England zur konstitutionellen Monarchie mit dem Entscheidungsschwerpunkt beim Parlament. Die neuen Könige erhielten die Königswürde nun durch Vertrag mit dem Parlament. Die konstitutionelle Monarchie zeichnete sich in der Folge durch die Souveränität des Parlaments und die Gewaltentrennung zwischen monarchischer Exekutive und parlamentarischer Legislative aus.²⁴ Dadurch dass sich das Parlament nun als Vertretung des Volkes verstand, wurde die Volkssouveränität in einer neuen Ausgestaltung wieder anerkannt.²⁵ Es versteht sich jedoch von selbst, dass die Auswirkungen der *Glorious*

²⁰ Eichler, Verfassungswandel in England - Ein Beitrag zur europäischen Rechtsgeschichte des 17. und 18. Jahrhunderts (1988), 26 f.

²¹ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 47.

²² Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 65 f.

²³ Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte, 235 ff.

²⁴ Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte, XVIII ff.

²⁵ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 70 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Revolution nur als ein Schritt in Richtung Demokratie angesehen werden kann; nur ca 6 % der Bevölkerung stand im 18. Jahrhundert das aktive Wahlrecht zu.²⁶ Mit der Wahlrechtsreform von 1832 wurde jedoch die aristokratische Färbung der englischen Repräsentativverfassung abgemildert und in demokratischere Bahnen gelenkt.²⁷ Weitere Wahlrechtsreformen sollten folgen.²⁸

Auf die dargestellte Weise entwickelte sich die Monarchie in Großbritannien über die feudale und konstitutionelle hin zu ihrer parlamentarischen Form, was über die Jahrhunderte die Vorteile des monarchischen Systems im jeweils neuen Gefüge sichern sollte. Die Republik nahm man hingegen als weniger vorteilhaft und daher als eine Ausnahmeerscheinung wahr, was der historisch stringenten Entwicklung der Monarchie jedoch nicht abträglich sein sollte.²⁹

Heute nimmt nicht der Monarch sondern das Parlament die herausragende Rolle im britischen Staatsaufbau ein. Indem es den Verfassungsrahmen kontrolliert und nicht an einen Verfassungstext gebunden ist, stellt das Parlament die gesetzgebende und zugleich die verfassungsgebende Körperschaft dar, was das Parlament zum eigentlichen Souverän des Staates macht.³⁰

Großbritanniens Rolle in der EU wird häufig als ambivalent beschrieben. Einerseits fürchtet das Vereinigte Königreich nichts so sehr wie eine Beschneidung seiner souveränen Rechte und seiner nationalen Unabhängigkeit, andererseits ist man sich der wirtschaftlichen Schubkraft der Union bewusst und will nicht bei der Gestaltung Europas im Abseits stehen. Diese Zwiespältigkeit führte unter anderem auch dazu, dass Großbritannien erst 1961 einen Beitrittsantrag zur EWG stellte und durch den Widerstand Frankreichs erst 1973 Mitglied der Europäischen Gemeinschaften wurde. Unter der Führung Margaret Thatchers wurden zudem nach harten Verhandlungen 1984 für Großbritannien beachtliche Beitragsrabatte erwirkt.

Die Mitarbeit des Vereinigten Königreiches auf EU-Ebene wird nicht selten als bremsend wahrgenommen, wenn es den befürchteten europäischen Zentralismus oder den drohenden Souveränitätsverlust in den Mitgliedsstaaten anprangert. Auch die gemeinsame europäische Währung wurde von Anfang an abgelehnt und von Großbritannien auch bis

²⁶ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 80.

²⁷ Hintze, Staat und Verfassung, 51; Setzer, Wahlsystem und Parteienentwicklung in England - Wege zur Demokratisierung der Institutionen 1832 bis 1948 (1973), 101 ff.

²⁸ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 245 f.

²⁹ Eichler, Verfassungswandel in England, 26 f.

³⁰ Sturm, Das politische System Großbritanniens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 226 ff; Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 66.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

zum heutigen Tage nicht eingeführt. Nichtsdestotrotz ist Großbritannien ein verlässlicher europäischer Partner und unter der europafreundlicheren *Labour*-Regierung hat das Vereinigte Königreich 2007 sogar auf einen Teil seines Rabattvorteils in Höhe von 10,5 Milliarden Euro verzichtet.³¹

Es existieren jedoch vor allem auch verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer weiteren, tieferen Vergemeinschaftung, da ein wesentlicher Grundsatz des britischen Verfassungsrechtes die Souveränität des Parlamentes³² ist. Dass Rechtsnormen, und dabei gerade europäische Rechtsnormen, das britische Parlament binden sollen, wird als systemfremd und bevormundend empfunden. Die in Großbritannien vorherrschende Europaskepsis führte dazu, dass die Abhaltung eines Volksentscheides für notwendig erachtet wurde. Diese Haltung führte schließlich zum Gesetz über die Durchführung eines Referendums bezüglich des VVE, welches das *House of Commons* im Jahr 2005 mit einer klaren Mehrheit annahm. Um jedoch einem möglicherweise negativen Abstimmungsergebnis vorzubeugen, zögerte der britische Premierminister *Blair* die Abhaltung der Volksabstimmung bewusst hinaus, bis sie durch das niederländische und das französische „Nein“ hinfällig wurde.³³ Über den Vertrag von Lissabon wollte die *Labour*-Regierung in der Folge kein Referendum abhalten und auch die aus dem Lager der *Conservative Party* angestrebte Klage auf Erzwingung der Abhaltung eines Volksentscheides wurde am 25. Juni 2008 abgewiesen.³⁴ Am 16. Juli 2008 wurde der Vertrag von Lissabon im Vereinigten Königreich parlamentarisch ratifiziert.

II. Frankreich

Frankreich, dessen historische Wurzeln weit ins Mittelalter zurückreichen, soll eine weitere Sonderstellung im Vergleich der Staaten Europas einnehmen, da durch seine Revolution 1789 der entscheidende Anstoß für die Verfassungsentwicklung in Europa gesetzt wurde.

Als die Französische Revolution 1789 in Paris ausbrach, breitete sich die Idee der Volkssouveränität, der Menschen- und Bürgerrechte in weiten Teilen Europas aus. Diese Bewegung gipfelte in Frankreich in der Erklärung der Menschenrechte vom 26. August

³¹ Siehe *Brodocz/Vorländer*, Großbritannien in der EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/6LO83T,0,0,Gro%DFbritannien_in_der_EU.html, 14. Juli 2008.

³² Vgl: 1. Teil, 2. Abschnitt, A, I.

³³ *Maurer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 76 ff, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

³⁴ EurActiv, Britisches Gericht gibt Lissabon-Vertrag grünes Licht, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/britisches-gericht-gibt-lissabon-vertrag-grunes-licht/article-173675>, 18. November 2008.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

1789³⁵, die am 27. August 1789 von der französischen Nationalversammlung als „Vorspann“ zur neuen Verfassung verabschiedet wurde. Mit dieser Erklärung wurden zwei verschiedene Arten von Rechten vereinigt. Einerseits wurden die demokratischen Rechte des Bürgers im Staat und andererseits die liberalen Rechte des Menschen gegenüber dem Staat verbürgt. Dieses Bündel an Rechten wurde der Verfassung explizit als Erklärung, *déclaration*, vorangestellt, was auf deren natürlichen, vorstaatlichen und unveräußerlichen Charakter hinweist.³⁶

Am 3. September 1791 wurde Frankreich mit einer neuen Verfassung³⁷, die das Kernstück der ersten Revolutionsphase³⁸ bildet, zur konstitutionellen Monarchie umgestaltet. Die Verfassung sah eine strikte Trennung von Legislative und Exekutive vor und legte dabei gleichzeitig den Schwerpunkt auf die Legislative.³⁹ Der König unterstand nun gleich den übrigen Bürgern dem Gesetz und hatte einen Treueeid auf die Nation und die Verfassung zu leisten.⁴⁰

So einschneidend und essentiell die Verfassungsarbeit der Revolutionszeit für Frankreich auch war, so erstaunlich ist es, dass die Verfassung nicht zum Dreh- und Angelpunkt des französischen Staates geworden ist. Die französische Verfassung wurde zum Vorbild für alle bürgerlichen Verfassungen der europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts, stellte aber in Frankreich immer eine abänderliche Größe dar. Dies zeigt sich vor allem daran, dass seit 1789 in Frankreich 16 verschiedene Verfassungen in Kraft getreten sind.⁴¹ Das Staatswesen divergierte in den Jahren nach der Revolution in extremer Form. Frankreich entwickelte sich nach 1789 von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie und nach wenigen Jahren von der liberalen zur oligarchischen Ersten Republik, wobei jede Staatsform durch eine neue Verfassung legitimiert wurde.⁴² Als Napoleon Bonaparte 1799 zum Ersten Konsul Frankreichs ernannt wurde, war er es auch, der die Revolution für beendet erklärte und durch seine Verfassungsgebung die Demokratie abschaffte. Das Konsulat Bonapartes dauerte fünf Jahre bis sich dieser selbst zum Kaiser Frankreichs krönte. Auf dem Höhepunkt seiner Macht, umfasste das *Grand Empire* bzw das Protektorat Napoleons weite Teile Europas bis Napoleon 1812 in Russland scheiterte und der Kaiser in der Folge abgesetzt und eine neue Verfassung Frankreich wieder zur konstitutionellen Monarchie

³⁵ Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte, 250 ff.

³⁶ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 118.

³⁷ Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte, 292 ff.

³⁸ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 119.

³⁹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 166 ff; Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 119.

⁴⁰ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 119.

⁴¹ Kempf, Das politischen System Frankreichs, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 301.

⁴² Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 168 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

machte.⁴³ Es sollte noch einige Jahrzehnte dauern, bis die Revolution von 1789 Frankreich auf den Weg zum modernen Verfassungsstaat bringen sollte.

Neben dem Jahr 1789 war es in Frankreich noch das Jahr 1848, das für viele Teile Europas von entscheidender Bedeutung ist. Von der Pariser Bevölkerung ausgehend entlud sich in der Februar-Revolution 1848 die Unzufriedenheit mit der monarchischen Herrschaft und führte im November zur Ausrufung der Zweiten Republik. Die Wahl des Präsidenten fiel auf den Neffen des ehemaligen Kaisers Napoleon, der sich durch einen Staatsstreich schließlich 1852 zum Kaiser Frankreichs machte. In den 1860er Jahren ging der Kaiser dazu über, seine autokratische Regentschaft der Opposition zu öffnen und verfassungspolitische Konzessionen zuzulassen. 1875 läutete die Verfassung die Dritte Republik ein, die bis zur Niederlage Frankreichs gegen Hitler-Deutschland 1940 andauerte.⁴⁴ In der Folge etablierte sich das konservative und autoritäre Vichy-Regime, das mit Deutschland kooperierte und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges von der Vierten Republik abgelöst wurde. Die Vierte Republik wiederum war dominiert von innenpolitischen Spannungen und der durch den Algerienkrieg ausgelösten Krise, die 1958 Charles de Gaulle wieder an die Macht brachte, nachdem er der provisorischen Regierung von 1944 bis 1946 vorsah, aber aus Protest gegen das Mehrparteiensystem zurücktrat. Durch die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, mit der de Gaulle die präsidiale Autorität stärkte, wurde die dominierende Stellung des Parlaments und das Mehrparteiensystem der Dritten und Vierten Republik abgeschafft.⁴⁵ Dies bewirkte einen tiefgreifenden Wandel der Verfassungsrealität und läutete schließlich die Fünfte Republik ein, welche bis heute andauert und Frankreich als semi-präsidentielle Republik konstituiert.⁴⁶ Von der Französischen Revolution bis zur Herrschaft des Volkes sollten demnach fast 100 Jahre vergehen. Seit der Dritten Republik hatten jedoch die Republikaner den Machtkampf für

⁴³ Ploetz, *Der große Ploetz*, 945 ff; Fenske, *Der moderne Verfassungsstaat*, 147 ff.

⁴⁴ Fenske, *Der moderne Verfassungsstaat*, 212 ff.

⁴⁵ Kempf, *Das politische System Frankreichs*, in Ismayr (Hrsg), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 302.

⁴⁶ Ismayr, *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*, in Ismayr (Hrsg), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 12; Geiss, *Geschichte griffbereit VI, Staaten - Die nationale Dimension der Weltgeschichte*, 63 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

sich entschieden und Frankreich wurde nach der Schweiz zur zweitältesten Demokratie⁴⁷ auf dem europäischen Festland.⁴⁸

Seit der wichtigen Verfassungsänderung im Jahr 1962 wird der französische Präsident direkt von den Bürgern gewählt, wodurch er eine stärkere Legitimation durch das Volk und mithin eine bedeutendere Stellung im Staatsgefüge erhielt. Dass die politische Rangordnung seither den Präsidenten an die Spitze des Staates stellt, ist auch dem Verfassungstext selbst zu entnehmen, wo nach den Regeln zur Souveränität die numerische Reihenfolge Präsident, Regierung, Parlament eingehalten ist.⁴⁹

Was die Rolle Frankreichs in der EU betrifft, kann Frankreich als Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften traditionell als Ideengeber und Mitinitiator aller integrationspolitischen Fortschritte gesehen werden.⁵⁰ Doch auch das Verhältnis Frankreichs zur EU wird häufig als ambivalent bezeichnet. Durch die klare und stringente Verfolgung nationaler Interessen, verhinderte Frankreich beispielsweise mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG über mehrere Jahre. Hintergrund dieser Politik war der Versuch der anderen Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union Mehrheitsentscheidungen einzuführen, bei denen Frankreich in wichtigen Fragen hätte überstimmt werden können. Auch die Frage der Supranationalität wird von Frankreich eher skeptisch beantwortet. Schon Charles de Gaulle prägte den Begriff „Europa der Vaterländer“ und brachte damit die Bevorzugung des intergouvernementalen Integrationsgedanken gegenüber der Supranationalität zum Ausdruck. Auch Mitterrand setzte sich für eine Vertiefung der Integration unter dem Motto „Soviel Integration wie nötig, soviel einzelstaatliche Souveränitätswahrung wie möglich.“ ein und auch Jaques Chirac ordnete schließlich seine Europapolitik innenpolitischen Interessen unter.

Als am 29. Mai 2005 die französische Bevölkerung den Vertrag über eine Verfassung für Europa ablehnte, wurde Frankreich in eine europapolitische Schreckstarre katapultiert, die bis zur Wahl des französischen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy* 2007 andauern sollte. Erst

⁴⁷ Demokratie meint hier, dass die tatsächliche Staatsgewalt vom Volk ausgeht und politische Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden: das Parlament (*Assemblée Nationale*) der Dritten Republik war als Zwei-Kammer-System ausgestaltet – bestehend aus der *Chambre des Députés* (mit mehr als 600 Abgeordneten), die durch ein Allgemeinwahlrecht bestimmt wurde; und dem Senat (300 Senatoren, gewählt für 9 Jahre), der von Wahlkomitees (*collèges électoraux*) der *Départements* oder der Dorfgemeinschaften gewählt wurde, vgl. *Thomson*, *Democracy in France the Third and Fourth Republics*, 75ff.

⁴⁸ *Fenske*, *Der moderne Verfassungsstaat*, 516.

⁴⁹ *Kempf*, *Das politische System Frankreichs*, in *Ismayr* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 302; vgl. Titel II, III und IV der französischen Verfassung.

⁵⁰ *Müller-Brandeck-Bocquet*, *Frankreich: zurück in Europa, aber mit welchem Kurs?*, in *APuZ* 38/2007, 11.

Sarcozy - und nicht etwa der deutschen Ratspräsidentschaft unter *Angela Merkel*, die *Sarcozys* Idee lediglich aufgriff - gelang es durch eine europapolitische List, den Verfassungsvertrag als einen vereinfachten Vertrag wieder auf das europäische Tapet zu bringen. Dieser von ihm so bezeichnete *traité simplifié*, der inhaltlich den gesamten Verfassungsvertrag darstellt, müsse nach *Sarcozy* jedoch wegen seiner lediglich institutionellen Natur nur dem Parlament zur Ratifizierung vorgelegt werden. Frankreich ist also mit politischem Integrationswillen zurück in Europa. Am 7. Februar 2008 wurde der Vertrag von Lissabon schließlich von der Nationalversammlung und einen Tag später vom französischen Senat gebilligt und ist hiermit seit dem 8. Februar 2008 ratifiziert.⁵¹ Gleichzeitig macht *Sarcozy* wie seine Vorgänger aber auch deutlich, dass mit sperrigen Positionen und Nationalegoismen zu rechnen ist. Frankreich wird also auch in Zukunft die nationalen Interessen seines Landes hochhalten, wenn es die Europäische Union auf Zukunftskurs bringt.⁵²

III. Portugal

Portugal erlangte schon 1385 seine nationale Geschlossenheit und Souveränität.⁵³ Seine erste liberale Verfassung erhielt Portugal 1822, die sich stark an der spanischen Verfassung von Cadix aus dem Jahr 1812 orientierte und eine konstitutionelle Monarchie nach dem Muster der französischen Verfassung von 1791 schaffen wollte. Da Portugal während der Napoleonischen Kriege zunächst von Frankreich und dann von Großbritannien besetzt wurde, floh der König nach Brasilien und bestätigte nach seiner Rückkehr aus dem Exil das Dokument.⁵⁴ Extrem konservative Kräfte in Geistlichkeit und Großgrundbesitz erzwangen jedoch schon 1823 die Aufhebung der Verfassung zu Gunsten der absoluten Monarchie. Die Politik des Landes war in der Folge von inneren Machtkämpfen bestimmt. Bis ins 20. Jahrhundert hinein wechselten sich monarchische Reaktion, Phasen konstitutioneller oder sogar parlamentarischer Monarchie, Republik und Diktatur ab.⁵⁵

Als schließlich 1910 die Republik ausgerufen wurde, konnte diese keine feste Regierungsgewalt herstellen. Von 1911 bis 1926 erlebte das Land unter acht Präsidenten

⁵¹ Vgl. Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/>, 3. Jänner 2010.

⁵² *Müller-Brandeck-Bocquet*, Frankreich: zurück in Europa, aber mit welchem Kurs?, APuZ (2007) (Bonn), 11 ff siehe: <http://www.bpb.de/files/ZGMVIE.pdf>, siehe auch *Brodocz/Vorländer*, Frankreich in der EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXCO,0,0,Frankreich_in_der_EU.html, 14. Juli 2008.

⁵³ *Geiss*, Geschichte griffbereit VI, 43 ff.

⁵⁴ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 351 ff.

⁵⁵ *Geiss*, Geschichte griffbereit VI, 47 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

44 Regierungen sowie 20 Revolutionen und Staatsstrieche.⁵⁶ 1926 wurde unter den Belastungen des Ersten Weltkriegs und der Nachkriegszeit die Republik durch einen Militär-Coup gestürzt und durch ein autoritäres System abgelöst.⁵⁷

Am 25. April 1974 folgte schließlich der unblutig herbeigeführte Sturz der Diktatur in der sog Nelkenrevolution. Die von der Regierung entsandten Militärs verbündeten sich mit dem aufständischen Volk; die Revolution verwandelt sich auf diese Weise beinahe in ein Volksfest. Die erste Phase der Revolution war geprägt von Auseinandersetzungen zwischen einer konservativen Strömung und einem sozialistischen Flügel innerhalb der Vereinigung der putschenden Offiziere. Die politische Richtung des Systemwechsels war daher zunächst noch offen.⁵⁸ Die Verfassung von 1976 definierte sodann den Übergang zum Sozialismus als Staatsziel. Jedoch wurden die kommunistischen Einflüsse schließlich zurückgedrängt, als sich der gemäßigte General *Ramalh o Eanes* bei den ersten Präsidentschaftswahlen 1976 nach der neuen Verfassung durchsetzen konnte. Nach und nach wurden die sozialistischen Überreste aus der Verfassung entfernt und Portugal wurde zu einer demokratischen Republik nach westlichem Vorbild.⁵⁹

Mit der Verfassungsreform 1982 wandelte sich die präsidentielle Regierungsform zu einer parlamentarischen, wonach seither die Regierung politisch nur noch dem Parlament verantwortlich ist. Auch das Militär, nach der Revolution ein wichtiger Bestandteil des Staatswesens, wurde einer zivilen Kontrolle unterstellt.⁶⁰

Portugal trat am 1. Jänner 1986 nach acht Jahren komplizierter Verhandlungen der EG bei. Im Zeitpunkt der Antragstellung im Jahr 1977 wurde es als nicht unproblematisch angesehen, dass die portugiesische Verfassung die Reformen zur Verstaatlichung von Banken und Großunternehmen sowie die Agrarreform sch tzte. Auch war das politische Leben in den 1970er Jahren noch von einer starken Militärpräsenz geprägt. Es waren einerseits wirtschaftliche Überlegungen, weshalb die politischen Eliten auf einen Beitritt zu den Gemeinschaften drängten. Großbritannien war als wichtigster Handelspartner Portugals schon 1973 der EG beigetreten und nach dem Abschluss zweier Verträge mit dem Internationalen Währungsfonds begannen schon in den 1980er Jahren

⁵⁶ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 353 f.

⁵⁷ Merkel/Stiehl, Das politische System Portugals, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 651; Geiss, Geschichte griffbereit VI, 49 f.

⁵⁸ Merkel/Stiehl, Das politische System Portugals, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 652.

⁵⁹ Ploetz, Der große Ploetz, 1481 ff; Geiss, Geschichte griffbereit VI, 48.

⁶⁰ Merkel/Stiehl, Das politische System Portugals, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 652 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Gemeinschaftsmittel nach Portugal zu fließen, was zu einer deutlichen Verbesserung der Lebensbedingungen führte.⁶¹ Neben diesen ökonomischen Beweggründen sollte die feste Einbindung in die EG vor allem auch die Demokratisierung des politischen Systems weiter festigen.⁶² Die postrevolutionäre Polarisierung der politischen Landschaft konfrontierte Portugals Gesellschaft mit neuen sozialistischen Strömungen neben anderen Programmen wie beispielsweise dem *Third Worldism*. Umso wichtiger wurde es für das rechte und das Mitte-Links-Spektrum die Demokratisierung Portugals mit einer Annäherung an Europa zu verknüpfen und auf diese Weise wurde die EG zum Symbol für die neue innerstaatliche Ordnung.⁶³

Heute ist Mitgliedschaft in der EU neben der Mitgliedschaft in der NATO eine der beiden Säulen der portugiesischen Außenpolitik. Zusammen mit Deutschland und Slowenien beteiligte sich Portugal an der so genannten Trio-Ratspräsidentschaft, die ab Anfang 2007 mit 18 Monaten Laufzeit eine größere Kontinuität in der Ratsarbeit bewirken sollte. Mit *Luís Filipe Marques Amado* stellte Portugal in der zweiten Jahreshälfte 2007 den Ratspräsidenten.

Seit Ende 2004 stellt Portugal mit *José Manuel Durão Barroso* den EU-Kommissionspräsidenten, der in der Union vor allem auch im Rahmen der Lissabon-Strategie starke Akzente setzte.⁶⁴ Nachdem bezüglich des VVE der portugiesischen Bevölkerung ein Referendum zunächst versprochen, der Termin dann mehrmals verschoben und das Verfahren nach den Nein-Stimmen in den Niederlanden und Frankreich schließlich nicht nachgeholt wurde,⁶⁵ hat auch Portugal den Vertrag von Lissabon rein parlamentarisch am 23. April 2008 mit einer überwältigenden Mehrheit angenommen.

IV. Spanien

Auch Spaniens Souveränität ist mit dem Jahr 1492 schon früh zu verorten.⁶⁶ Spanien erhielt seine erste liberale Verfassung, die Verfassung von Cadiz, im Jahre 1812 als Folge des Unabhängigkeitskampfes gegen den von Frankreich eingesetzten König *Joseph Bonaparte*. Auf diese Weise endete der überragende Einfluss Frankreichs während des 18. und am

⁶¹ *Costa Pinto/Costa Lobo*, Portugal und die EU, APuZ 46/2006, 5 ff (6), abrufbar unter <http://www.bpb.de/files/5YUVG6.pdf>, 27. August 2008.

⁶² *Merkel/Stiehl*, Das politische System Portugals, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 680 f.

⁶³ *Costa Pinto/Costa Lobo*, Portugal und die EU, APuZ 46/2006, 5 ff (6), abrufbar unter <http://www.bpb.de/files/5YUVG6.pdf>, 27. August 2008.

⁶⁴ *Brodocz/Vorländer*, Portugal in der EU siehe: <http://www.bpb.de/files/5YUVG6.pdf>, 27. August 2008.

⁶⁵ *Maurer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag ,92 f, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

⁶⁶ *Geiss*, Geschichte griffbereit VI, 52.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Anfang des 19. Jahrhunderts in Spanien.⁶⁷ Die Verfassung von Cadix, die sich zum Vorbild des radikalen Liberalismus im frühen 19. Jahrhundert etablierte, wurde jedoch schon im Mai 1814 von dem neu ernannten König *Ferdinand VII.* - nach der Niederlage Napoleons - für ungültig erklärt. Zu konservativ und zu reaktionär waren die Kräfte im Inneren des Landes, als dass sich die liberale Verfassung hätte halten können. Stattdessen entwickelte sich eine harte Restaurationspolitik, die an die reaktionären Verhältnisse von 1808, als die französischen Truppen Napoleons das Land besetzten, anknüpfen wollte, was eine Welle der Unzufriedenheit in der Bevölkerung auslöste. Die Armee hatte in der Folge vor allem mit den Unabhängigkeitsbewegungen in den Kolonien zu kämpfen. Diese waren nicht mehr zu bewältigen und so wurde die Verfassung von 1812 von Offizierseite im Jahr 1820 wieder als gültig proklamiert. Unter dem Druck der Provinzen schwor *Ferdinand VII.* auf die Verfassung, bat jedoch die Heilige Allianz gegen die liberalen Kräfte zu Hilfe. Im Frühjahr 1823 intervenierte Frankreich mit großem Erfolg. Die absolute Monarchie wurde wieder hergestellt. Der König erklärte alle Regierungsakte seit 1820 für nichtig und begründete dies damit, dass er in dieser Zeit nicht zurechnungsfähig gewesen sei. 1834 kehrte Spanien mit dem *Estatuto Real* zur konstitutionellen Monarchie zurück, was jedoch wegen der geringen aktiven Wahlberechtigung nur als konstitutives Feigenblatt angesehen werden kann. Das Militär erzwang 1836 die Inkraftsetzung der Verfassung von 1812. Das darin festgelegte hohe Wahlrecht, das 26 % der Bevölkerung einschloss, wurde vom Parlament drastisch auf 2,1 % reduziert und zielte auf die alleinige Mitsprache des Adels und des gehobenen Bürgertums ab.⁶⁸

Von den Bewegungen des Jahres 1848 wurde Spanien wenig erfasst. Vielmehr war die Mitte des 19. Jahrhunderts von Putschversuchen hoher Offiziere geprägt. An der Spitze einer Bewegung stand der General *Don Juan Prim*. Dieser forderte eine Nationalversammlung, die auf dem allgemeinen Stimmrecht basierte. In etlichen Städten bildeten sich seit 1867 heimliche Revolutionsausschüsse zur Erreichung einer echten konstitutionellen Monarchie. Die konstitutionelle Verfassung war jedoch nicht lang in Kraft; *Prim* wurde 1870 ermordet 1873 stand ganz Spanien in Flammen, bis General *Pavia* durch Staatsstreich die kurze Republik 1873-74 beendet und die Restauration einleitet. 1876 wurde erneut eine Verfassung verabschiedet, die Spanien zur konstitutionellen Monarchie machte. Auch hier war das Wahlrecht auf knappe 5 % beschränkt. Um das Land in Ruhe zu regieren und so das Militär zu entmachten wechselten sich die beiden

⁶⁷ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 54.

⁶⁸ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 345 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

großen Parteien des Landes in der Regierung ab. Vertraglich wurde diese Alternierung 1885 besiegelt.⁶⁹

1931 brach die Monarchie zusammen, nachdem bei den Gemeindewahlen auf dem Land die monarchistischen und in den Städten jedoch die prorepublikanischen Parteien siegten. Nachdem nun in verschiedenen Städten die Republik ausgerufen wurde, verlies König *Alfons XIII.* Spanien, ohne auf seine Thronrechte zu verzichten. Niceto Alcalá Zamora bildet nun eine Regierung aus republikanischen und sozialistischen Kräften, nachdem bei den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung diese Kräfte eine überwältigende Mehrheit erhalten haben. Diese republikanische Verfassung von 1931 ist liberal-fortschrittlich und trennt Kirche und Staat. In der Folge kam es durch regionale Aufstände zu einem Rechtsruck in den Regierungen. Die Polarisierung in Volksfront und Nationale Front führte ab 1936 zum Spanischen Bürgerkrieg, der 1939 mit dem Sieg der Nationalisten unter General *Franco* endete. Das mit deutscher und italienischer Hilfe errichtete autoritäre *Franco-Regime* endete erst mit dem Tod des Diktators 1975. Nach *Franco*'s Tod wurde in Spanien die Monarchie wieder hergestellt und durch König *Juan Carlos* der parlamentarischen Demokratie geöffnet. Dieser erreichte zusammen mit seinem Regierungschef *Adolfo Suárez*, dass die Führung der Einheitspartei *Movimiento*, Bewegung, und das autoritär zusammengesetzte Parlament dem „Gesetz zur Politischen Reform“ zustimmten, was die Volkssouveränität und die Möglichkeit zu Verfassungsreformen durch Mehrheitsentscheidungen einführte.⁷⁰ Die neue demokratische Verfassung nahm eine Schlüsselstellung im Übergangsprozess von der Diktatur zur Demokratie ein. Mit einer Mehrheit von 88 % nahm die spanische Bevölkerung die Verfassung 1978 an und machte damit Spanien zu einer parlamentarischen Monarchie.⁷¹

Am 23. Februar 1981 unternahmen Angehörige der Armee, die dem *Franco-Regime* nachtrauerten, einen letzten Putschversuch. Der spanische König *Juan Carlos* trat jedoch entschlossen als Oberbefehlshaber der Armee für die Demokratie ein und damit konnte der Staatsstreich noch in der Nacht vereitelt werden.⁷²

Die Verfassung vom 29. Dezember 1978 ist heute in nahezu unveränderter Form in Kraft. Sie definiert Spanien in ihrem Art 1 als sozialen und demokratischen Rechtsstaat, kodifiziert die Einklagbarkeit aller verfassungsmäßig garantierten Rechte und ist für alle

⁶⁹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 348 ff.

⁷⁰ Barriosl, Das politische System Spaniens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 609.

⁷¹ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 49 ff.

⁷² Ploetz, Der große Ploetz, 1480.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Inhaber staatlicher Gewalt verbindlich.⁷³ In der Betonung verfassungsrechtlicher Werte und Prinzipien und der konsequenten richterlichen Kontrolle jeglichen staatlichen Handelns wird die Anlehnung an das Bonner Grundgesetz deutlich.⁷⁴

Nach *Francos* Tod richtete Spanien seine Außenpolitik neu aus und näherte sich der Europäischen Gemeinschaft an. 1986 trat Spanien schließlich zusammen mit Portugal der EG bei. Eines der wesentlichen Ziele der spanischen Politik ist es, die Lebensverhältnisse seiner Bürger auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene auf das Niveau der anderen Mitgliedstaaten anzuheben. Hierfür wird eine enge und aktive Zusammenarbeit in und mit Europa und eine Vertiefung der Integration als unverzichtbar angesehen. Dies ist nicht zu Letzt ein Grund, weshalb die Mitgliedschaft Spaniens von seinen Bürgern nachhaltig befürwortet und unterstützt wird. So votierten auch die spanischen Bürger bei ihrem Referendum über die EU-Verfassung am 18. Mai 2007 mit rund 77 % der Wähler mit „Sí“.⁷⁵ Am 8. Oktober 2008 wurde auch der Vertrag von Lissabon in Portugal parlamentarisch ratifiziert.

V. Königreich der Niederlande

Als einer der ersten modernen Staaten Europas erkämpften sich die Niederlande im 17. Jahrhundert eine republikanische Staatsform. In dieser Zeit wurde Holland durch die parlamentsähnlichen Generalstände, die *Generalstaaten*, oligarchisch als Republik regiert, hatte aber mit dem Generalstatthalter aus dem Hause Oranien meistens eine oberste Staatsspitze quasi-monarchischen Zuschnitts.⁷⁶

Erst nach der Französischen Revolution und nach dem Abzug der Napoleonischen Truppen im Herbst 1813 entwickelte sich in den Niederlanden ab 1814 eine konstitutionelle Monarchie mit starker Stellung des Herrschers und hohen Beschränkungen bei der Wahlbeteiligung. Zwar wurde als beste Verfassung die aristotelische Verfassung diskutiert, die eine ausgewogene Verbindung von monarchischem, aristokratischem und demokratischem Element vorsah; mit einem jedoch stark ausgestalteten Monarchen wurde die Verfassung im März 1814 verabschiedet. In der Folge erhielt der Regent die Herrschaft auch über die südlichen Niederlande und ließ sich zum König der Vereinigten Niederlande ausrufen. Um auch die Interessen der neuen Gebiete zu beachten, wurde eine

⁷³ Barrios, Das politische System Spaniens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 651;

⁷⁴ *Ismayr*, Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 11.

⁷⁵ *Brdocz/Vorländer*, Spanien in der EU, siehe <http://www.bpb.de/themen/WOXASR.html>, 5. September 2008.

⁷⁶ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 134 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Verfassungskommission zur Revision der Verfassung eingesetzt, in denen beide Regionen paritätisch vertreten waren. Die neue Verfassung trat am 24. August 1815 in Kraft und mit ihr wurde eine neue Erste Kammer eingeführt. Die Generalstände wurden zur zweiten Kammer.⁷⁷ Unter dem Eindruck der Revolution 1848 wurde eine weitere Verfassungsrevision vorbereitet und die Verfassungsänderungen wurden im November desselben Jahres verkündet. Die Verfassung von 1815 bekam einen liberalen Anstrich und der Monarch büßte seine herausragende Stellung ein.⁷⁸ 1917 wurde das allgemeine Männerwahlrecht eingeführt; im Jahr 1919 wurde dieses Recht auch den Frauen eröffnet.⁷⁹

Die Verfassungsänderung von 1983 stärkte schließlich die Volkssouveränität und führte einen zusammengefassten Grundrechtsteil ein, der jedoch - nicht einklagbare - Menschen- und Bürgerrechte enthält.⁸⁰ Die niederländische Verfassung, die *Grondwet*, schreibt dem Monarchen die Stellung des Staatsoberhauptes zu, was ein Amt mit vorwiegend repräsentativen Aufgaben darstellt. Im Vielparteiensystem Holland sind jedoch die politischen Einflussmöglichkeiten des Staatsoberhauptes nicht zu unterschätzen. Zusammen mit dem Staatsrat wirkt der Monarch überdies auch aktiv an der Gesetzgebung mit; ein eigenes Veto- oder Entscheidungsrecht kommt ihm allerdings nicht zu.⁸¹

Die Niederlande sind eines der sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft und gehören damit zu den Initiatoren der europäischen Integration und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Während ihrer vorletzten Ratspräsidentschaft im Jahr 1997 unter *Hans van Mierlo* wurde der Vertrag von Amsterdam unterzeichnet, der wirtschafts- und sozialpolitische Leitlinien für die EU vorgab und als Wegmarke der Europäischen Integration angesehen wird. Lange Zeit war die Vertiefung der europäischen Integration nicht nur für die politischen Eliten, sondern auch für die Bürger unumstrittenes außenpolitisches Ziel. So tun sich die Niederlande auch vergleichsweise leicht, souveräne Rechte an die überstaatliche Ebene der EU abzugeben. Der Verlust der nationalstaatlichen Eigenständigkeit wird als angemessener Tribut für wirtschaftliche und politische Vorteile gesehen, die die europäische Idee mit sich bringt. Desto überraschender kam im Juni 2005 das eindeutige „Nee“ zum EU-Verfassungsvertrag, als 61,6 % der Wähler bei einer Wahlbeteiligung von rund 63 % gegen das Vertragswerk stimmten.⁸² Zurückzuführen ist

⁷⁷ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 319 ff; Geiss, Geschichte griffbereit VI, 88 ff.

⁷⁸ Lepszy, Das politische System der Niederlande, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 349.

⁷⁹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 327 ff.

⁸⁰ Lepszy, Das politische System der Niederlande, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 351.

⁸¹ Lepszy, Das politische System der Niederlande, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 351.

⁸² Brodocz/Vorländer, Die Niederlande in der EU, siehe: www.bpb.de/themen/S4HUBV.html, 5. September 2008.

dieser negative Ausgang einerseits darauf, dass die Regierung sich nicht genügend für den Verfassungsvertrag eingesetzt hat⁸³ und andererseits das Bekanntwerden, dass der niederländische Gulden bei der Einführung zwischen 5 und 10 % unter seinem eigentlichen Wert eingestuft wurde⁸⁴. Ohne eine weitere Volksabstimmung wurde der Vertrag von Lissabon schließlich am 8. Juli 2008 parlamentarisch ratifiziert.⁸⁵

VI. Dänemark

Dänemark erreichte seine heutigen Grenzen 1658 und wurde ab 1665 nach dem Königlichen Gesetz, der *Lex Regia*, regiert, die den König zum absoluten Monarchen machte. Zwar gab es im 18. Jahrhundert Verfassungsdiskussionen, jedoch sah man keinen existenziellen Bedarf einer Verfassung. Seit Mitte des 18. Jahrhunderts hatte die Regierung immer wieder ihre Reformwilligkeit bewiesen und bürgerliche Interessen berücksichtigt. Mit der blutigen Niederschlagung der Revolution 1793/94 in Frankreich versiegte auch in Dänemark die zuvor stark aufgekommene Tendenz zum Liberalismus. Erst nach der französischen Juli-Revolution 1830 kamen Forderungen nach einer Verfassung für das mit Dänemark in Personalunion verbundene Schleswig-Holstein auf. *Friedrich VI.* in seiner Eigenschaft als König von Dänemark und Herzog von Schleswig und Holstein ließ einen Verfassungsentwurf erarbeiten; schwierig war jedoch die Frage, ob es im Gesamtstaat eine oder mehrere Verfassungen geben sollte. 1831 ergingen sodann zwei inhaltlich gleiche Verfassungen, die eine für das Königreich, die andere für Schleswig-Holstein, die ihre definitiven Fassungen erst 1834 erhalten sollten.

Die Märzrevolutionen 1848 in Paris und Berlin führten dazu, dass Dänemark in Konflikt mit der deutschen Nationalbewegung geriet. Als Folge sollte Schleswig dem Königreich einverleibt und somit von Holstein abgetrennt werden. Es kam zum Schleswig-Holsteinischen Krieg, in dem deutsch-nationalliberale Schleswig-Holsteiner zusammen mit den meisten Staaten des Deutschen Bundes versuchten, die dänische Oberherrschaft zu beenden. Der Krieg konnte erst im Jahr 1851 zugunsten Dänemarks beendet werden und die weitgehend eigenständigen Herzogtümer Schleswig und Holstein blieben unter dänischer Herrschaft.⁸⁶ Dänemark erhielt seine erste demokratische Verfassung im Jahr 1849, welche auf friedliche Weise das Zeitalter der absoluten Monarchie beendete. Die Tendenz zu einem autoritären Kurs war jedoch noch stark vorhanden. Die konstitutionelle

⁸³ Vgl. *Nienhuysen*, Die Apathie ist unglaublich, in: *Süddeutsche Zeitung* v 20.04.2005, 8.

⁸⁴ *Beunderman*, Euro row boosts Dutch No camp, abrufbar unter <http://euobserver.com/?aid=19087>, 27. Dezember 2009.

⁸⁵ Vgl. Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/>, 3. Jänner 2010.

⁸⁶ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 303 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Verfassung vom Juni 1849 war auf der Basis eines niedrigen Zensus ausgestaltet und wurde phasenweise durch die restriktivere dänische Gesamtstaatsverfassung unterlaufen. Der Monarch musste die legislative Gewalt nun aber mit dem neuen Parlament teilen. Dieses bestand aus zwei Kammern, dem *Landsting*, der Ersten Kammer und dem *Folketing*, der Zweiten Kammer. Auch die Rechtsprechung wurde von der Exekutive getrennt und auf unabhängige Gerichte übertragen. Auf diese Weise wurde die Macht des immer noch starken Königs beschränkt und der Weg in die Moderne geebnet.⁸⁷

Die Niederlage im Deutsch-Dänischen, genannt auch der Zweite Schleswig-Holsteinische Krieg, der von Februar bis Oktober 1864 zwischen dem Deutschen Bund und Dänemark geführt wurde und wodurch Schleswig und Holstein endgültig von Dänemark abgetrennt wurden,⁸⁸ löste in Dänemark eine tiefe Bewusstseinskrise aus, die den Verzicht auf jegliche Machtpolitik nach Außen nach sich zog und die Parlamentarisierung und Demokratisierung nach innen vorübergehend stärkte. Doch schon 1866 wurde der Status von 1849 mit verschlechtertem Wahlrecht wieder hergestellt. Von 1872 bis 1894 erlebte Dänemark einen schweren Konflikt zwischen Regierung und *Folketing*. Die Gesetze wurden lange Zeit in verfassungswidriger Weise nur von der Ersten Kammer verabschiedet. Als die liberale *Venstre*, die Linke, 1901 überraschend die Wahlen gewann, ermöglichte dies die Bildung der ersten Regierung, die sich auf eine Mehrheit im *Folketing* stützen konnte. Damit hatte das parlamentarische Prinzip endgültig gesiegt.⁸⁹

Die heutige Verfassung Dänemarks stammt aus dem Jahr 1953. Das *Landsting* wurde abgeschafft und das Parlament als Ein-Kammer-System umgestaltet. Eckpfeiler der dänischen Verfassung ist das *Danmarks Riges Grundlov*, das Grundgesetz, das ein parlamentarisches Regierungssystem und einen Monarch mit ausschließlich formellen und zeremoniellen Funktionen vorsieht.⁹⁰

Der Beitritt Dänemarks zur EG datiert in das Jahr 1972, als auch Großbritannien als einer seiner wichtigsten Handelspartner in die EG aufgenommen wurde. So sind es auch die ökonomischen Gesichtspunkte, die Dänemark und die dänischen Bürger an der Union befürworten. Eine politische Integration stößt in der Bevölkerung jedoch eher auf

⁸⁷ Nannestad, Das politische System Dänemarks, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 55 ff; Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 306 ff.

⁸⁸ Im Vertrag von Gastein vom 14. August 1865 erhielt Preußen das Herzogtum Schleswig und Österreich erhielt das Herzogtum Holstein.

⁸⁹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 308 ff; Nannestad, Das politische System Dänemarks, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 55 ff.

⁹⁰ Brodocz/Vorländer, Dänemark, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/BQ29WQ,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Unbehagen. So wurde 1997 der Vertrag von Maastricht in einem ersten Referendum auch abgelehnt. Seit seinem „Nej“ zum Vertrag von Maastricht wird Dänemark als schwieriger europapolitischer Partner angesehen. Vielfach wird von einer Dichotomie der dänischen Europapolitik gesprochen. Einerseits wird die führende Rolle Dänemarks in der Europapolitik betont. Besonders hervorzuheben sind hierbei der Erweiterungsprozess und die Umsetzung der EU-Gesetzgebung, wobei Dänemark beispielhaftes Engagement zeigt. Andererseits beansprucht Dänemark im Alleingang Sonderregelungen in den Politikbereichen der Wirtschafts- und Währungsunion, in Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik und in der gemeinsamen Verteidigungspolitik.⁹¹

Über den Vertrag über eine Verfassung für Europa sollte in Dänemark ein Referendum stattfinden, das der damalige Regierungschef *Rasmussen* schon im Jahr 2003 ankündigte. Mit der Überlegung, dass die Chancen für einen positiven Ausgang des Volksentscheides nach der Abstimmung in Großbritannien steigen würden, wurde das Datum immer weiter hinausgeschoben. Nach den negativen Resultaten in Frankreich und den Niederlanden wurde der Termin jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben und blieb dann gänzlich aus.⁹² Vielmehr ratifizierte das dänische Parlament am 24. April 2008 den Vertrag von Lissabon.⁹³

VII. Schweden

Wie Dänemark erreichte auch Schweden seine heutige Gestalt 1658.⁹⁴ Ende des 18. Jahrhunderts beseitigte König *Gustav III.* unblutig die Herrschaft der Stände und regierte ab 1772 als Repräsentant in einer aufgeklärten Monarchie. Schweden unterlag in dieser Zeit in mehreren Kriegen und verlor weitreichende Gebiete. In der Folge blieb Schweden ab 1814 in allen europäischen Kriegen neutral und konzentrierte sich auf die innere Entwicklung des Landes.⁹⁵ 1809 wurde *Karl XIII.* durch einen Staatsstreich zum neuen König ernannt; dieser beschwor noch im selben Jahr die Verfassung, auf die sich der Reichstag nach intensiven Diskussionen einigen konnte. Es kam zur Entwicklung eines

⁹¹ *Brodocz/Vorländer*, Dänemark in der EU, siehe <http://www.bpb.de/themen/JLRW38.html>, 7. September 2008.

⁹² *Maurer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Weg aus der Krise II, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Diskussionspapier der FG 1, 2006/ 4. April 2006, 11. Auflage, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

⁹³ *Menzenbach/Hippe*, Stand der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Nr 34/08, abrufbar unter: http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/ratifizierung_vertrag_von_lissabon.pdf, 11. Jänner 2009.

⁹⁴ *Geiss*, Geschichte griffbereit VI, 94 ff.

⁹⁵ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 299 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

demokratisch-parlamentarischen Staatswesens. Durch die Verfassung wurde Schweden annähernd eine konstitutionelle Monarchie; anfangs hatte jedoch der Reichstag noch die alte ständische Gestalt und so wurde Interessenpolitik nach altem Zuschnitt praktiziert. Die wichtigsten Etappen zur parlamentarischen Demokratie waren die Repräsentativverfassung und das Zwei-Kammer-System von 1865/66, ein erstes liberales Kabinett im Jahr 1905/06, das allgemeine Wahlrecht zur zweiten Kammer wurde 1909 eingeführt und 1911 das erste Mal angewandt.⁹⁶

Die Verfassung von 1809 war mit vielfachen Änderungen bis zur Verfassungsreform 1975 formell in Kraft. Die größte Neuerung 1975 bestand darin, dass die Rolle und die Funktion des Königs geschwächt und die schon länger praktizierte Volkssouveränität festgeschrieben wurde.⁹⁷

Schwedens aktuelle Verfassung besteht aus vier Teilen, wobei der wichtigste Teil das Grundgesetz zur Regierungsform, die *Regeringsformen*, bildet. Dieses stammt aus dem Jahr 1975 und wurde in den Jahren 1980 und 1992 geändert. Im schwedischen Grundgesetz werden staatsbürgerliche Grundrechte und Grundfreiheiten sowie die Staatsorganisation geregelt. Daneben bestehen noch das Thronfolgegesetz aus dem Jahr 1810, das Gesetz über die Pressefreiheit aus dem Jahr 1949 und das Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung von 1991.⁹⁸ Das politische System Schwedens zeichnet sich auf besondere Weise durch seine Ausgewogenheit aus. Konsens, Verhandlung und Integration gelten als die Schlüsselbegriffe des „Modells Schweden“, das jedoch in der jüngsten Zeit erheblichen Wandlungstendenzen ausgesetzt ist.⁹⁹ Seine Neutralitätspolitik machte es für Schweden unmöglich, im Zeitalter des Kalten Krieges der EWG beizutreten. Umso mehr konnte sich Schweden in den 1990er Jahren als Integrationsmotor zwischen Ost- und Westeuropa einsetzen und förderte auf diese Weise die Integration osteuropäischer Länder.¹⁰⁰ Die Schweden sind sich jedoch sehr bewusst, dass es gerade diese Neutralität war, die dem Land eine Friedensperiode von knapp 200 Jahren sicherte. Umso skeptischer stehen die Bürger der Mitgliedschaft Schwedens in der EU und der daraus resultierenden Integration in die supranationalen Strukturen gegenüber. Die nationalstaatliche Souveränität aufzubrechen und Teile seiner souveränen Rechte

⁹⁶ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 300 ff.

⁹⁷ Jahn, Das politische System Schwedens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 93 f; Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 300 ff.

⁹⁸ Brodocz/Vorländer, Schweden, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/3JEZEY,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

⁹⁹ Jahn, Das politische System Schwedens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 93.

¹⁰⁰ Jahn, Das politische System Schwedens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 125 f.

abzugeben, war für Schweden ein schwerer Schritt. Und so sträubt sich Stockholm auch gegen eine Ausweitung der Kompetenzen der EU. Trotz dieser EU-kritischen Haltung ist Schweden seit dem 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union. Die Europaskepsis tritt am deutlichsten in der Ablehnung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und der Einführung von Mehrheitsbeschlüssen in der GASP hervor.¹⁰¹ Trotz einer Petition von 120 000 Schwedinnen und Schweden fand daher kein Referendum über den EU-Verfassungsvertrag statt. Der Vertrag von Lissabon wurde am 20. November 2008 vom Parlament ratifiziert.

VIII. Resümee

Die frühen Nationalstaaten zeichnen sich mehrheitlich durch eine stabile Verfassungstradition demokratischen Charakters aus. Großbritannien erstaunt mit praktizierten Rechtsprinzipien aus dem Mittelalter, die keiner höherrangigen Rechtskodifizierung bedürfen. Die Mehrzahl der frühen Nationalstaaten, nämlich Spanien, Großbritannien, die Niederlande, Dänemark und Schweden, haben ihr Königshaus beibehalten, wenn auch mit einer eher schwachen bzw rein repräsentativen Stellung des Monarchen. Die parlamentarischen Monarchien sind durch eine große politische Kontinuität gekennzeichnet, in der die schrittweise Anpassung an die Moderne der Regelfall ist. Eine Ausnahme dazu bildet die turbulente Geschichte Spaniens, das trotz seiner durchlebten Militärdiktatur zur Monarchie zurückkehrte. Portugal und Frankreich verzichteten nach negativen Erfahrungen mit autoritären Regentschaften gänzlich auf ein Königshaus.

Vielleicht ist es dem nationalen Selbstbewusstsein früher Nationalstaaten zuzuschreiben, dass diese schnell der EG beigetreten sind bzw diese gründeten. Aber nicht allein dieses Selbstbewusstsein kann diesen Beitrittswillen begründen. Vielmehr waren auch noch andere Faktoren für die Bündniswilligkeit der einzelnen Staaten ausschlaggebend. Für Frankreich und die Niederlande als Gründungsstaaten und für Großbritannien als Beitrittsland der ersten Erweiterungsrunde spielten dabei mit Sicherheit auch eine Verunsicherung nach dem Zweiten Weltkrieg und der Wunsch nach dauerhaftem Frieden eine entscheidende Rolle. Portugal und Spanien traten der EG bei nachdem die Militärdiktaturen ihrer Länder erfolgreich beseitigt waren. Dass Schweden erst nach dem Zusammenbruch des Sowjetregimes 1992 der EU beitrug, ist seiner Verpflichtung zur

¹⁰¹ Brodocz/Vorländer, Schweden in der EU, abrufbar unter:
<http://www.bpb.de/themen/TV29GR,0,0,Schweden.html>, 1. Jänner 2009.

Neutralität und seiner Rücksichtnahme auf den Nachbarn Finnland zuzuschreiben, der nicht isoliert werden sollte.

B. Imperiale Machtzentren

Bei anderen Völkern kam mit der Französischen Revolution 1789 die Frage nach der eigenen Nationalität und der Gestaltung ihrer Staaten auf. In Europa existierten zu dieser Zeit die imperialen Machtzentren Italiens¹⁰² und des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation als Zusammenfassung einzelner Teilgebiete.

Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation umfasste die deutschen Kleinstaaten sowie das Habsburger Reich mit seinen Erbländern. Nachdem das Heilige Römische Reich Deutscher Nation 1803/1806 untergegangen war und in der Folge die Suprematie *Napoleons* überwunden war, gründete sich 1815 der Deutsche Bund. Dieser Staatenbund bestand zunächst aus 41 souveränen Staaten und spiegelte die Zusammensetzung des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation wider. 1866/67 löste sich das Kaisertum Österreich als eigener Staat aus dem deutschen Bündnis und etablierte mit dem Habsburger Großreich ein Konglomerat an verschiedenen Nationen. Die Magyaren suchten sich innerhalb der Herrschaft Habsburgs ein großes Maß an Eigenständigkeit zu bewahren und betrieben nach dem Ausgleich mit Österreich 1867 eine harte und weitreichende Magyarisierungspolitik in Transleithanien¹⁰³ gegenüber den südslawischen Völkern.

Die vollständige Unabhängigkeit für Ungarn kam jedoch erst mit dem endgültigen Zerfall der Donaumonarchie im Jahr 1918.¹⁰⁴

I. Deutschland

Der Widerhall der Französischen Revolution traf auf ein Deutsches Reich, das strukturell uneinheitlich in staatliche und quasi-staatliche Einheiten zersplittert war, die nicht zuletzt aufgrund ihrer Größe die Modernisierung in unterschiedlichem Tempo aufnahmen. Von einer Revolution war man jedoch in allen Teilen des heutigen Deutschlands weit entfernt, da nirgends die Kluft zwischen Hof und Bevölkerung so groß war wie in Frankreich und

¹⁰² Auf dem heutigen Gebiet Italiens existierten seit der Renaissance wechselnde Allianzen folgender fünf Staaten: Mailand, Venedig, Florenz, der Kirchenstaat (Patrimonium Petri) und Neapel. Vgl. allgemein zur Bildung des Nationalbewusstseins Italiens: *Reinhardt*, Geschichte Italiens: von der Spätantike bis zur Gegenwart, 172 ff.

¹⁰³ Die Länder der ungarischen Krone, vgl. *Ploetz*, Der große Ploetz, 906.

¹⁰⁴ *Hoke*, Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte² (1996) 292 ff; *Lehner*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte³ (2002) 103 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

auch die wirtschaftliche Misere dort ein extremes Ausmaß erreicht hatte.¹⁰⁵ Als *Napoleon* Anfang des 19. Jahrhunderts die Neuordnung Mitteleuropas anstrebte, erreichte er 1806 die Auflösung des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation zugunsten des Rheinbundes. Die Staaten des Rheinbundes sollten nach und nach dem französischen Verfassungsmodell angeglichen und so die Mitte Europas geordnet werden.¹⁰⁶ So vollzogen sich in diesen deutschen Staaten sowie in Preußen Reformen, die jedoch keineswegs in die Neuverteilung politischer Gewichte münden sollten.¹⁰⁷

Nach dem Ende der napoleonischen Suprematie in Europa kam es auf dem Wiener Kongress 1815 zu einer Neuordnung des Kontinents, die ein Gleichgewicht zwischen den Großmächten schaffen und das alte politische System wieder herstellen sollte. Für Deutschland bedeutete das die Zusammenfassung der als souverän bezeichneten deutschen Staaten im Deutschen Bund, womit die Verfassungspolitik auf die Ebene der Teilstaaten verlagert wurde. Bis zur Revolution 1848 entwickelten sich innerhalb des Deutschen Bundes im Wesentlichen vier verschiedene Verfassungstypen, die jeweils auf dem Absolutismus fußten und zwar in bürokratischer, altständischer, patrizischer und repräsentativer Weise.¹⁰⁸

Nachdem die Forderungen nach einer fortschrittlichen Verfassungspolitik und die Herstellung der Deutschen Einheit auf dem Hambacher Fest 1832 nicht erfüllt wurden, brach im Lichte der französischen Februarrevolution in Deutschland 1848 die Märzrevolution aus. Diese Revolution führte zur Stärkung der Liberalen und schließlich am 28. März 1849 zur Paulskirchenverfassung. Die Reichsneugründung durch Revolution und Parlament scheiterte jedoch blutig und gab den Weg für eine Reichsgründung von oben durch Krieg frei. Preußen erlangte auf diese Weise unter dem Ministerpräsident *Bismarck* die Hegemonie in Deutschland und so gründete sich am 18. Jänner 1871 das Deutsche Reich mit dem preußischen König als Kaiser. Verfassungspolitisch trat 1871 eine konstitutionelle Monarchie in Kraft, die nach dem Ende des Ersten Weltkrieges 1918 durch die Weimarer Republik abgelöst wurde. Die Weimarer Republik machte das Deutsche Reich zur parlamentarischen Demokratie mit einem starken Reichspräsidenten an seiner Spitze. Wirtschaftliche Not und die als Demütigung empfundenen

¹⁰⁵ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 186 ff.

¹⁰⁶ *Thieme*, Die Verfassungen Europas - Hans Peter Ipsen zum 90. Geburtstag (1997), 52 ff.

¹⁰⁷ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 190 ff.

¹⁰⁸ *Hoke*, Rechtsgeschichte, 292 ff; *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 254.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Reparationsverpflichtungen¹⁰⁹ aus dem Ersten Weltkrieg führten in der Folge zur Radikalisierung der politischen Lage und schließlich zur Machtergreifung *Hitlers* im Jahr 1933.¹¹⁰ Zwar wurde die Weimarer Reichsverfassung nicht offiziell aufgehoben, aber von der national-sozialistischen Rechtslehre nicht anerkannt. So sah das „Gesetz zur Behebung von Not von Volk und Reich“ in seinem Artikel 1 vor, dass Reichsgesetze „außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossenen werden“ können. Dabei konnten nach Artikel 2 die Reichsgesetze „von der Reichsverfassung abweichen, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstags und des Reichsrats als solche zum Gegenstand“ hatten.¹¹¹ Mit *Schmitt* war „in Wahrheit [...] [das] Ermächtigungsgesetz¹¹² ein vorläufiges Verfassungsgesetz des neuen Deutschland“.¹¹³

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden im Osten Deutschlands die Gebiete bis zur Oder-Neiße-Linie zugunsten Polens und der UdSSR abgetrennt und Deutschland in vier Besatzungszonen aufgeteilt. Die bipolare Politik zwischen Kommunismus und Kapitalismus bzw. Demokratie brachte 1949 die Aufteilung Deutschlands in die Bundesrepublik und die Deutsche Demokratische Republik. Die Westmächte forderten die Ministerpräsidenten der Westzone auf, eine verfassungsgebende Versammlung zu bilden und genehmigten das erarbeitete Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, das am 23. Mai 1949 in Kraft trat. Bemerkenswert ist, dass das Grundgesetz durch die Militärgouverneure der Länderparlamente genehmigt wurde, was den provisorischen Charakter der Verfassung betonen sollte. In der sowjetischen Besatzungszone nahm der Volksrat die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik an. Der Kalte Krieg trennte die beiden deutschen Staaten in absurder Form voneinander, was insbesondere durch den Bau der Berliner Mauer 1961 zum Ausdruck kam. Die DDR war fortan eingebunden in den sowjetischen Machtblock des Warschauer Paktes und des RGW¹¹⁴, die BRD in den der NATO und der EG.¹¹⁵

Für die Bundesrepublik war die Frage der Westintegration nach dem Zweiten Weltkrieg von essentieller politischer Bedeutung. Die Anbindung an die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen Westeuropas wurde als einzige Garantie zum Erhalt der

¹⁰⁹ Die Reparationsverpflichtungen Deutschlands wurden festgelegt im Friedensvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919, abrufbar unter: <http://www.vertrag-von-versailles.de>, 19. November 2008.

¹¹⁰ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 262 ff.

¹¹¹ *Werle*, Justiz-Strafrecht und polizeiliche Verbrechensbekämpfung im Dritten Reich (1989) 59.

¹¹² Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/ns/ermaecht.html>, 14. Dezember 2008.

¹¹³ *Schmitt*, Staat, Bewegung, Volk. – Die Dreigliederung der politischen Einheit (1933) 7.

¹¹⁴ Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, englisch: COMECON.

¹¹⁵ *Ismayr*, Das politische System Deutschlands, in *Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 445 ff.; *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 125 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Demokratie in der BRD angesehen. So gehörte Westdeutschland zu den sechs Gründungsmitgliedern der EG.¹¹⁶

Erst die Auflösung des Sowjetsystems führte 1989 zur Wiedervereinigung Deutschlands, 1990 mit dem Einigungsvertrag zur Staatsauflösung der Deutschen Demokratischen Republik und dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Bonner Grundgesetzes. Am 3. Oktober 1990 ist das Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung geworden. Von der Möglichkeit gemäß Art 146 GG eine neue Verfassung durch Volksabstimmung zu beschließen, wurde kein Gebrauch gemacht.¹¹⁷ Mit der Wiedervereinigung Deutschlands wuchs auch das europapolitische Gewicht der Bundesrepublik, was zunächst bei Großbritannien und Frankreich Bedenken hervorrief. Vor diesem Hintergrund forcierte Deutschland seine weitere Einbindung in die supranationalen Strukturen und mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 schließlich die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union. Aus ihrer historischen Verantwortung heraus befürwortete die Bundesrepublik stets die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und das Konzept der Supranationalität. Mit der EU-Osterweiterung rückte Deutschland ins Zentrum der Union und erhielt eine Mittlerrolle zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten.¹¹⁸

Deutschland hatte im Rahmen der Trio-Ratspräsidentschaft den Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007. Mit dem Präsidentschaftsprogramm: „Europa gelingt gemeinsam“ wollte Berlin vor allem auch den Verfassungsprozess fortführen und stellte die Weichen für den Vertrag von Lissabon.¹¹⁹ Bundestag und Bundesrat stimmten im Frühjahr 2008 der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon zu; die zur Abschließung des Ratifikationsprozesses nötige Unterschrift des Bundespräsidenten hielt dieser bis zur Entscheidung der von dem CSU-Bundestagsabgeordneten *Gauweiler*, eingelegten Verfassungsbeschwerde zurück, welcher bereits erfolglos das Bundesverfassungsgericht gegen den VVE¹²⁰ angerufen hatte.¹²¹ Nachdem jedoch das BVerfG¹²² am 30. Juni 2009

¹¹⁶ Brodocz/Vorländer, Deutschland in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XZDHJ0,Deutschland_in_der_EU.html, 12. September 2008.

¹¹⁷ Ismayr, Das politische System Deutschlands, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 447.

¹¹⁸ Brodocz/Vorländer, Deutschland in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XZDHJ0,Deutschland_in_der_EU.html, 12. September 2008.

¹¹⁹ Siehe das offizielle Präsidentschaftsprogramm der deutschen Bundesregierung, abrufbar unter:

http://www.bmj.bund.de/enid/Deutsche_EU-Praesidentschaft_2__7/Das_Praesidentschaftsprogramm_1bv.html?druck=1, 11. Jänner 2009.

¹²⁰ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 28. April 2005 – 2 BvR 636/05 und 2 BvE 1/05, siehe Pressemitteilung Nr. 35/2005 vom 28. April 2005, abrufbar unter:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg05-035.html>, 18. November 2008.

zugunsten der Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit dem deutschen Grundgesetz entschieden hatte, ratifizierte der deutsche Bundespräsident *Köhler* am 25. September 2009 den Vertrag von Lissabon.¹²³

II. Italien

Die territorialen Gegebenheiten waren in Italien ähnlich wie in Deutschland durch die Zersplitterung in viele Kleinstaaten gekennzeichnet. Das änderte sich grundlegend als sich *Napoleon* 1805 zum italienischen König krönte und somit die italienische Halbinsel zu einem Herrschaftsgebiet zusammenfasste.¹²⁴

Nach dem Sturz *Napoleons* 1814/15 waren die Kräfte im Land sehr reaktionär, eine nationale Einigung Italiens war mit Blick auf ein Gleichgewicht in Europa unerwünscht und so zerfiel das Königreich wieder in seine Teilstaaten. Die Verfassungsverhältnisse waren in den italienischen Staaten durchwegs autoritär, dies unter anderem auch daher, weil man sich des Habsburger Reiches als Vorbild bediente. Es folgten die Revolutionen von 1820 und 1821, die Österreich im Auftrag der Heiligen Allianz niederschlug. Auch die große Revolution von 1848 blieb ohne Erfolg.¹²⁵

Im Jahr 1861 gelang *Vittorio Emmanuel II.* die nationale Einigung der italienischen Staaten durch die Ausrufung des Königreichs Italien. Die Verfassung von Sardinien-Piemont, die eine konstitutionelle Monarchie vorsah, wurde auf das geeinte Königreich übertragen. Das Regierungssystem Italiens war zwar von Anfang an parlamentarisch ausgerichtet, jedoch hatten wegen eines ausgedehnten Zensus nur 1,9 % der Bevölkerung das aktive Wahlrecht und damit die Möglichkeit der politischen Mitwirkung.¹²⁶ Mit der sog „parlamentarischen Revolution“ entstand 1876 Italien neu als konstitutionelles Königreich unter liberaler Führung mit einem ausgedehnten Männerwahlrecht.¹²⁷

Ab 1922 errang *Mussolini* die Macht und errichtete unter dem Deckmantel der konstitutionellen Monarchie ein autoritäres System. Nachdem das faschistische System

¹²¹ *Prantl*, Verfassungsklage gegen den Vertrag von Lissabon, Auf zum letzten Gefecht – diesmal in Karlsruhe, Süddeutsche Zeitung, abrufbar unter:

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/846/176315/>, 18. November 2008.

¹²² Vgl. das Lissabon-Urteil des Deutschen Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009 – auf welches später im Rahmen dieser Arbeit noch ausführlich eingegangen wird; abrufbar unter:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

¹²³ Vgl. Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/>, 3. Jänner 2010.

¹²⁴ *Ploetz*, Der große Ploetz, 1010 ff; *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 201 ff.

¹²⁵ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 333 ff.

¹²⁶ *Ploetz*, Der große Ploetz, 1015; *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 341 ff.

¹²⁷ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 343 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Mussolinis am Ende des Zweiten Weltkrieges gestürzt war, wurde zunächst die Monarchie durch Volksabstimmung abgeschafft und die Republik eingeführt.¹²⁸

Die Verfassung der Ersten Republik trat am 1. Jänner 1948 in Kraft. Bei der Ausarbeitung des Verfassungstextes waren alle Parteien des antifaschistischen Widerstandskampfes beteiligt, was die Verfassung zunächst zu einer Kompromisslösung machte und in der Folge zu verfassungsrechtlichen Problemen führte. Erst 2001 konnte eine Teilrevision durchgesetzt werden, die vor allem die Stellung der Regionen betraf.¹²⁹ Die Verfassung von 1948 ist bis heute in Kraft und macht Italien zu einer demokratischen und parlamentarischen, auf dem Prinzip der Gewaltenteilung basierenden, rechtsstaatlich verfassten und sozial verpflichtenden Republik.¹³⁰

Italien ist eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft und war von Anfang an ein aktiver integrationsfreundlicher Partner in der Europapolitik. Der europäischen Integration stand und steht Italien immer sehr positiv gegenüber. Die Frage der Supranationalität wird von Rom eher zurückhaltend beantwortet. Eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten würde einer weiteren Abgabe von nationalstaatlichen Kompetenzen vorgezogen. Unter der italienischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 wurde in fast allen Bereichen der angestrebten EU-Verfassung eine Einigung erzielt. Einen Abschluss des Verfassungsvertrages in Rom erwies sich jedoch als utopisches Ziel des italienischen Ministerpräsidenten *Berlusconi*.¹³¹ Italien ratifizierte den Vertrag von Lissabon im Sommer 2008.

III. Österreich

Die neuzeitliche Geschichte Österreichs bis 1918 ist vom Aufstieg und Fall der Habsburger Dynastie geprägt. Als im späten 13. Jahrhundert das Herzogtum Österreich in den Besitz der Habsburger geriet, begann die Geschichte des Aufstiegs zur Großmacht und zum Vielvölkerstaat.¹³² 1804 hatte sich das Kaisertum Österreich als Erbmonarchie im Sinne des aufgeklärten Absolutismus gegründet. Die bis dato bestehende Monarchische Union mit seinen Teilstaaten wurde in einen habsburgischen Gesamtstaat föderativen Charakters

¹²⁸ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 112 f.

¹²⁹ Trautmann/Ullrich, Das politische System Italiens, in Ismayr (Hrsg) Die politischen Systeme Westeuropas, 553 ff.

¹³⁰ Trautmann/Ullrich, Das politische System Italiens, in Ismayr (Hrsg) Die politischen Systeme Westeuropas, 553.

¹³¹ Brodacz/Vorländer, Italien in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XZDOW,Italien_in_der_EU.html, 12. September 2008.

¹³² Lehner, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte³ (2002) 80 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

umgewandelt, was den staatlichen Charakter der einverleibten Staaten entgegen anderslautenden Zusicherungen schmälerte.¹³³

Die Übermacht der napoleonischen Armeen zwang den österreichischen Monarchen *Franz II.* 1806 die Kaiserkrone des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation niederzulegen und „das Band, welches Uns bis jetzt an den Staatskörper des deutschen Reiches gebunden hat, als gelöst“ zu erklären.¹³⁴ Nach der Niederschlagung *Napoleons* stand die Neuordnung der Mitte Europas durch den Wiener Kongress im Jahr 1817 an. Das Kaisertum Österreich schloss sich in der Folge mit den deutschen Teilstaaten im Deutschen Bund zusammen und übernahm die Präsidialmacht des Bündnisses.¹³⁵

Die vorrevolutionäre Zeit des Vormärz, also vor 1848, war geprägt vom Willen der Großmächte, die alte Ordnung der absoluten Monarchie wiederherzustellen.¹³⁶ 1848 gipfelte das Streben nach Demokratie und Freiheit in eine Revolution, die das alte System von Grund auf erschütterte. Die Folgen waren die Pillersdorf'sche Verfassung von 1848 und die Märzverfassung von 1849 sowie der Kremsierer Entwurf, der jedoch nie Verfassungswirklichkeit erlangte. Im Gegensatz zu den unitaristischen Verfassungen von 1848 und 1849, die von Kaiser *Ferdinand I.* oktroyiert und somit noch der frühkonstitutionellen Zeit zuzuordnen sind, stand der Kremsierer Entwurf schon auf dem Boden der Volkssouveränität und diente in der Folge als Vorbild für die weitere Verfassungsentwicklung in Österreich.¹³⁷ Die Märzverfassung von 1849 war zwar verlautbart worden, wurde jedoch nie in die Wirklichkeit umgesetzt. Vielmehr regierte der Kaiser vorübergehend wieder absolutistisch und 1851 wurde die Märzverfassung schließlich auch formell außer Kraft gesetzt.¹³⁸

Das auf Druck der wirtschaftlich führenden Schicht Österreichs ausgearbeitete Oktoberdiplom aus dem Jahr 1860, das den Unmut der Bevölkerung schmälern sollte, stieß jedoch auf äußerst negative Resonanz. Zu zurückhaltend waren die Reformen des Verfassungsgesetzes. Nach kurzer Zeit wurde eine neu ausgearbeitete zentralistische Reichsverfassung als Ergänzung des Oktoberdiploms durch das Februarpatent 1861 in Kraft gesetzt, was wiederum nicht den Anforderungen an eine konstitutionelle Verfassung genügte,¹³⁹ für Kaiser *Franz Joseph* aber „bereits die äußerste Grenze der nach der

¹³³ Hoke, Rechtsgeschichte, 199 f; Brauner, Österreichische Verfassungsgeschichte¹⁰ (2005), 79 ff.

¹³⁴ Lehner, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 168 f.

¹³⁵ Ploetz, Der große Ploetz, 841.

¹³⁶ Hoke, Rechtsgeschichte, 309.

¹³⁷ Hoke, Rechtsgeschichte, 341 ff; Brauner, Österreichische Verfassungsgeschichte, 115 ff.

¹³⁸ Lehner, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 192.

¹³⁹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 286 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

allerhöchsten Willensmeinung zulässigen Beschränkung der allerhöchsten Macht erreicht[e]“.¹⁴⁰ Mit dem darin enthaltenen „Grundgesetz über die Reichsvertretung“ wurde der Reichsrat in zwei Kammern, das Herren- und das Abgeordnetenhaus, gegliedert und diesem auf diese Weise Mitbestimmungsrechte bei der Reichsgesetzgebung eingeräumt.¹⁴¹ Selbst diese Verfassungskonstruktion sollte nur kurze Zeit andauern. Schon im August 1861 löste der König das ungarische Parlament auf und regierte daraufhin wieder absolutistisch.¹⁴²

Erst die Niederlagen Österreichs in der Schlacht von Solferino 1859 gegen das Königreich Piemont-Sardinien und dessen Bündnispartner Frankreich sowie in der Schlacht von Königgrätz 1866 gegen Preußen schwächten die Monarchie so sehr, dass der Monarch seine absolutistische Regierungsweise aufgeben musste. Gegen seinen Widerstand erfolgte die Umwandlung in eine konstitutionelle Monarchie durch die Dezemberverfassung von 1867. Zur gleichen Zeit wurde der Österreichisch-Ungarische Ausgleich beschlossen und in Verfassungsrang erhoben.¹⁴³ Die Bevorzugung Ungarns gegenüber den restlichen Nationalitäten im Rahmen der Donaumonarchie heizte die Nationalitätenkonflikte in der Folge noch mehr an und belastete die Innenpolitik weitreichend.¹⁴⁴

Nach dem Ersten Weltkrieg war die Donaumonarchie zerfallen und Österreich auf seine deutschsprachigen Gebiete reduziert. Die herrschenden Kreise erklärten sich angesichts des drohenden Zusammenbruchs zu einem Kompromiss mit der Volksbewegung bereit, was zur Demokratisierung des Staates führte.¹⁴⁵ Die Erste Republik Österreichs wurde gegründet als sich die deutschsprachigen Abgeordneten des Reichsrats 1918 in Wien als „Provisorische Nationalversammlung“ konstituierten und diese durch Beschluss die oberste Gewalt des Staates, der vorübergehend den Namen „Deutschösterreich“ trug, in Anspruch nahm. Die Konstituierende Nationalversammlung wurde im Februar 1919 erstmals unter einem allgemeinen Frauen- und Männerwahlrecht gewählt und hatte den Auftrag eine endgültige Verfassung auszuarbeiten. Am 1. Oktober 1920 trat das Bundes-Verfassungsgesetz¹⁴⁶ als Kompromiss der verschiedenen politischen Parteien schließlich in Kraft. Die widerstreitenden Ideologien der Parteien führten beispielsweise dazu, dass ein Grundrechtskatalog nicht in das B-VG eingebettet wurde, sondern die verbürgten

¹⁴⁰ *Lehner*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 214.

¹⁴¹ *Hoke*, Rechtsgeschichte, 375; *Lehner*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 211 ff.

¹⁴² *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 287 ff.

¹⁴³ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 289 ff.

¹⁴⁴ *Lehner*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 219.

¹⁴⁵ *Lehner*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 256.

¹⁴⁶ BGBl 1920/1.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Grundrechte der Monarchie im StGG 1867 aufrecht erhalten wurden.¹⁴⁷ Es folgten die Novellen von 1925 und 1929, aber diese konnten die Demokratie nicht dauerhaft stabilisieren. Bundeskanzler Dollfuß nutzte das versehentlich nicht aufgehobene Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz von 1917, um ab 1934 autoritär zu regieren. Das Parlament wurde ausgeschaltet und ein neuerliches Zusammentreten verhindert. 1934 erließ Dollfuß eine ständisch-autoritäre Verfassung, welche die Gewaltenteilung auflöste.¹⁴⁸

Nachdem die deutsche Wehrmacht während des Zweiten Weltkriegs in Österreich einmarschierte und es in der Folge dem Deutschen Reich eingliederte, wurde Österreich in der Nachkriegszeit zunächst von 1945 bis 1955 von den alliierten Siegermächten besetzt und in vier Besatzungszonen aufgeteilt. Jedoch konnte sich Österreich schnell als unabhängige Republik wieder herstellen, indem bereits am 27. April 1945 von drei österreichischen Parteien (SPÖ, ÖVP und KPÖ) eine Unabhängigkeitserklärung veröffentlicht wurde. Nach dieser sollte die Republik Österreich im Sinne der Verfassung von 1920 wieder hergestellt werden. Wenige Tage später, am 1. Mai 1945 wurde das Verfassungs-Überleitungsgesetz beschlossen, welches die Verfassung von 1920 in der Fassung von 1929 wurde wieder in Kraft setzte. Das Jahr 1955 brachte Österreich vollends die Rückkehr aufs internationale Parkett. Durch den Staatsvertrag von Wien erhielt Österreich die volle völkerrechtliche Souveränität zurück, und verpflichtete sich im BVG vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs¹⁴⁹ zur immerwährenden Neutralität. Diese Verpflichtung hinderte Österreich zunächst an einem frühen Beitritt zur Europäischen Union, da es nicht an Embargo-Maßnahmen im Rahmen der EWG teilnehmen konnte.¹⁵⁰ In einer mit Schweden, Finnland und Norwegen unterzeichneten „Gemeinsame[n] Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“¹⁵¹ sicherte Österreich zu, dass es mit dem Datum der Aufnahme in die EU rechtlich imstande sein werde, sich im vollen Umfang an der GASP zu beteiligen.¹⁵²

Am 12. Juni 1994 erfolgte schließlich die österreichische Volksabstimmung über ein Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU¹⁵³. Das Bundesvolk ermächtigte hiermit die „bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe“, dh den

¹⁴⁷ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 40 ff.

¹⁴⁸ Lehner, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 309 ff.

¹⁴⁹ BGBl 1955/211.

¹⁵⁰ Fischer/Köck/Karollus, Europarecht, Rz 68, 2094 ff.

¹⁵¹ BGBl 1995/45.

¹⁵² Fischer/Köck/Karollus, Europarecht, Rz 2080 ff.

¹⁵³ BGBl 1994/744.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Bundespräsidenten auf Vorschlag der Regierung, den Staatsvertrag über den Beitritt zur EU abzuschließen.¹⁵⁴ Österreich wurde nach positivem Abstimmungsergebnis von rund 66% im Jahr 1995 Mitglied der Europäischen Union. Mit dem Beitritt zur EU erklärte die Bundesregierung die dauernde Neutralität auf ihren harten Kern reduziert, was durch die neu eingeführten Art. 23e und f B-VG verfassungsrechtlich verankert wurde.¹⁵⁵ Eine weitere Verfassungsänderung¹⁵⁶ aus dem Jahr 1998 ermöglicht Österreich nun zur umfassenden Mitwirkung an der GASP sowie an den sog Petersberg-Aufgaben.¹⁵⁷ Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist unter den österreichischen Bürgern nicht unumstritten. Als im Jahr 2000 die ÖVP mit der rechtspopulistischen FPÖ koalierte, wurde Österreich von EU-Seite heftig kritisiert und mit Sanktionsmaßnahmen bedacht. Die Reaktion der Union gipfelte in der Empfehlung der damals portugiesischen Ratspräsidentschaft, offizielle bilaterale Kontakte auf politischer Ebene mit Österreich abubrechen. Diese Haltung der EU wurde von den österreichischen Bürgerinnen und Bürgern als überzogen wahrgenommen und löste in der Bevölkerung massive Bedenken gegen eine Mitgliedschaft in der EU aus.¹⁵⁸

Der EU-Verfassungsvertrag wurde bereits 2005 durch den Nationalrat und den Bundesrat mit überwiegenden Mehrheiten ratifiziert. Die Forderungen nach einer Volksabstimmung blieben mit der Erklärung ungehört, dass das Vertragswerk keine Gesamtänderung der österreichischen Verfassung bewirke.¹⁵⁹ Nach dem Scheitern des VVE haben Nationalrat und Bundesrat im April 2008 dem Vertrag von Lissabon zugestimmt und Bundespräsident *Fischer* schloss das Ratifikationsverfahren am 28. April 2008 mit seiner Unterschrift ab.

IV. Ungarn

Die Französische Revolution 1789 wirkte auf Ungarn mit einer kleinen Jakobinerbewegung, die bereits 1794/95 zerschlagen wurde. In der Revolution von 1848 forderten die Ungarn schließlich für den Gesamtverband der Länder der Stefanskronen eine demokratische Repräsentativverfassung, die vom österreichischen Kaiser in seiner Eigenschaft als ungarischer König auch genehmigt wurde.¹⁶⁰ Trotz diesen scheinbar

¹⁵⁴ *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 134.

¹⁵⁵ *Fischer/Köck/Karollus*, Europarecht, Rz 2094 f.

¹⁵⁶ BGBl I 1998/83.

¹⁵⁷ Die Petersberg-Aufgaben umfassen humanitäre und Rettungseinsätze, Maßnahmen zur Krisenbewältigung, friedenserhaltender und friedensschaffender Natur, *Fischer/Köck/Karollus*, Europarecht, Rz 2083, 2095.

¹⁵⁸ *Brodacz/Vorländer*, Österreich in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XCJSZ,Österreich_in_der_EU.html, 12. September 2008.

¹⁵⁹ *Maurer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 16, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

¹⁶⁰ *Hoke*, Rechtsgeschichte, 341 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

einvernehmlichen Verhandlungen und trotz der Zugeständnisse des Kaisers endete die ungarische Revolution dennoch in einem Blutbad, als Russland auf Ersuchen des österreichischen Kaisers *Franz Joseph* an den russischen Zar *Nikolaus I.* unter Berufung auf die Heilige Allianz intervenierte. In der Folge verschlechterte sich die Situation der Ungarn und das Land wurde ab 1849 von Österreich wie eine eroberte Provinz behandelt, die keine historischen Rechte hatte. Erst der Ausgleich im Jahr 1867 brachte Ungarn innere Autonomie im System der Donaumonarchie und machte es durch seine harte Magyarisierungspolitik zum problembehafteten Vielvölkerstaat. Die ungarische Reichshälfte umfasste die Gebiete der heutigen Slowakei, Teile Kroatiens, die Vojvodina, einen Großteil Rumäniens, kleine Teile Polens und die Ukraine. Neben der magyarischen Vorherrschaft innerhalb der Stefanskronen und trotz Erlangung einer starken Stellung innerhalb der Donaumonarchie, verstärkten sich auch die Forderungen Ungarns nach einem unabhängigen Staat, die sie mit der Verfassung von 1848 rechtlich zu belegen suchte.¹⁶¹

Mit der Niederlage der Donaumonarchie am Ende des Ersten Weltkriegs verlor Ungarn alle nicht-magyarischen Gebiete. Der Friedensvertrag von Trianon stellt bis heute ein schergewichtiges Trauma im ungarischen Selbstbewusstsein dar. Die Revision der Zustände, wie sie durch die Pariser Vorortverträge geschaffen wurden, war immer ein zentrales Anliegen ungarischer Politik.¹⁶²

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Ungarn 1946 Republik und 1947 Volksdemokratie. Die erste geschriebene Verfassung erhielt Ungarn 1949 im Zeitalter des Sozialismus.¹⁶³ Die Epoche des drückenden Stalinismus führte in Ungarn zum großen nationalen Aufstand, der 1956 blutig niedergeschlagen wurde.¹⁶⁴

Die politische Wende Anfang der 1990er Jahre erfolgte in Ungarn schrittweise und durch eine gründliche Reform der alten Verfassung durch das Parlament. Heute ist Ungarn eine parlamentarische Demokratie mit einer klaren gewaltenteilenden Ordnung der Staatsorgane. Die Verfassung enthält zudem einen Grundrechtsteil, der die elementaren

¹⁶¹ Hoke, Rechtsgeschichte, 342; *Körösényi ua*, Das politische System Ungarns, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 323.

¹⁶² *Körösényi ua*, Das politische System Ungarns, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 323.

¹⁶³ *Körösényi ua*, Das politische System Ungarns, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 326.

¹⁶⁴ Ploetz, Der große Ploetz, 1509.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Bürger- und Menschenrechte garantiert.¹⁶⁵ Schon 1989/90 geriet Ungarn in den Hauptstrom der europäischen Geschichte, der über das Assoziierungsabkommen im Dezember 1991 und die EU-Beitrittsverhandlungen ab Juni 1993 in die Vollmitgliedschaft Ungarns in der Europäischen Union am 1. Mai 2004 mündete.¹⁶⁶ Zuvor hatten sich die ungarischen Bürgerinnen und Bürger in einem Referendum mit 84 % der Stimmen bei einer Teilnahme von 45,6 % der Wahlberechtigten für den Beitritt ausgesprochen.¹⁶⁷ Schon sechs Wochen nach seinem Beitritt ratifizierte Ungarn den Vertrag über die Verfassung Europas. Auch den Vertrag von Lissabon ratifizierte das ungarische Parlament bereits am 17. Dezember 2007 als erstes Land unter den 27 Mitgliedsstaaten.

V. Resümee

Die ehemaligen europäischen Großreiche zeichnen sich historisch gesehen durch einen inneren Kampf zwischen Erhalt der alten und dem Streben nach einer neuen Ordnung aus. In allen Fällen führte die Restaurationspolitik der Königshäuser zu einer Ablehnung der Monarchie für die Zukunft. Ganz eindeutig zeigt sich das in Österreich im Art 60 Abs 3 Satz 2 B-VG¹⁶⁸, der sicherstellt, dass kein Angehöriger eines aktuell oder ehemals regierenden Königshauses zum Bundespräsidenten gewählt werden kann.¹⁶⁹ So sind die dargestellten ehemaligen Großreiche heute alle als republikanische Staatsform verfasst.

Eine föderative Staatsorganisation haben sich Deutschland und Österreich gegeben.¹⁷⁰ Italien ist mit der Hervorhebung seiner Regionen auf einer Ebene zwischen unitarischem und föderalem Strukturprinzip anzusiedeln. Ungarn, nach dem Ersten Weltkrieg auf seine magyarischen Gebiete reduziert, ist als Einheitsstaat verfasst.

Nach 1945 führte die Befreiung von autoritären bzw faschistischen Systemen in Österreich, Italien und Deutschland zu eigenständigen Neuschöpfungen bzw Neuausrichtungen der Verfassungen, wobei dies Rückgriffe auf die eigenen Verfassungstraditionen nicht ausschloss.

¹⁶⁵ *Körösényi ua*, Das politische System Ungarns, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 326 ff.

¹⁶⁶ Siehe die offizielle Homepage des ungarischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten der Republik Ungarn, Fakten über Ungarn, abrufbar unter: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/9D8F80EE-7AF4-4F3C-AE88-45E5825072B7/0/Kormanyprogram_de.pdf, 18. November 2008.

¹⁶⁷ *Stöckel*, Ungarn in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/110XCODJZK,Ungarn_in_der_EU.html, 12. September 2008.

¹⁶⁸ BGBl I 2003/90.

¹⁶⁹ *Holzinger in Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2, Art 60, Rz 17.

¹⁷⁰ Neben Belgien sind Österreich und Deutschland die einzigen Staaten der EU, die föderativ organisiert sind.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

In Österreich wurde sogar auf ein neues Verfassungsdokument verzichtet und die Verfassung der Ersten Republik wieder in Kraft gesetzt, die allerdings durch das Neutralitätsgesetz ergänzt wurde. Trotz des Rückgriffs auf die Verfassungstradition der Ersten Republik hat Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg eine entscheidende konstitutionelle Neuausrichtung erfahren. Diese ist unter anderem in seiner geänderten politischen Kultur zu sehen, die anfänglich äußerst konkordanzdemokratisch¹⁷¹ ausgeprägt war, heute jedoch nur noch in abgeschwächter Form auf den Konsens aller politischen Akteure ausgerichtet ist.¹⁷²

Für die Verfassungsarbeit der Nachkriegszeit in Deutschland und Italien war die Betonung der rechtsstaatlichen Sicherung bis hin zur Schaffung einer „wehrhaften Demokratie“¹⁷³ von essentieller Bedeutung. Die Rückkehr eines diktatorischen Systems sollte in allen Staaten mit Sicherheit verhindert werden. In Deutschland ist diese Zielsetzung augenscheinlich in Art 79 Abs 3 GG¹⁷⁴ verankert, der den Schutz der Menschenwürde, die Verfassungsgrundsätze und das Widerstandsrecht in Art 1 und 20 GG für unabänderlich erklärt.

Zur Friedenssicherung und Stabilisierung Europas waren Deutschland und Italien an der Gründung der Europäischen Union beteiligt und haben diese über die Jahrzehnte entscheidend mit gestaltet. Österreich trat aufgrund seiner verfassungsrechtlich verankerten Neutralität und der lange ungelösten Südtirolfrage erst 1995 der EU bei. Ungarn, als Teil des ehemaligen Sowjetblocks, konnte sich erst nach dem Niedergang desselben der EU annähern. Trotz der unterschiedlichen Beitrittszeitpunkte sind die beschriebenen Staaten ähnlich bemüht, die europäische Integration voranzutreiben, indem sie alle die Idee einer europäischen Verfasstheit vorantreiben und die erforderlichen Verträge ratifizierten.

¹⁷¹ Unter Konkordanzdemokratie versteht man im Unterschied zur Konkurrenzdemokratie eine demokratische Regierungsform, in der gesellschaftliche und politische Konflikte nicht primär über politische Mehrheiten und Mehrheitsregeln, sondern über Verhandlungen, Kompromisse und möglichst breite Übereinstimmung gelöst werden, vgl Lexikon des Bundesamtes für politische Bildung, abrufbar unter: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=19WIY8, 18. November 2008.

¹⁷² *Ismayr*, Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 11.

¹⁷³ Mit „wehrhafter Demokratie“ ist der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gemeint, beispielsweise durch Art 1 GG, der festlegt, dass die liberalen Grundrechte „unmittelbar geltendes Recht“ und somit bis zum BVerfG einklagbar sind, vgl *Ismayr*, Das politische System Deutschlands, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 447 sowie *Ismayr*, Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 10.

¹⁷⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl I, 1).

C. Belgien und Luxemburg

Belgien und Luxemburg erlangten erst im 19. Jahrhundert ihre staatliche Souveränität. Sie sind in einem eigenen Gliederungspunkt zusammengefasst, da sie beide in der Mitte des 19. Jahrhunderts aus anderen Reichen neu entstanden sind.

I. Belgien

Belgien, noch im frühen 19. Jahrhundert ein Teil der Niederlande, bildete in der Folge der Julirevolution in Frankreich 1830 eine eigene provisorisch Regierung, um sich von den Niederlanden abzuspalten. Daraufhin ließ *Wilhelm I.* Brüssel militärisch besetzen, eine Verständigung zwischen Brüssel und Den Haag war für die Zukunft hiermit ausgeschlossen.

Im Dezember 1830 bestätigten die Großmächte die von Belgien proklamierte Unabhängigkeit, welche König *Wilhelm I.* nach einem verlorenen Feldzug gegen das neue Belgien akzeptieren musste. Belgien erhielt im Februar 1831 seine Verfassung und wurde zur konstitutionellen Monarchie mit einer ausgewogenen Machtverteilung zwischen König, Abgeordnetenkommission und Senat.¹⁷⁵ Zwar wurde in der Verfassung von 1831 die Volkssouveränität proklamiert, jedoch war Belgien noch weit von einer vollen Demokratie entfernt. Grund hierfür war das stark eingeschränkte aktive Wahlrecht. In der vom Volk erkämpften Verfassungsrevision 1893 wurde das Wahlrecht zwar ausgedehnt, jedoch hatten immer noch nur 22,6 % der Bevölkerung das aktive Wahlrecht. Auch die Streikwellen Anfang des 20. Jahrhunderts brachten hierbei noch keine Wende. Das allgemeine Wahlrecht auch für Frauen wurde erst 1948 eingeführt.¹⁷⁶

Seit den 1970er Jahren wurde die belgische Verfassung einer Vielzahl von Reformen unterzogen. Die einschneidendste Änderung brachte die Verfassungsreform aus dem Jahr 1993, die den belgischen Zentralstaat in einen föderalen Staat umwandelte. Neben der belgischen Regierung besteht nun ein kompliziertes Geflecht aus selbständigen regionalen Gebietskörperschaften mit eigenen Parlamenten und Regierungen sowie eigenständigen Kulturgemeinschaften, wodurch bestehende Trennungstendenzen überwunden werden sollen.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Woyke, Das politische System Belgiens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 389 ff.

¹⁷⁶ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 322 ff, 324 ff; *Brodacz/Vorländer*, Belgien, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/HNQBQW,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

¹⁷⁷ Woyke, Das politische System Belgiens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 389 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Belgien ist als parlamentarische Monarchie verfasst. Die Rolle des Monarchen ist von der Verfassung genau determiniert, im Gegensatz zur niederländischen Monarchie stark eingeschränkt und besteht in rein zeremoniellen Aufgaben.¹⁷⁸ Nachdem Belgien durch seine Neutralitätspolitik nicht die erhoffte Sicherheit erlangte, suchte es nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nach stabilen Bündnispartnern. Neben der Mitgliedschaft in der NATO sollten die europäischen Organisationen einen wichtigen Stellenwert in der Außenpolitik Belgiens einnehmen. So gehört Belgien zu den sechs Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaften.¹⁷⁹ Dadurch, dass die wichtigsten Institutionen und Organe der EU in Brüssel angesiedelt sind, hat sich die belgische Hauptstadt zu einer europäischen Metropole entwickelt. Das mag ein Grund dafür sein, weshalb die Mitgliedschaft Belgiens in der EU unter seinen Bürgerinnen und Bürgern unumstritten ist und Belgien konsequenter Befürworter der Erweiterung und Vertiefung der Union ist. Gerade auch der Stärkung der Supranationalität durch die Abgabe weiterer Kompetenzen an die EU steht Brüssel positiv gegenüber.¹⁸⁰

Belgien hat 2006 seine Zustimmung zum EU-Verfassungsvertrag erteilt und auch der Vertrag von Lissabon wurde am 15. Oktober 2008 ratifiziert.

II. Luxemburg

Luxemburg ist als letzter der Benelux-Staaten 1867 nach der Auflösung des Deutschen Bundes entstanden. Die Verfassung von 1868 wurde insgesamt 19 Verfassungsänderungen unterzogen und ist heute noch in Kraft. Die wichtigsten Verfassungsänderungen erfolgten 1919 und 1948. Im Jahr 1919 wurden die souveränen Rechte des Monarchen beschnitten. Das Prinzip der Volkssouveränität wurde explizit in die Grundlagen der luxemburgischen Verfassung aufgenommen und damit die Rolle des Parlamentes erheblich gestärkt. Seit 1868 wandelte sich Luxemburg von einer konstitutionellen zu einer parlamentarischen Monarchie.¹⁸¹ Dem Monarchen kommen laut der Verfassung nicht nur zeremonielle und repräsentative Rechte zu, er ernennt und entlässt darüber hinaus beispielsweise die

¹⁷⁸ Brodocz/Vorländer, Luxemburg, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/CVIEMY,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.; Woyke, Das politische System Belgiens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 390.

¹⁷⁹ Woyke, Das politische System Belgiens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 412.

¹⁸⁰ Brodocz/Vorländer, Belgien in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/11OXDJH,Belgien_in_der_EU.html, 12. September 2008.

¹⁸¹ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 331 f; Brodocz/Vorländer, Luxemburg, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/CVIEMY,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Regierung, entscheidet über die Parlamentsauflösung und bestätigt Gesetze mit seiner Unterschrift.¹⁸²

Luxemburg legte früh die konstitutionellen Weichen für seine europäische Westintegration, als es schon 1948 das Neutralitätspostulat durch eine Verfassungsänderung anpasste und so den Weg für die Ratifizierung der Römischen Verträge ebnete. 1956 wurde das Parlament durch eine weitere Verfassungsrevision ermächtigt, Souveränitätsrechte auf supranationale Organisationen zu übertragen. Luxemburg ist daher als Beispiel einer integrationsfreundlichen Verfassungsgesetzgebung zu sehen.¹⁸³

Der integrationswillige Kurs der luxemburgischen Regierung findet seinen festen Rückhalt in der Bevölkerung, die sich als Europäer der ersten Stunde wahrnehmen. Dies liegt nicht zu Letzt daran, dass die Stadt Luxemburg mit dem EuGH und Teilen des Europäischen Parlaments zu einer der drei Hauptstädte der EU zählt. Luxemburg sieht sich in seiner Rolle als kleines Land am besten in einer starken Union vertreten und befürwortet daher das Konzept der Supranationalität als Modell der weiteren europäischen Einigung. Luxemburg ist bereit weitere Kompetenzen an Europa abzugeben, um die EU zu einem starken Akteur auf internationaler Ebene zu machen. Neben der europapolitischen Vertiefung lag ein weiterer politischer Schwerpunkt in den letzten Jahren in der Osterweiterung der Union.¹⁸⁴

Dem VVE stimmte sowohl das luxemburgische Parlament als auch die Bürgerinnen und Bürger zu, die sich in einem konsultativen Referendum mit 56,5 % der abgegebenen Stimmen dafür aussprachen. Der Vertrag von Lissabon wurde schließlich am 21. Juli 2008 ohne zusätzliche Volksabstimmung durch das luxemburgische Parlament ratifiziert.

III. Resümee

Belgien und Luxemburg sind beide im 19. Jahrhundert als konstitutionelle Monarchien verfasst worden und haben ihre Königshäuser bis in die Gegenwart beibehalten. Ihre Verfassungen wurden über die letzten 150 Jahre häufig geändert und angepasst.

¹⁸² Brodocz/Vorländer, Luxemburg, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/CVIEMY,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

¹⁸³ Schroen, Das politische System Luxemburgs, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 415 f.

¹⁸⁴ Brodocz/Vorländer, Luxemburg in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/110XCDKHFI,Luxemburg_in_der_EU.html, 14. September 2008.

Da beide Länder zu den kleineren Staaten Europas gehören, versuchten sie zunächst ihre Sicherheit und Unabhängigkeit durch einen außenpolitischen Neutralitätskurs zu bewahren. Trotz der vertraglich vereinbarten Neutralität marschierten deutsche Truppen während der beiden Weltkriege in Belgien und in Luxemburg ein. Die beiden Staaten begriffen ihre außenpolitische Haltung als gescheitert und suchten ihre Zukunft in einem starken europäischen Bündnis. Sowohl Belgien als auch Luxemburg sind Gründungsstaaten der Europäischen Union und konsequente Befürworter der Vertiefung und Integration. Ironischerweise hat sich gerade ihre Größe in der Geschichte der Union als äußerst vorteilhaft erwiesen. Beide Staaten beherbergen die wichtigsten EU-Institutionen und haben in vielen Konfliktsituationen eine wichtige Vermittlerrolle zwischen den widerstreitenden Standpunkten der großen Mitgliedstaaten einnehmen können.

D. Balkanhalbinsel

Die Balkanstaaten standen Jahrhunderte lang unter osmanischer Herrschaft. Fluchtbewegungen, Umsiedlungen und partielle Islamisierung führten schließlich zu komplizierten nationalen Verhältnissen. Im Geist der Französischen Revolution begehrten die beherrschten Völker ihre eigene Nationalität und Souveränität. Aufstände gegen das Osmanische Reich unter Beistand anderer europäischer Staaten waren die Folge. Die volle nationale Unabhängigkeit erreichten Griechenland 1832, Bulgarien 1908 und Rumänien 1878.¹⁸⁵

I. Bulgarien

Nachdem Bulgarien über Jahrhunderte unter osmanischer Herrschaft stand, begann sich erst im 18. Jahrhundert im Rahmen der Aufklärung ein eigenes bulgarisches Nationalgefühl zu entwickeln.¹⁸⁶ Nach dem Berliner Kongress 1878 wurde Bulgarien schließlich zum autonomen Fürstentum, das jedoch dem Osmanischen Reich tributpflichtig blieb. Die erste Verfassung Bulgariens folgte 1879 und führte eine konstitutionelle Monarchie mit allgemeinem, gleichem und unmittelbarem Männerwahlrecht zum Parlament ein. Darüber hinaus wurde ein Grundrechtskatalog verabschiedet, der die Rechtsgleichheit hervorhob. Faktisch hatte das Staatswesen jedoch überwiegend autoritäre Züge.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 184 ff.

¹⁸⁶ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 354 f.

¹⁸⁷ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 359 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

1908 setzte der Monarch *Ferdinand von Coburg-Gotha* die Unabhängigkeit Bulgariens durch und ließ sich zum Zaren krönen. Wie in den übrigen Monarchien auf dem Balkan waren die folgenden Jahrzehnte durch autoritäre Regime und Staatsstriche geprägt. Die monarchische Epoche dauerte bis 1946 an, als Russland nach erfolgter Kriegserklärung das Land besetzte und schließlich die Volksrepublik ausrief. Bulgarien war trotz kriegesischer Auseinandersetzungen mit Russland in der Folgezeit eng an die UdSSR gebunden und so kam es bis 1989 zu keinen inneren Erschütterungen. Erst 1989 kamen kritische Stimmen bezüglich des sozialistischen Systems auf und der autoritäre Staats- und Parteichef *Todor Živkov* wurde entmachtet und zu sieben Jahren Haft verurteilt.¹⁸⁸

Die sozialistische Verfassung Bulgariens aus dem Jahr 1971 wurde durch die damalige 9. Nationalversammlung in der Weise geändert, dass mit dem neuen Art 1 der Verfassung die Volksrepublik Bulgarien zu einem demokratischen und parlamentarischen Rechtsstaat erklärt und durch den Art 5 das Prinzip des politischen Pluralismus eingeführt wurde. Nach den ersten freien Parlamentswahlen im Juni 1990 konnte die 7. Große Nationalversammlung, die *Veliko narodno sābranie*, eine neue Verfassung ausarbeiten.¹⁸⁹ 1991 wurde die Verfassung von der Volksversammlung angenommen und mit ihr begann die Zeit der parlamentarischen Demokratie in Bulgarien. Seither ist Bulgarien ein Einheitsstaat mit örtlicher Selbstverwaltung, in dem Grund- und Menschenrechte verbürgt sind. Im Hinblick auf den möglichen Beitritt zur Europäischen Union wurde 2003 ein nicht-ständiger Parlamentsausschuss gebildet, der die Verfassung einer Revision unterzog.¹⁹⁰

Seit dem 1. Jänner 2007 ist Bulgarien Mitglied der EU und damit einer der jüngsten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese Mitgliedschaft ist Resultat einer Anfang der 1990er Jahre eingeleiteten Entwicklung. Im Rahmen des so genannten Assoziierungsprozesses wurde im Jahr 1993 ein politischer Dialog eingeleitet, gefolgt von dem Beitrittsantrag Bulgariens im Jahr 1995. Durch die Heranführungsstrategie der EU hat Bulgarien seit 1994 massive Struktur- und Konversionshilfen erhalten und wird sie auch in Zukunft bekommen.¹⁹¹ Dies ist nicht zu letzt ein Grund weshalb die Mitgliedschaft in der Europäischen Union trotz Unstimmigkeiten in einigen Politikbereichen, wie der

¹⁸⁸ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 199 ff.

¹⁸⁹ Riedel, Das politische System Bulgariens, *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 594.

¹⁹⁰ Riedel, Das politische System Bulgariens, *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 594 ff.

¹⁹¹ Stöckel, Bulgarien in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XCHG0,Bulgarien_in_der_EU.html, 16. September 2008.

Kernenergie, der Minderheitenpolitik und die Haltung gegenüber der Todesstrafe,¹⁹² von rund zwei Dritteln der Bulgarinnen und Bulgaren befürwortet wird. Das bulgarische Parlament hat am 21. März 2008 den Vertrag von Lissabon ratifiziert.

II. Rumänien

Rumänien bestand Mitte des 19. Jahrhunderts aus den Fürstentümern Moldau und Walachei. Diese beiden Fürstentümer lagen nach dem Rückgang der osmanischen Macht im Spannungsfeld zwischen Russland und der Habsburger Monarchie. Um eine Befriedung dieser Region zu erreichen, legten die europäischen Großmächte in der Pariser Konvention die Neuordnung der beiden Fürstentümer fest. Fürst *Cuza* ließ sich in den beiden Fürstentümern Moldau und Walachei zum Regenten wählen, vollzog damit de facto die staatliche Einigung und erließ 1864 die erste autonome Verfassung der Vereinigten Fürstentümer, die mit Plebiszit bestätigt wurde. 1866 wurde Rumänien in ein Königreich umgewandelt und wurde als konstitutionelle Monarchie regiert. 1878 erreichte das Königreich Rumänien schließlich seine Unabhängigkeit.¹⁹³

Seine heutige Gestalt erreichte Rumänien erst durch die Pariser Vorortverträge nach dem Ersten Weltkrieg. Der Zerfall der Donaumonarchie hinterließ jedoch ein Machtvakuum, das die Staaten kaum auszufüllen vermochten. So war die Zwischenkriegszeit in Rumänien von politischer Instabilität und Unruhe gekennzeichnet. Von 1938 bis 1947 wurde Rumänien schließlich als eine Königsdiktatur regiert. Die Nachkriegszeit brachte Rumänien völlig unter den Einfluss der Sowjetunion. 1965 übernahm *Nicolae Ceaușescu* die Staatsführung, zunächst als Generalsekretär später als Präsident, welcher in seiner Politik vor allem die nationale Unabhängigkeit Rumäniens im System des Warschauer Pakts betonte.¹⁹⁴

Nach dem blutigen Sturz dieses totalitären Systems im Dezember 1989 beschloss die Verfassungsgebende Versammlung Rumäniens eine demokratische Verfassung, die 1991 durch Referendum bestätigt wurde. Jedoch war diese Verfassung von Parlamentariern erarbeitet, die nahezu ausschließlich der Front der nationalen Rettung angehörten, was eine erneute Überarbeitung der Verfassung erforderlich machte. Mit Blick auf einen möglichen Beitritt zur Europäischen Union wurde schließlich im Jahr 2003 über eine überarbeitete

¹⁹² *Ditchef*, Die geheimen Freuden des Provinzialismus, abrufbar unter: http://www.bpb.de/publikationen/IIX7TC,0,Die_geheimen_Freuden_des_Provinzialismus.html, 18. November 2008.

¹⁹³ *Fenske*, Der moderne Verfassungsstaat, 357 ff.

¹⁹⁴ *Gabanyi*, Das politische System Rumäniens, in *Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 553 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Verfassung der Republik Rumänien abgestimmt. Die veränderte Verfassung erklärt Rumänien zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat.¹⁹⁵

Schon im Jahr 1993 wurde zwischen der EG und Rumänien der Europavertrag unterzeichnet und am 1. Februar 1995 trat das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union sodann in Kraft. Nach sechsjähriger Verhandlungszeit wurde Rumänien im Fortschrittsbericht der EU-Kommission von 2006 eine funktionierende Marktwirtschaft und die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bescheinigt. Seit 2007 ist Rumänien Mitglied der Europäischen Union. Ähnlich wie Bulgarien erhielt und erhält Rumänien massive finanzielle Unterstützung seitens der Union.¹⁹⁶ Am 4. Februar 2008 wurde der Vertrag von Lissabon durch das rumänische Parlament mit großer Mehrheit angenommen.

III. Griechenland

Griechenland hat eine bewegte Entwicklungsgeschichte über die letzten Jahrhunderte erlebt. Nach langer Herrschaft der Osmanen führte 1821 die Griechische Revolution zur Unabhängigkeit Griechenlands. Die europäischen Großmächte sicherten 1832 Griechenland die volle nationale Souveränität zu. Jedoch umfasste der Staat nur einen Bruchteil des heutigen Staatsgebietes. Die Staatsgründung 1821 hatte jedoch keine Stabilität im Land zur Folge. Vielmehr wechselte ein instabiles System das andere ab. Die seit April 1827 tagende Nationalversammlung in Troizen verabschiedete schließlich die „Verfassung von Troizen“ mit dem Ziel, eine endgültige Verfassung für Griechenland zu schaffen. Obwohl die Großmächte Griechenland nur als monarchischen Staat anerkennen wollten, war die „Verfassung von Troizen“ dualistisch-präsidial ausgerichtet und *Kapodistrias* wurde am 18. April 1828 zum ersten Präsidenten Griechenlands gewählt. Dieser regierte jedoch faktisch als Diktator und so konnte die Verfassung keine volle Wirkung erlangen. Auch die am 23. Juli 1829 vorgenommene Modifizierung der Verfassung bestätigte die diktatorische Gewalt des Regenten oder Präsidenten.

Nach der Ermordung *Kapodistrias* wurde Prinz Otto von Bayern am 7. März 1832 von der Nationalversammlung inthronisiert, was Griechenland faktisch zu einer absoluten Monarchie machte. In der Folge wurde den Griechen untersagt, dem neuen König einen Verfassungsentwurf vorzulegen, wodurch die Regierungsgewalt der Nationalversammlung

¹⁹⁵ *Gabanyi*, Das politische System Rumäniens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 555 ff.

¹⁹⁶ *Stöckel*, Rumänien in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/110XKDH0,Rumänien_in_der_EU.html, 17. September 2008.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

in Argos aufgehoben wurde. Der König bzw der Regentschaftsrat regierte bis zu einer Militärrevolte vom September 1843 absolut und erst am 20. November 1843 kam es zur Einberufung einer neuen Nationalversammlung, die dann am 2. März 1844 eine neue, die erste dauerhaft und auf länger wirksame Verfassung verabschiedete. Seit 1843 stand allen selbständigen Männern ab 25 Jahren das allgemeine Wahlrecht bezüglich der Nationalversammlung zu. Der griechische Konstitutionalismus war jedoch nur auf dem Papier wirksam. In Wirklichkeit teilten sich der Monarch *Otto I*, und die Oligarchen die Macht. Die Revolution von 1862 führte schließlich zu einem Dynastiewechsel und 1864 zu einer neuen Verfassung unter *König Georg I*, die unter anderem ein verbessertes Wahlrecht vorsah. Die politische Instabilität des Landes dauerte jedoch an, weil sich keine Parteienmehrheit fand.¹⁹⁷

Die revolutionären Kräfte des Landes strebten nach der Republik, die europäischen Schutzmächte oktroyierten jedoch die Monarchie. 1909 gipfelten die Spannungen in der „bürgerlichen“ Revolution, die wiederum Reformen bringen sollte. 1924 wurde Griechenland schließlich zur Republik, die jedoch wiederum sehr instabil war. Bis 1928 gab es elf Regierungen und eben so viele Militärputsche. Dies und die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise führten zu einem politischen Chaos, das in der Diktatur von 1932 mündete.¹⁹⁸

Der Zweite Weltkrieg ging in Griechenland fast direkt in den Griechischen Bürgerkrieg über, der ein Krieg zwischen Kommunisten und Royalisten war. Ein strikter Antikommunismus der rechtsgerichteten Regierungen unter *Papagos* und *Karamanlis* sowie die schwache Unterstützung durch die kommunistischen Bruderstaaten führten zu einer Verankerung im „Westen“ Europas. 1967 brachte für Griechenland durch den sog Obristenputsch eine Militärdiktatur, die erst 1974 zusammenbrach. 1974 markiert auch das Datum der Rückkehr Griechenlands zur Demokratie. Der konservativ-autoritäre *Konstantínos Karamanlís*, der aus dem Pariser Exil zurückgekehrt war, übernahm am 23.07.1974 die Regierungsmacht der Militärjunta und führte nach einer friedlichen Transition der politischen Macht am 11.06.1975 eine neue Verfassung ein. Nachdem allgemeine Wahlen zum Parlament stattgefunden hatten, ersetzte er die Militärdiktatur durch eine parlamentarische Demokratie und schaffte die Monarchie endgültig ab.¹⁹⁹ Die

¹⁹⁷ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 365 ff.

¹⁹⁸ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 191 ff.

¹⁹⁹ Zervakis, Das politische System Griechenlands, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 687.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Dritte Republik Griechenlands ist heute eine parlamentarische Demokratie mit sozial- und rechtsstaatlichem Charakter.²⁰⁰

Nach der Ablösung der Militärjunta bemühte sich die konservative Partei ND²⁰¹ um einen zügigen Anschluss an Europa, um eine stärkere Westbindung und –integration zu erreichen. Von einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union erhoffte man sich vor allem eine Stärkung der demokratischen Strukturen und eine nachhaltige Verbesserung der ökonomischen Situation. Es sind auch diese Gesichtspunkte, weswegen die griechische Bevölkerung die Mitgliedschaft in der EU befürwortet. Seit 1979 ist Griechenland Mitglied der Europäischen Union. Wegen seiner geografischen Lage in der Balkanregion, war Griechenland vor allem an dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens interessiert und ist auch der Mitgliedschaft der Türkei nicht abgeneigt.²⁰² Im April 2005 hat das griechische Parlament den VVE ratifiziert und am 11. Juni 2008 folgte die Ratifikation des Vertrages von Lissabon mit einer eindeutigen parlamentarischen Mehrheit.

IV. Resümee

Die Balkanstaaten Griechenland, Rumänien und Bulgarien zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Spannungsfeld der Machtblöcke lagen. Über Jahrhunderte vom Osmanischen Reich beherrscht, gerieten sie im späten 19. Jahrhundert in den Interessenkonflikt der europäischen Großmächte.

Dieser bewegten Entwicklungsgeschichte ist es möglicherweise zuzuschreiben, dass sich in keinem der drei Staaten anfänglich eine dauerhafte politische Stabilität einstellen konnte. Vielmehr ist die Geschichte der Balkanstaaten von Putschen und autoritären Regimen gekennzeichnet. Griechenland, das als einziges nicht in den Machtbereich des Sowjetblocks geriet, konnte sich erst spät von der Militärdiktatur befreien. Rumänien und Bulgarien konnten sich erst nach dem Zusammenbruch der UdSSR der EU zuwenden.

Die unruhige politische Lage auf dem Balkan ist mit dafür verantwortlich dass die drei Balkanstaaten ihre politische Stabilität in einer Einbindung in der EU suchten. Obwohl Griechenland rund 28 Jahre vor Rumänien und Bulgarien der Union beitrug, fallen trotzdem große Ähnlichkeiten auf. So haben die Staaten die EG- bzw EU-Mitgliedschaft auch dazu verwendet, ihr Land auf demokratischen Strukturen aufzubauen und formten ihre Verfassungen mit Blick auf eine Mitgliedschaft dementsprechend aus. Hier ist also

²⁰⁰ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 192 f.

²⁰¹ Nea Dimokratia (griechisch Νέα Δημοκρατία, deutsch Neue Demokratie).

²⁰² Brodocz/Vorländer, Griechenland in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XDKH,0,0,Griechenland_in_der_EU.html, 17. September 2008.

eine große Einwirkung der Union bzw der Gemeinschaft auf die Verfassungen der drei Staaten zu beobachten.

Da die Demokratisierung in allen drei Ländern mit einer Europäisierung, was nicht zu letzt auch den ökonomischen Aufschwung bedeutete, zeitlich zusammenfiel, ist unter den Bürgern Rumäniens, Bulgariens und Griechenlands eine breite Zustimmung für die Integration zu verzeichnen.

E. Späte Staatlichkeit

Im Folgenden sollen jene Staaten behandelt werden, die bis 1918 keinen souveränen Staat mehr oder noch nie hatten. Hierunter fallen naturgemäß die Staaten, die Teil eines anderen Imperiums waren, was der größte Teil der heutigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist.

I. Polen

Die Verfassungsgeschichte Polens hat eine lange Tradition. Bereits Ende des 15. Jahrhunderts verpflichtete sich der polnische König ein ganzpolnisches Zweikammerparlament zu errichten und schuf damit eine Adelsrepublik. 1791 sollte im Zuge der Aufklärung die privilegierte Stellung des Adels mit einer neuen Verfassung beschnitten werden. Die Verfassung vom 3. Mai 1791 gilt als eine der ersten modernen Verfassungen des Kontinents. Sie trat jedoch aufgrund der Interventionen Russlands, Preußens und der Habsburger Monarchie nie in Kraft. Was Polen blieb, war das Bewusstsein, dass der polnische Staat ein frühes konstitutionelles Leitbild geschaffen hatte, das dem Bürgertum politische Rechte und den Bauern zumindest den Schutz des Staates zusicherte. Dieses Bewusstsein machte die Verfassung zum Bezugspunkt nationaler Identifikation und den 3. Mai heute zum Nationalfeiertag.²⁰³

Mit der ersten Teilung Polens 1795 begann für Polen eine Epoche ohne eigenen Staat. Dass Polen schließlich 1918 als moderner Staat wieder entstand, war die Folge des Niedergangs der Donaumonarchie und der Schwächung des Deutschen Reiches sowie Russlands.²⁰⁴

Nach der Erlangung der Unabhängigkeit im Herbst 1918 wurde am 20. Februar 1919 eine provisorische Verfassung erarbeitet, die 1921 durch die endgültige Verfassung ersetzt

²⁰³ Ziemer/Matthes, Das politische System Polens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 189.

²⁰⁴ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 145.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

wurde und in Polen ein parlamentarisches System einführt. Die Integration der drei Teilungsgebiete, die sich über die 125 Jahre der unterschiedlichen Zugehörigkeiten auseinander entwickelt hatten, bereitete Polen große Schwierigkeiten. Durch einen Staatsstreich konnte sodann 1926 *Pilsudski* als Diktator die Spitze des polnischen Staates einnehmen und arbeitete eine neue, auf ihn zugeschnittene Verfassung aus, die er 1935 in Kraft setzte.²⁰⁵ 1938 verlor Polen durch das Münchner Abkommen weitreichende Gebiete an Deutschland und wurde im Zuge des Zweiten Weltkrieges im Osten von der Roten Armee schließlich besetzt.²⁰⁶

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Polen zu einer Volksrepublik nach sowjetischem Muster umgestaltet. 1952 wurde mit einer stalinistisch geprägten Verfassung nur scheinbar ein parlamentarisches System eingeführt. Die Macht lag jedoch nicht beim Parlament sondern bei der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, der *Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR*.

Ab 1956 kam es immer wieder zu Aufständen in der Bevölkerung gegen das kommunistische System. Die Gründung der Gewerkschaft *Solidarnosc*, der Solidarität, unter *Lech Walesa* führte schließlich zu einem gesellschaftspolitischen Umschwung. Die revolutionären Ereignisse der 1980er Jahre führten zu Verhandlungen am Runden Tisch über die Zukunft Polens. Als 1988 halbfreie Wahlen eingeführt wurden, gab dies den Ausschlag für den Systemwechsel.²⁰⁷

Für diesen Systemwechsel war die Verfassungstradition Polens jedoch nicht ausschlaggebend. Vielmehr dominierten aktuelle Gegebenheiten bei der Verfassungsgebung von 1992 und 1997. Im Spannungsfeld von reformorientierten und alten Kräften beließ die vorläufige Verfassung die Entscheidungsgewalt beim Staatspräsidenten. Diese starke Position des Staatspräsidenten wurde durch die endgültige Verfassung vom 2. April 1997 nach jahrelangen Diskussionen geschwächt und ein gemischt parlamentarisch-präsidentielles System eingeführt.²⁰⁸

Bis 1989 wurden die Menschenrechte und die grundlegenden demokratischen Prinzipien in der polnischen Verfassung fest verankert. Einer Westintegration stand somit verfassungsrechtlich nichts mehr im Wege. Die Ressentiments der Bevölkerung wurden durch eine

²⁰⁵ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 149.

²⁰⁶ Ploetz, Der grosse Ploetz, 1066; Geiss, Geschichte griffbereit VI, 148 f.

²⁰⁷ Ziemer/Matthes, Das politische System Polens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 189 ff.

²⁰⁸ Ziemer/Matthes, Das politische System Polens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 191 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

aufsehenerregende Ansprache Papst Johannes Paul II ausgeräumt, der sich vor 20.000 Polen in aller Deutlichkeit für einen EU-Beitritt aussprach. Er prägte den Ausspruch „Von der Lubliner Union²⁰⁹ zur Europäischen Union“.²¹⁰ Bei dem Referendum über den EU-Beitritt stimmten sodann rund 59 % der Polinnen und Polen bei einer Beteiligung von 73 % für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Seit dem 1. Mai 2004 ist Polen Mitglied der Europäischen Union.²¹¹

Obwohl die polnische Bevölkerung als EU-freundlich bezeichnet werden kann, geriert sich Polen als ein schwieriger europapolitischer Partner. Vor allem die national-konservative Partei *Recht und Gerechtigkeit (PiS)* unter *Jaroslav Kaczynski* wendet sich gegen den Vertrag von Lissabon, durch welchen der verbindliche Charakter der Grundrechte-Charta für Polen festgeschrieben und Polen günstige Sonderrechte bei EU-Abstimmungen im Ministerrat verlieren würde.²¹² Nachdem das Referendum über den VVE im Juli 2005 nach den Negativ-Voten in Frankreich und den Niederlanden ausgesetzt wurde, ist nun der Vertrag von Lissabon seit April 2008 parlamentarisch beschlossen und auch vom polnischen Präsidenten *Lech Kaczynski* unterzeichnet. Für Polen war jedoch Voraussetzung, dass dem Vertrag eine Resolution beigelegt wurde, die Verweise auf die Souveränität Polens enthält.²¹³

II. Tschechien

Bis 1918 waren die Gebiete der Tschechischen Republik, Mähren, Böhmen und Tschechisch-Schlesien Bestandteil des Habsburger Reiches. Nach dem Ersten Weltkrieg schlossen sich die Tschechen und Slowaken, die sich innerhalb der Donaumonarchie benachteiligt sahen, zu einem gemeinsamen Staat, der Tschechoslowakischen Republik, zusammen. Am 28. Oktober 1918 wurde in Prag die Unabhängigkeit der Tschechoslowakischen Republik ausgerufen und wenig später ein Nationalausschuss einberufen, um eine Verfassung auszuarbeiten. Die provisorische Verfassung von 1918

²⁰⁹ Die Lubliner Union bestand 1569 mit Litauen, vgl. *Geiss*, Geschichte griffbereit V, 339.

²¹⁰ *Ziemer/Matthes*, Das politische System Polens, in *Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 241 f.

²¹¹ *Stöckel*, Polen in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XJHDE0,0,Polen_in_der_EU.html, 17. September 2008.

²¹² *Mauerer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 88ff, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

²¹³ EurAktiv vom 2. April 2008, Polnisches Parlament: Weg frei für EU-Vertrag, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/polnisches-parlament-weg-frei-eu-vertrag/article-171271>, 11. Jänner 2009.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

und die Verfassung von 1920 gaben der Tschechoslowakischen Republik eine demokratisch-parlamentarische Staatsform.²¹⁴

Durch das Münchner Abkommen wurde die junge Republik 1938 faktisch aufgelöst, indem zunächst das Sudetenland an Deutschland abgetreten und nachfolgend das Protektorat Böhmen und Mähren unter deutscher Kontrolle eingerichtet wurde. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde die staatliche Form der Tschechoslowakei wieder hergestellt, jedoch schon kurze Zeit später wurde der Staat 1948 in die Tschechoslowakische Sozialistische Republik (CSSR) umgewandelt und unterstand seither dem Einfluss der Sowjetunion. Art 173 der neuen Verfassung vom Mai 1948 setzte die demokratische Verfassung von 1920 außer Kraft.²¹⁵

Bewegungen für eine Liberalisierung der Gesellschaft gab es schon 1968 im Prager Frühling, der durch die Staaten des Warschauer Paktes militärisch niedergeschlagen wurden. Dieses gewaltsame Vorgehen seitens der Sowjetunion löschte etwa verbliebene Sympathien zur UdSSR aus. Die Zerschlagung der bisherigen Regierung führte 1969 zur Umgestaltung der CSSR in eine föderative Republik und sicherte so den Slowaken die Gleichberechtigung gegenüber den dominierenden Tschechen.

Ende der 1980er Jahre führten die weltpolitischen Verschiebungen jedoch wieder zu einer Erstarkung der liberalen Bewegungen und erreichten in der sogenannten samtenen Revolution den friedlichen Übergang zur Demokratie. Die 1989 kurz wieder hergestellte Tschechoslowakische Föderative Republik (CSFR) zerbrach schon 1993 an den inneren Konflikten der Volksgemeinschaft.²¹⁶

Die Tschechische und die Slowakische Republik sind seit 1993 zwei eigenständige Staaten. Am 1. Jänner 1993 trat die Verfassung der Tschechischen Republik in Kraft. Diese schließt an die Tradition der ersten Tschechoslowakischen Republik in der Zwischenkriegszeit an und bestimmt Tschechien als demokratisch-parlamentarische Republik. Die bereits 1991 verabschiedete Charta der Grundrechte ist ebenfalls Bestandteil der tschechischen Verfassung und garantiert Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte.²¹⁷

²¹⁴ Vodička, Das politische System Tschechiens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas 2. Aufl. (2004), 247 f; Bock, Die tschechoslowakische Verfassung von 1920, <http://www.radio.cz/de/artikel/63823>, 28. März 2008.

²¹⁵ Ableitinger, Vor, wegen und trotz Revolutionen: Tschechen und Slowaken als Mitteleuropäer. Ein historischer Essay, in Marko ua (Hrsg), Revolution und Recht: Systemtransformation und Verfassungsentwicklung in der Tschechischen und Slowakischen Republik (Frankfurt am Main 2000), 14 ff.

²¹⁶ Holländer, Revolution und Recht in der Tschechoslowakei, in Marko ua (Hrsg), Revolution und Recht 29 ff.

²¹⁷ Vodička, Das politische System Tschechiens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 247 f.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Die Tschechische Republik verfolgte stringent Reformbemühungen und trat bereits 1999 der NATO bei. Mit den im Jahr 1997 begonnen Verhandlungen über einen Beitritt zur Europäischen Union wurde die Tschechische Republik am 1. Mai 2004 nach positivem Volksentscheid zum Mitglied der EU.²¹⁸ Dem Beitritt vorangegangen war eine Volksabstimmung, bei der sich die tschechische Bevölkerung bei einer Beteiligung von rund 55 % der Tschechinnen und Tschechen über 77 % für eine EU-Mitgliedschaft ihres Landes aussprachen.²¹⁹

Nachdem das als gewiss vorhergesagte tschechische Referendum über den VVE im Jahr 2005 auf Eis gelegt wurde, entschied sich Tschechien in Bezug auf den Vertrag von Lissabon für ein parlamentarisches Entscheidungsverfahren. Am 1. April 2008 stimmte das Unterhaus dem Vertragswerk zu.²²⁰ Trotz dieser Zustimmung hatte sich das tschechische Verfassungsgericht zwei Mal mit dem Vertragswerk von Lissabon zu befassen. In seinen Urteilen zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 und vom 3. November 2009 befand es diesen für verfassungsgemäß.²²¹ Nachdem der tschechische Senat bereits am 6. Mai 2009 zugestimmt hatte, sah sich Präsident Klaus durch das Urteil vom 3. November 2009 gezwungen, die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon am selben Tag zu unterschreiben.

III. Slowakei

Bis 1918 war die Slowakei Bestandteil des ungarischen Königreiches und konnte sich erst 1993 als selbständiger Staat formieren. Zwar entwickelten die Slowaken unter dem Eindruck der Französischen Revolution schon im 18. Jahrhundert ein Nationalbewusstsein; das Streben nach einem eigenen Staat bzw die Umformung des Vielvölkerstaats Ungarn in eine Föderation blieb jedoch nur ein Wunschgedanke. Vielmehr verstärkte sich die Magyarisierungspolitik der Ungarn gegenüber den Slowaken und diese wurde Mitte des 19. Jahrhunderts sogar offiziell zur Staatsideologie erklärt.²²²

²¹⁸ Marko, Revolution-Transformation-Integration: Tschechien und die Slowakei im Prozess der europäischen Integration, in Marko ua (Hrsg), Revolution und Recht 475 ff; Brodacz/Vorländer, Finnland, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/D7NACF,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008; Vodiča, Das politische System Tschechiens in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 248 f.

²¹⁹ Stöckel, Tschechien in der EU, 89 ff, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/11OXZDHJ0,Tschechien_in_der_EU.html, 8. September 2008.

²²⁰ Siehe die Homepage des Europäischen Parlamentes/ Mediathek: Eurinfo: Tschechien und der Vertrag von Lissabon, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/eplive/archive/multimediaav_page/35108-20080725MAV35107-TELEVISION/default_de.htm, 11. Jänner 2009.

²²¹ Siehe ausführlich: 3. Teil, 3. Abschnitt, 204 ff.

²²² Ableitinger, Vor, wegen und trotz Revolutionen: Tschechen und Slowaken als Mitteleuropäer, in Marko ua (Hrsg), Revolution und Recht, 13 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Wie bereits innerhalb der Geschichte Tschechiens dargestellt wurde, waren die Slowakei und Tschechien zwischen 1918 und 1993 staatlich miteinander verbunden.²²³ Der gemeinsame Staat wurde lediglich durch den Zweiten Weltkrieg unterbrochen als das slowakische Parlament 1939 unter dem Druck Nazi-Deutschlands die Erste Slowakische Republik proklamierte. Diese schloss kurz darauf mit Deutschland den sog Schutzvertrag, was die militärische Besetzung der Slowakei durch deutsche Truppen ermöglichte.

Die slowakische Verfassung aus dem Jahr 1992 wurde von einer Expertengruppe erarbeitet und vom Parlament in Kraft gesetzt. Die Slowakische Republik ist eine parlamentarische Demokratie. Besonders hervorgehoben ist das alleinige Selbstbestimmungsrecht der slowakischen Nation.²²⁴

Die Slowakei gehörte trotz ihrer Bemühungen sowohl bei der NATO als auch bei der EU-Osterweiterung nicht zu den Staaten der ersten Runde. Dies ist auf der einen Seite politischen Erwägungen zuzuschreiben, die darauf gerichtet waren, Einfluss auf die rechtsextreme, bestechliche und undemokratische Politik des damaligen Regierungschefs *Vladimír Mečiar* zu nehmen. Auf der anderen Seite war dies aber auch die Folge der Nichterreichung der Kopenhagener Kriterien.²²⁵ Seit dem Regierungswechsel 1998 hatte sich jedoch ein tiefgreifender Politikwandel hin zu verstärkten Integrationsbestrebung entwickelt.²²⁶ Bereits im März des Jahres 2000 begannen die EU und die Slowakei konkrete Beitrittsverhandlungen zu führen. Am 17. Mai 2003 sagten die slowakischen Bürgerinnen und Bürger bei einer Beteiligung von 52,2 % mit einer überwältigenden Mehrheit von 92,5% der Stimmen Ja zum EU-Beitritt. Seit dem 1. Mai 2004 ist die Slowakei Mitglied der Europäischen Union.²²⁷

Den VVE hatte das slowakische Parlament bereits am 11. Mai 2005 ratifiziert. Nachdem jedoch 13 slowakische Bürger wegen mangelndem Referendum Verfassungsklage eingereicht hatten, verweigerte der Präsident *Ivan Gašparovi* vorerst seine notwendige Unterschrift.²²⁸ Auch der Vertrag von Lissabon wurde am 10. April 2008 parlamentarisch ratifiziert.

²²³ Siehe: 1. Teil, 2. Abschnitt, E, II, 50 ff.

²²⁴ Kipke, Das politische System der Slowakei, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 287 f.

²²⁵ Europäische Kommission 1997 a: 46.

²²⁶ Kipke, Das politische System der Slowakei, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 315 ff.

²²⁷ Stöckel, Die Slowakei in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/11OXCO,0,0,Slowakei_in_der_EU.html, 14. September 2008.

²²⁸ Maurer, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 10, abrufbar unter:

<http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Maurer%202006.pdf>, 11. Jänner 2009.

IV. Slowenien

Die ehemalige jugoslawische Teilrepublik Slowenien errang mit ihrer Selbständigkeit am 25. Juni 1991 auch erstmals einen eigenen Nationalstaat. Zwar erwachte das slowenische Selbstbewusstsein schon mit der Ausbreitung des Protestantismus, 1551 wurden in Tübingen die ersten Bücher in slowenischer Sprache gedruckt, das erste Nationalprogramm des Vereinigten Sloweniens wurde jedoch erst in der Märzrevolution 1848 entwickelt.

Bis zum Zerfall der Donaumonarchie war Slowenien Teil des Habsburger Reiches, danach wurde es zum Teil des ersten Südslawischen Staates. Dieser Staat der Slowenen, Kroaten und Serben sollte aber nur einen Monat Bestand haben, zunächst zum Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen umgewandelt und schließlich 1929 dann in Königreich Jugoslawien umbenannt werden. Während des Zweiten Weltkrieges wurde Slowenien besetzt und in eine deutsche, ungarische und italienische Zone aufgeteilt. Schon bald gründete sich eine kommunistische Partisanenorganisation, die gegen die Besatzer kämpfte. Nach Kriegsende begann auch für Slowenien die Ära des Sozialismus als Gliedstaat der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, der als solcher von 1945 bis 1991 bestand. Noch vor dem Austritt des slowenischen Gliedstaates aus der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien und mithin noch vor Unabhängigkeit Sloweniens wurde er am 7. März 1990 in eine parlamentarische Republik umgewandelt und in Republik Slowenien umbenannt. Am 25. Juni 1991 erklärte die Republik Slowenien ihre Unabhängigkeit. Zwar bekam Slowenien seine erste Verfassung 1947; diese wurde jedoch von der jugoslawischen Verfassung starken sowjetischen Charakters bestimmt. Als Jugoslawien die enge Freundschaft mit der UdSSR beendete, begann ab den 1950er Jahren die Entwicklung eines eigenständigen Verfassungsweges. Das Verfassungsgesetz aus 1953 bestimmte eine Staatsordnung, die von der Volkssouveränität und von Gesellschaftseigentum ausging. Die Verfassungsdiskussionen und -änderungen waren in der Folgezeit von der Stellung der einzelnen Teilstaaten in Jugoslawien bestimmt. Ein weitreichender Einschnitt war die jugoslawische Verfassung von 1974, die für Slowenien einen neuen Status als konföderaler Teil Jugoslawiens einführte.²²⁹

1987 übernahm *Slobodan Milošević* die Führung des Bundes der Kommunisten Serbiens und drängte auf eine gesteigerte Zentralisierung mittels einer Verfassungsänderung. Der Widerstand Sloweniens konnte zwar die Änderung der jugoslawischen Verfassung nicht

²²⁹ Lukšič, Das politische System Sloweniens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas 637 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

verhindern, mündete jedoch in einem eigenen Entwurf einer slowenischen Verfassung. Im September 1989 kam es schließlich zur Verfassungsänderung, mit der Sloweniens staatliche Souveränität, Demokratie, Menschenrechte und das Recht festgeschrieben wurden, aus dem jugoslawischen Staatsverbund auszutreten. Im April 1990 fanden die ersten freien Wahlen in Slowenien statt. Als Sieger formierte sich das Oppositionsbündnis *DEMOS (Demokratische Opposition Sloweniens)*, das ein Bündnis aus fünf Parteien quer durch das politische Spektrum darstellte.²³⁰

Im Dezember 1990 sprachen sich die Slowenen in einer Volksabstimmung mit überwältigender Mehrheit für die Eigenständigkeit ihres Landes aus. Nach weiteren Verfassungsvorbereitungen wurde schließlich im Juni 1991 die Grundlegende Verfassungsurkunde über die Selbständigkeit und Unabhängigkeit Sloweniens beschlossen und gleichzeitig die sozialistische Bundesverfassung außer Kraft gesetzt. Am 25. Juni 1991 erklärte Slowenien schließlich den Austritt aus der jugoslawischen Föderation und seine Unabhängigkeit. Bereits zwei Tage nach der Unabhängigkeitserklärung griff die jugoslawische Bundesarmee am 27. Juni 1991 Slowenien an, womit der Unabhängigkeits- oder Zehn-Tage-Krieg begann. Auf Druck und durch Vermittlung der EG wurde die so genannte *Brioni-Deklaration* mit Belgrad ausgehandelt, die am 7. Juli in Kraft trat und schließlich zum Rückzug der jugoslawischen Streitkraft im Oktober 1991 führte. Die Verfassung Sloweniens, die im Dezember 1991 wirksam wurde, konstituiert Slowenien als parlamentarische Demokratie und enthält Garantien für Menschen- und Bürgerrechte.²³¹

Nachdem Slowenien bis zur Eigenstaatlichkeit auf internationaler Ebene immer nur eine untergeordnete Rolle spielen konnte, musste es nach 1991 schnell lernen, eigenständig internationale Politik zu betreiben. Dabei war die Mitgliedschaft in der EU schon vor der formellen Unabhängigkeit Sloweniens das strategische Ziel der slowenischen Außenpolitik. Neben wirtschaftlichen, sozialen und politischen Beweggründen war die Mitgliedschaft in der EU für einen großen Teil der Bevölkerung der Weg, um den babylonischen Verhältnissen auf dem Balkan zu entrinnen und sich von den dortigen Kriegen und dem Blutvergießen abzugrenzen. Als neu gegründeter Staat musste Slowenien fast alle staatlichen Systeme neu aufbauen. Eine eigene Armee, Bürokratie und ein diplomatischer Apparat mussten erst entstehen. Durch Privatisierungen und Reprivatisierungen wich die Planwirtschaft dem Kapitalismus. Durch die Übernahme des

²³⁰ Gerhardt, Slowenien mit Istrien und Triest (2005) 33.

²³¹ Lukšič, Das politische System Sloweniens, in *Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas 637 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

europäischen *acquis communautaire* wurde die EU ins eigene Land eingegliedert und die normativen Grundlagen für einen modernen Staat waren mithin geschaffen.²³²

Zur Vorbereitung auf den tatsächlichen EU-Beitritt wurde die Verfassung in den Jahren 1997, 2000 und 2003 geändert. Unter anderem wurde mit Art 3 a der slowenischen Verfassung eine EU-Bestimmung eingeführt, die es Slowenien erlaubt, Souveränitätsrechte auf internationale Organisationen zu übertragen.

Am 23. März 2003 stimmte die slowenische Bevölkerung über einen Beitritt zur Europäischen Union ab. Bei einer Beteiligung von rund 60% der Bürgerinnen und Bürger sprachen sich 89,6% für eine Mitgliedschaft aus.²³³ Seit dem 1. Mai 2004 ist Slowenien Mitglied der Europäischen Union und seit 2007 Mitglied der Währungsunion und dem Schengen-Raum. Gemeinsam mit Deutschland und Portugal beteiligte sich Slowenien an der so genannten Trio-Ratspräsidentschaft und stellte nach Deutschland und Portugal im ersten Halbjahr 2008 mit *Dimitrij Rupel* den Präsidenten des Rats der Europäischen Union. Slowenien ratifizierte den Vertrag von Lissabon im parlamentarischen Verfahren am 29. Jänner 2009.²³⁴

V. Estland

Die drei baltischen Staaten Estland Lettland und Litauen verdanken ihre Existenz den Bestimmungen des Friedens von Brest-Litowsk zwischen dem Deutschen Reich und Sowjetrußland vom März 1918.²³⁵

Estland wurde 1710 im Nordischen Krieg von Rußland erobert und verblieb bis 1918 in russischer Herrschaft, als Estland erstmals in den Wirren der Oktoberrevolution und des Ersten Weltkrieges seine Unabhängigkeit proklamieren konnte. Im Friede von Tartu erkannte Rußland schließlich Estland als demokratische Republik an. Die erste unabhängige Republik Estland konnte sich jedoch nur über die Zwischenkriegszeit halten; schon 1939 zerbrach die kurze Periode der Selbständigkeit durch den Hitler-Stalin-Pakt. 1940 wurde Estland wieder von Rußland annektiert und anschließend von Deutschland überfallen. Die sowjetische Annexion Estlands hatte jedoch nie völkerrechtliche Anerkennung gefunden, was für Estland Rechtskontinuität seit der Zwischenkriegszeit bis zum aktuellen Verfassungsstand erlaubt.

²³² *Pikalo*, Slowenien in der EU, APuZ 46/2006, 14 ff, 18.

²³³ *Maurer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 22, abrufbar unter http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

²³⁴ Vgl Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/> 3. Jänner 2010.

²³⁵ *Geiss*, Geschichte griffbereit V, 628.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

In der Nachkriegszeit wurde Estland als Estnische SSR dem Sowjetimperium eingegliedert und mit einer starken Russifizierungspolitik konfrontiert.

Die zweite Unabhängigkeit Estlands folgte nach dem Ende des Kalten Krieges 1991. Mit diesem Datum begann die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die seit 1992 durch Referendum bestätigt und damit in Kraft gesetzt wurde. In ihrer Präambel nimmt die Verfassung ausdrücklich Bezug auf die estnische Unabhängigkeit in der Zwischenkriegszeit und bestimmt die Republik Estland als parlamentarische Demokratie. Kernstück bildet das unauslöschliche Recht Estlands auf nationale Selbstbestimmung auf der Grundlage der Unabhängigkeit.²³⁶

Estland ist nach durchgeführtem Referendum vom 14. September 2003 mit 66,8% Ja-Stimmen bei einer Beteiligung von 64% der EU am 1. Mai 2004 beigetreten. Den VVE ratifizierte das estnische Parlament am 9. Mai 2006 mit lediglich einer Gegenstimme. Bei der parlamentarischen Abstimmung über den Vertrag von Lissabon sagte Tallinn ebenfalls mit nur einer Gegenstimme und neun Enthaltungen Ja.²³⁷ Seit dem 11. Juni 2008 ist auch in Estland der Vertrag von Lissabon ratifiziert.²³⁸

VI. Lettland

Lettland²³⁹ besteht im Wesentlichen aus den zwei historischen Landschaften Livland und Kurland. Zeitweise unter schwedischer Herrschaft bzw polnischer Oberhoheit wurden schließlich mit der dritten polnischen Teilung 1795 alle Gebiete des heutigen Lettlands russisch.

Die erste Unabhängigkeitserklärung Lettlands folgte auf die militärische Niederlage des Deutschen Reiches und der Oktoberrevolution in Russland 1918. Die 1922 verabschiedete Verfassung war stark parlamentarischer Natur mit einem schwachen Präsidenten. Die demokratische Blütezeit des Landes dauerte nur wenige Jahre an. 1934 putschte der lettische Staatsgründer und Ministerpräsident *Ulmanis* und regierte das Land ab diesem Zeitpunkt autoritär. Im Zweiten Weltkrieg wurde Lettland in der Folge des Hitler-Stalin-Paktes von der Sowjetunion besetzt und annektiert. Nach der anschließenden Besetzung Lettlands durch die Deutsche Wehrmacht, wurde das Land 1944 von der Roten Armee überrollt. Tausende Letten flohen oder wurden ins Innere der Sowjetunion verschleppt. Die

²³⁶ *Lagerspetz/Maier*, Das politische System Estlands, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 71 ff.

²³⁷ *Stöckl*, Estland in der EU, abrufbar unter:

http://www.bpb.de/themen/110XCO,0,0,Estland_in_der_EU.html, 12. September 2008.

²³⁸ Vgl Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/>, 3. Jänner 2010.

²³⁹ *Schmidt*, Das politische System Lettlands, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 111 ff.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Lettische SSR wurde in der Nachkriegszeit errichtet. Umsiedlungs- und Russifizierungspolitik führten dazu, dass 1989 in Lettland nur noch 52 % der Bevölkerung Letten waren.

In den 1980er Jahren ermöglichte die sowjetische Reformpolitik unter *Michail Gorbatschow* eine starke lettische Unabhängigkeitsbewegung, die in die Unabhängigkeit des Landes 1991 mündete. Zunächst wurde die alte Verfassung der ersten Republik teilweise als Staatsgrundlage benutzt. Da jedoch der gesamte Grundrechtsteil fehlte, wurde die Verfassung geändert und erst 1993 vollständig in Kraft gesetzt.

Lettland ist heute eine parlamentarische Demokratie. Besonderes Gewicht legt die Verfassung auf die Volkssouveränität und das Selbstbestimmungsrecht der Letten. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit seiner Neutralitätspolitik und seiner kulturellen und geschichtlichen Verankerung in Westeuropa wurde die volle Integration in die politischen, ökonomischen und militärischen Strukturen des Westens zum Hauptziel der lettischen Außenpolitik. Als erstes baltisches Land stellte sodann Lettland am 12.10.1995 den Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union und sicherte den mit dem EU-Beitritt einhergehenden Souveränitätsverzicht konstitutionell mit einer Verfassungsänderung ab.²⁴⁰ Bei der Volksabstimmung am 20. September 2003, stimmten 67% der Lettinnen und Letten bei einer Beteiligung von 72,5 % für den EU-Beitritt Lettlands. Seit 2004 ist Lettland Mitglied der Europäischen Union.²⁴¹

Den VVE ratifizierte das lettische Parlament einen Tag nach dem abschlägigen niederländischen Referendum. Am 8. Mai 2008 stimmte Lettland sodann dem Vertrag von Lissabon parlamentarisch zu.

VII. Litauen

Die Teilung Polens bestimmte auch das Schicksal Litauens, das 1795 Teil des russischen Zarenreichs wurde. Litauische Aufstände gegen die russische Herrschaft führten in der Folgezeit zu einer harten Hegemonialpolitik gegenüber Litauen.²⁴²

1918 wurde wie in Estland und Lettland ein nach demokratischen Prinzipien verfasster Staat gegründet. In den Jahren zwischen 1918 und 1920 wurden sodann drei provisorische Verfassungen in Kraft gesetzt. 1922 verabschiedete das litauische Parlament die erste

²⁴⁰ Schmidt, Das politische System Lettlands, in Ismayr, (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 148 ff.

²⁴¹ Maurer, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 10, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

²⁴² Geiss, Geschichte griffbereit VI, 160.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

ständige Verfassung, die eine demokratisch-parlamentarische Grundordnung festlegte und in der die Menschenrechte und die Kulturautonomie der Minderheiten besondere Erwähnung fanden. Doch schon 1926 endete die kurze demokratische Phase durch einen Militärputsch, der ein autoritäres Regime einführte.²⁴³

In der Nachkriegszeit geriet Litauen wieder unter Sowjetherrschaft, bis es 1991 seine Unabhängigkeit erlangte. Um die Anknüpfung an die Republik in der Zwischenkriegszeit und die Widerrechtlichkeit der sowjetischen Annexion zu symbolisieren, wurde die letzte litauische Verfassung der Zwischenkriegszeit für wenige Stunden in Kraft gesetzt. 1992 nahmen die litauischen Bürger schließlich eine neue Verfassung durch Referendum an.²⁴⁴

Litauen ist heute eine parlamentarische und demokratische Republik. Die litauische Verfassung garantiert Grund- und Menschenrechte.²⁴⁵ Nach dem Niedergang des Sowjetblocks war es das vorrangige Ziel der litauischen Außenpolitik, in die europäischen und transatlantischen Strukturen eingebunden zu werden. Nachdem die Differenzen in der Energiepolitik ausgeräumt waren, Litauen bestand auf die Weiterbetreibung seiner veralteten Atomreaktoren, ist Litauen seit dem 1. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union.²⁴⁶ Dem Beitritt war ein Referendum vorausgegangen, wobei 91,1% der litauischen Bürgerinnen und Bürger bei einer Beteiligung von 63,4% sich für die Mitgliedschaft aussprachen.²⁴⁷

Als erstes Mitglied der Europäischen Union ratifizierte Litauen am 11. November 2004 den EU-Verfassungsvertrag mit einer großen parlamentarischen Mehrheit. Am 8. Mai 2008 stimmte das lettische Parlament sodann auch dem Vertrag von Lissabon zu.

VIII. Finnland

Finnland war bis 1808 ein integraler Bestandteil des Königreichs Schweden, wurde jedoch nach verlorenem Krieg dem Russischen Reich als autonomes Land angeschlossen. In Personalunion war der Zar von Russland nun auch Großfürst von Finnland. Dieser verkündete zwar vor dem finnischen Landtag, dass er die Grundgesetze und Privilegien des Landes, das es als Teil Schwedens hatte, unverrückt aufrecht erhalten wollte, berief jedoch den Landtag in der Folgezeit nicht mehr ein. 1869 konnte der Landtag erreichen, dass die

²⁴³ Tauber, Das politische System Litauens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 153 ff.

²⁴⁴ Tauber, Das politische System Litauens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 153 ff.

²⁴⁵ Brodacz/Vorländer, Litauen, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/WMKA5H,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

²⁴⁶ Tauber, Das politische System Litauens, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 185 ff.

²⁴⁷ Maurer, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 22, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Reichstags-Ordnung zugunsten seiner regelmäßigen Einberufung alle fünf Jahre geändert wurde.²⁴⁸

Ein Wendepunkt in der Entwicklung der Demokratie stellte sich mit der Verfassungsreform aus dem Jahr 1906 ein, die als Folge der restriktiven Politik des Zarenhauses aus dem finnischen Widerstand hervorging. Ein völlig neues und fortschrittliches System wurde in Finnland geschaffen. Finnland war nunmehr eine konstitutionelle Monarchie sehr modernen Zuschnitts, alle Staatsbürger waren ab Vollendung des 25. Lebensjahres aktiv und passiv wahlberechtigt. Der Großfürst hatte sich aber seine Machtposition durch ein absolutes Veto erhalten.²⁴⁹

Russland hatte in der Folgezeit die Autonomie Finnlands wieder abgeschafft, als es 1910 Finnland zu einem Teil Russlands erklärte. Nach dem Niedergang des Zarenreichs erklärte das finnische Parlament das Land am 6. Dezember 1917 für unabhängig und räumte so den Weg für den demokratischen Parlamentarismus frei. 1919 wurde schließlich die republikanische Verfassung erlassen.²⁵⁰ In den Jahren zwischen 1917 und 1959 gab es in Finnland insgesamt 45 Regierungen, was auf Schwierigkeiten in der Schaffung einer stabilen politischen Landschaft hindeuten könnte, aus finnischer Sicht jedoch dem Vielparteiensystem und einer einhergehenden faktischen Dezentralisierung der Regierungsgewalt zuzuschreiben ist.²⁵¹

Eine Sonderstellung nahm Finnland im Kalten Krieg ein. Es hatte sich über den Zweiten Weltkrieg hinaus seine Unabhängigkeit bewahrt und stand nun aufgrund seiner geographischen Lage zwischen den Blöcken. Bis zum Zusammenbruch des Sowjetsystems betrieb Finnland eine Politik der Freundschaft und Versöhnung mit der UdSSR.

Die aktuelle finnische Verfassung trat am 1. März 2000 in Kraft. Sie revidiert die seit 1919 gültige Verfassung und fasst zugleich eine Reihe von weiteren Dokumenten, die im Verfassungsrang stehen, zusammen. Mit der neuen Verfassung wurde vor allem das Ziel verfolgt, die Machtverhältnisse zu Gunsten des Parlaments zu stärken. Der finnische Präsident war bis dato eine starke politische Figur, da er sowohl in der Legislative als auch in der Exekutive weitreichende Kompetenzen inne hatte. Heute ist das Land eine parlamentarische Republik.²⁵²

²⁴⁸ Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 371 f.

²⁴⁹ Nousiainen, Der Finnische Parlamentarismus (1961) 11; Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 372 f.

²⁵⁰ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 104 f.

²⁵¹ Nousiainen, Der Finnische Parlamentarismus, 20 f.

²⁵² Brodocz/Vorländer, Finnland, Verfassung, abrufbar auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/themen/SDD8F4,0,0,Verfassung.html>, 20. März 2008.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Seit den 1990er Jahren hat Finnland seine Außenpolitik neu ausgerichtet. Das Schwergewicht, das Finnland zu Gunsten seiner Neutralität auf seine Ostbeziehungen legte, wurde durch eine aktive Integrationspolitik im Rahmen der EU ersetzt.²⁵³ Nach einem Referendum über den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, das bei einer Beteiligung von rund 70% der finnischen Wahlberechtigten mit 57% der Stimmen befürwortet wurde, ist Finnland seit 1995 Mitglied der Europäischen Union.²⁵⁴

Am 12. Mai 2006 billigte das Parlament die Aufnahme des Ratifizierungsverfahrens für den EU-Verfassungsvertrag. Am 11. Juni 2006 stimmte das finnische Parlament dem Vertrag von Lissabon zu und auch die finnische Präsidentin *Tarja Halonen* hat dem Vertragswerk endgültig zugestimmt.

IX. Irland

Die Geschichte Irlands ist über die letzten Jahrhunderte vom Unabhängigkeitskampf gegenüber England geprägt. Zwar erlangte Irland unter dem Eindruck des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges 1782 die innere Autonomie, diese sollte jedoch nur wenige Jahre andauern. Die Französische Revolution brachte in Irland weitere Unruhen und Aufstände, die England niederschlug und in der Folge das irische Parlament aufhob. Seit 1800 war Irland in Realunion mit England verbunden und zwangsweise im Westminster Parlament mit 100 Abgeordneten vertreten.²⁵⁵

Die Politik des 19. Jahrhunderts war bestimmt von der Frage Autonomie oder Unabhängigkeit Irlands und von der katastrophalen Hungersnot in der Mitte des Jahrhunderts und ihren Auswirkungen. Widerstandsbewegungen, Bürgerkrieg und schließlich die Ausrufung der irischen Republik durch ein Untergrundparlament in Dublin 1919 führten 1922 zur Teilung Irlands. Der nördliche, überwiegend protestantische Teil blieb in Personalunion mit England verbunden. Der südliche, überwiegend katholische Teil der Insel wurde zum unabhängigen Freistaat, schied jedoch erst 1949 aus dem *Commonwealth* aus.²⁵⁶

Der 1919 vom Untergrundparlament erarbeitete Verfassungstext des Irischen Freistaates sollte die Grundlage für die zukünftige Unabhängigkeit Irlands bilden und trat 1922 in Kraft. Dieser war jedoch stark an den anglo-irischen Vertrag angelehnt und wurde so durch

²⁵³ *Auffermann*, Das politische System Finnlands, in *Ismayr* (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 218 ff.

²⁵⁴ *Maurer*, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 22, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

²⁵⁵ *Geiss*, Geschichte griffbereit VI, 84.

²⁵⁶ *Ploetz*, Der große Ploetz, 976.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

die irische Verfassung von 1937 abgelöst, die Irland den Namen *Éire* gab und es als souveräne, unabhängige und demokratische Republik konstituierte. Die Verfassung von 1937, die *Bunreacht na hÉireann*, ist bis heute in Kraft.²⁵⁷

Die Republik Irland ist seit 1973 Mitglied der Europäischen Union. Die EU-Mitgliedschaft brachte dem Land einen starken wirtschaftlichen Aufschwung,²⁵⁸ was nicht zuletzt zu einer EU-freundlichen Haltung Irlands führte. Umso mehr überraschte das irische Nein zum Vertrag von Nizza im Jahr 2001 und zum Vertrag von Lissabon im Jahr 2008. Bei dem EU-weit einzigen Referendum über das Lissabonner Vertragswerk stimmten 53,4% der Irinnen und Iren bei einer Beteiligung von 53,1% mit Nein. Als einer der Hauptgründe wird eine gut organisierte Nein-Kampagne angeführt, wohingegen die Ja-Kampagne nur halbherzig betrieben worden sei.²⁵⁹ Am 2. Oktober 2009 wurde ein zweites Referendum abgehalten, bei welchem 67,1% der Abstimmenden für den Vertrag von Lissabon votierten.²⁶⁰ Als Grund für die wachsende Zustimmung gilt auch die Finanz- und Wirtschaftskrise, welche die Insel schwer getroffen hat. Angst vor Arbeitslosigkeit oder vor der Abwanderung von Investoren beeinflussten das Votum positiv, nachdem die EU bei vielen Menschen in Irland als rettender Schutzschirm gilt.²⁶¹

X. Resümee

Der Großteil der Staaten, deren Staatlichkeit 1918 begann oder wieder auflebte, sind dem ehemaligen Ostblock zuzuordnen. Die Ausnahme hierzu bilden Irland, das 1919 von Großbritannien autonom wurde und Finnland, das sich 1917 von Russland unabhängig erklärte.

Eine ausgeprägte Verfassungstradition kann keines dieser Länder vorweisen. Von den sieben osteuropäischen Ländern der Europäischen Union hatten nur Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien vor 1989/90 ihren eigenen Nationalstaat. Eine sehr kurze Phase der Staatlichkeit darf jedoch auch bei den drei baltischen Staaten und vor allem der Tschechoslowakei nach dem Ersten Weltkrieg nicht übersehen werden. Diese wenigen Jahre der Souveränität vermögen es jedoch kaum, eine solide Verfassungstradition zu prägen. Slowenien, Tschechien und die Slowakei erhielten erstmals nach dem Zerfall der

²⁵⁷ Elvert, Das politische System Irlands, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 263 ff.

²⁵⁸ Bew, "Ende der Geschichte" in Nordirland?, APuZ 47/2005, 33.

²⁵⁹ Leinen/Kreutz, Das irische „Nein“ zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2008/volltext/Leinen_Kreutz2008.pdf, 11. Jänner 2009.

²⁶⁰ Vgl Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/>, 3. Jänner 2010.

²⁶¹ Siehe in der Online-Ausgabe der Zeit den Artikel vom 3.10.2009: Iren sagen "Ja" zum Lissabon-Vertrag, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-10/irland-eu-referendum?page=2>, 3. Jänner 2010.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

UdSSR, in der Folge Jugoslawiens und der Tschechoslowakei ihre staatliche Souveränität. Bei einem Rückgriff auf vorsozialistische Erfahrungen konnte daher kaum auf die konstitutionelle Vorbildfunktion Wert gelegt werden, vielmehr wurde die jeweilige nationale Geschichte betont. Lediglich die Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei konnten sich auf eine längere und substantiellere demokratische Erfahrungen in der Zwischenkriegszeit beziehen.

In allen diesen recht jungen Staaten wurde die Unabhängigkeit bzw die Transformation in einen demokratischen Staat durch eine geschriebene Verfassung institutionalisiert, die als höherrangiges Recht kodifiziert ist und hohen Änderungsanforderungen unterliegt.

Der kontinentaleuropäischen Verfassungstradition entsprechend, enthalten alle Verfassungen der postkommunistischen Mitgliedsländer einen Grundrechtskatalog, haben eine pluralistische Parteienlandschaft und sind als repräsentative Demokratie mit einem parlamentarischen Regierungssystem ausgestaltet.

Bis auf Finnland und Irland sind alle jungen Staaten mit dem 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten. In allen Ländern ging dem Beitritt eine positive Volksabstimmung voraus. Von den postkommunistischen Staaten haben die Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen den Vertrag von Lissabon bereits parlamentarisch ratifiziert. Teilweise geschah dies sogar ohne eine Gegenstimme. Die beiden größeren postkommunistischen Staaten Polen und Tschechien tun sich schwerer, Souveränitätsrechte an die Union abzugeben. Trotz einer angeheizten politischen Debatte legte der tschechische Senat die Frage der Ratifikation dem Verfassungsgericht vor. Polen wählte demgegenüber nicht den gerichtlichen Weg sondern handelte Ausnahmen auf dem politischen Parkett für sich aus.

F. Die jüngsten Staaten

Schließlich sind noch die zwei kleinsten Staaten der EU zu behandeln, Zypern und Malta. Sie sind beide sehr junge Staaten des 20. Jahrhunderts und schließen somit die chronologische Betrachtung der Geschichte der Souveränität ab.

I. Zypern

Zypern war zwischen dem 16. und dem 19. Jahrhundert Teil des Osmanischen Reichs. 1878 trat das Osmanische Reich Zypern an Großbritannien ab, welche das Eiland fortan

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

okkupierte. Mit dem Beginn des Ersten Weltkriegs wandelte Großbritannien die Okkupation in eine Annexion um.²⁶²

Nach mehrjährigen Aufständen der griechischen Mehrheitsbevölkerung Zyperns wurde die begrenzte Unabhängigkeit sodann 1960 durch Verträge zwischen England, Griechenland und der Türkei vereinbart. Diese Verträge bilden in bemerkenswerter Weise auch die Verfassung der Republik Zypern. Bemerkenswert ist dies deshalb, weil diese umfangreichen Verträge von den ehemaligen Besatzungsmächten ohne Beteiligung der zypriotischen Bürger multilateral ausgehandelt wurden.²⁶³ Zypern wurde auf diese Weise eine präsidentielle Republik. Die vereinbarte Gleichstellung der griechischen und türkischen Volksgruppe war faktisch nicht durchführbar und endete mit der türkischen Besetzung Nordzyperns 1974, was die Insel in zwei Staaten teilte. Seit dieser Zeit gilt die Verfassung der Republik Zypern nur noch im griechischen Teil der Insel.²⁶⁴

Der Versuch eines UN-Friedensplanes mit dem Ziel der Schaffung eines föderativen Staates scheiterte an der Volksabstimmung des griechischen Teils Zyperns.²⁶⁵ Am 1. Mai 2004 wurde der griechische Teil Zyperns Mitglied der Europäischen Union. Nach dem EU-Verfassungsvertrag am 1. Juli 2005 wurde auch der Vertrag von Lissabon am 3. Juli 2008 vom zypriotischen Parlament ratifiziert.

II. Malta

Die Inselrepublik Malta liegt geographisch im Zentrum des Mittelmeers und war aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für die europäischen Hegemonialmächte in der Vergangenheit von großem Interesse. Nach dem Ende der französischen Besatzung geriet Malta im Jahr 1800 unter britische Herrschaft und wurde in der Folge britische Kronkolonie. Erst 1964 konnte sich Malta zu einem unabhängigen Staat innerhalb des *Commonwealth* etablieren. Die enge Verbindung mit Großbritannien führte bei den politischen Institutionen zur Rezeption des *Westminster*-Modells, wobei die politische Kultur des Landes jedoch von unbritischen Wertmaßstäben geprägt ist.²⁶⁶

Schon 1921 erhielt Malta mit Unterbrechungen die innere Selbstverwaltung und 1947 die innere Selbstregierung. 1964 stimmten die Malteser in einer Volksabstimmung für eine neue Verfassung, die Malta zur konstitutionellen Monarchie unter der britischen Krone

²⁶² Geiss, Geschichte griffbereit VI, 205 ff.

²⁶³ Zervakis, Die politischen Systeme Zyperns, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 889 f.

²⁶⁴ Zervakis, Die politischen Systeme Zyperns, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 892 f.

²⁶⁵ Geiss, Geschichte griffbereit VI, 208.

²⁶⁶ Bestler/Waschkuhn, Das politische System Maltas, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 731; Geiss, Geschichte griffbereit VI, 208.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

innerhalb des British *Commonwealth* of Nations machte. Bereits nach wenigen Monaten wurde die Unabhängigkeit Maltas proklamiert. Zehn Jahre später löste sich Malta aus dem *Commonwealth*, wurde durch eine Verfassungsänderung zur parlamentarischen Republik und erklärte sich als politisch neutral.²⁶⁷ 1987 wurde die maltesische Verfassung einschneidenden Änderungen unterzogen, die vor allem das neue Selbstverständnis und das Wahlrecht des Kleinstaates betrafen. So wurde in der Verfassung die Neutralität und Blockfreiheit verankert, was Malta in dem Zeitalter des Ost-West-Konflikts äußeren Frieden sichern sollte. Die Verpflichtung zur Neutralität wird von Malta als eine strikt militärische definiert und verbietet vor allem jede Art von Basen und Personal auf maltesischem Territorium, eine Zusammenarbeit im Rahmen der GASP schließt diese Verpflichtung jedoch nicht aus.²⁶⁸

Seit dem 1. Mai 2004 ist Malta als eines der kleinsten Länder Mitglied der Europäischen Union. Dem Beitritt war eine Volksabstimmung vorausgegangen, bei der die maltesischen Bürgerinnen und Bürger mit knapp 54% für einen Beitritt stimmten bei einer Wahlbeteiligung von über 90%.²⁶⁹ Dem EU-Verfassungsvertrag hatte das maltesische Parlament nach einer Debatte mit nur drei kurzen Reden einstimmig zugestimmt und auch der Vertrag von Lissabon wurde am 29. Jänner 2008 parlamentarisch, einstimmig beschlossen.²⁷⁰

III. Resümee

Die Verfassungstraditionen der beiden Kleinststaaten Zypern und Malta sind jeweils erst von kurzer Dauer und extrem unterschiedlich ausgestaltet. Obwohl beide Staaten bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts unter britischer Herrschaft standen, hatte dies unterschiedliche Auswirkungen. Malta gab sich nach erreichter Unabhängigkeit eine sehr umfangreiche Verfassung, die sich nur oberflächlich an das *Westminster*-Modell anlehnt. Zypern hingegen gab sich selbst keine Verfassung, sondern akzeptierte den multilateralen Vertrag anderer Staaten als seine Verfassung.

²⁶⁷ Ploetz, Der grosse Ploetz, 1476 f.

²⁶⁸ Bestler/Waschkuhn, Das politische System Maltas, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Westeuropas, 731 ff.

²⁶⁹ Mauerer, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 22, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1838, 18. November 2008.

²⁷⁰ Stöckel, Malta in der EU, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/110XCO,0,0,Malta_in_der_EU.html, 14. September 2008; vgl dazu Ratifizierungsmonitor, abrufbar unter: <http://www.ratifizierungsmonitor.eu/>, 3. Jänner 2010.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

Das Schwergewicht der zypriotischen Politik lag und liegt auf der Lösung innenpolitischer Probleme, wohingegen sich Malta vor allem seit der Erosion des Ost-West-Konfliktes auf seine Einbindung in die politischen und wirtschaftlichen Bündnisse Westeuropas konzentrieren konnte.

3. Abschnitt: Konklusion

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von den ersten modernen Verfassungen des europäischen Kontinents im 18. Jahrhundert – mit Ausnahme der weit länger bestehenden Verfassungsgeschichte Großbritanniens bzw. Englands – bis zur heutigen Verfassungsrealität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeitgeschichtlich nur etwas über 200 Jahre vergangen sind, rechtshistorisch jedoch ein Quantensprung vollzogen worden ist. Der Kampf zwischen Monarchie und Demokratie²⁷¹ ist überwunden und die Menschenrechte sind zum Allgemeingut des europäischen Verfassungslebens geworden. Die EU-Mitgliedstaaten sind heute ausnahmslos demokratische Staaten westlicher Orientierung und als solche rechtsstaatlich ausgestaltet²⁷². Von dem Sonderfall Großbritanniens abgesehen, welcher noch ausführlich erläutert werden wird,²⁷³ spielen die nationalen Verfassungen bzw. das Verfassungsrecht bei dieser Grundausrichtung der Staaten eine überragende Rolle. In der jüngeren Verfassungstradition erscheint es ganz selbstverständlich, dass eine rechtsstaatliche Demokratie durch Machtteilung, Machtbändigung, Machtbeteiligung, Machtbeschränkung und Machtausgleich zu erreichen ist.²⁷⁴ Nach kontinentaleuropäischem Verständnis kann eine solche Begrenzung der Staatsmacht in einem Rechtsstaat nur über das Recht selbst erfolgen, weshalb das Recht über die Macht gestellt wird und diese kontrolliert.²⁷⁵ Technisch gesprochen, begründet demnach das Recht zunächst durch die verfassungsgebende Gewalt, sog. *pouvoir constituant*, den Staat, schafft damit die verfasste Staatsgewalt, sog. *pouvoir constitué*, und begrenzt in einem zweiten Schritt die Ausübung der Staatsgewalt. Auf höchster Stufe des Rechts wird auf diese Weise die Grundordnung des Staates gestellt und die Verfassung nimmt damit die Spitze im Normengefüge ein.²⁷⁶

Die Idee des höherrangigen Rechts, des Verfassungsrechts, ist jedoch nicht unumstritten und wird teilweise im Spannungsfeld zur Grundidee der Demokratie gesehen. So wird dem Verfassungsrecht häufig vorgeworfen, die gegenwärtige und zukünftige Staatsmacht auf

²⁷¹ Dies gilt insbesondere für Großbritannien, wo das Parlament sich im Jahrhunderte langen Kampf mit der Krone behaupten konnte, vgl. erster Teil, zweiter Abschnitt, Litera A, Unterabschnitt I.

²⁷² Spätestens seit dem *Human Rights Act 1998* besteht auch in Großbritannien ein einklagbarer Grundrechtskatalog, vgl.: zweiter Teil, dritter Abschnitt, Litera A, Unterabschnitt II, a, aa.

²⁷³ Vgl.: zweiter Teil, erster Abschnitt, Litera A, Unterabschnitt III; zweiter Abschnitt, Litera B, Unterabschnitt II, c; C, I, a; dritter Abschnitt, Litera A, Unterabschnitt II, a, aa sowie Litera B, Unterabschnitt IV.

²⁷⁴ Riklin, Machtteilung, Geschichte der Mischverfassung, 387.

²⁷⁵ Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, 5 f.

²⁷⁶ Öhlinger, Verfassungsrecht, 9.

1. Teil: Europäische Verfassungsgeschichte der Neuzeit

ungerechtfertigte und undemokratische Weise zu fesseln.²⁷⁷ Die gegensätzlichen Stimmen streichen jedoch die positive Wirkung von Verfassungsrecht heraus, welches den demokratischen Prozess erst ermöglicht und gerade nicht verhindert. Eben durch die Bindung an höherrangiges Recht würden die Voraussetzungen für eine konstante und friedvolle Demokratie geschaffen, die häufig durch soziale, religiöse und ethnische Konflikte gefährdet wäre.²⁷⁸ Das deutsche Grundgesetz von 1949 beginnt im Sinne einer konstanten Wertentscheidung mit dem Satz: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Diese Aussage verkörpert anschaulich die Idee der Machtbeschränkung durch den Schutz der Menschenrechte als Naturrecht des Menschen auf einer unantastbaren Ebene im System der Rechte und Gesetze.²⁷⁹

Fraglich bleibt, wie sich die Verfassungen als Bollwerke des nationalen Rechts der Europäischen Union und damit dem supranationalen Recht öffnen bzw dies auch können. Wie aufgezeigt wurde, führten die sehr unterschiedlichen geschichtlichen Werdegänge der einzelnen Staaten zu einer divergierenden Verfasstheit mit verschiedenen Ansatzpunkten, Konzeptionen und Schwerpunkten. Es ist zu beobachten, dass sich die alten Demokratien zwar durch eine große Homogenität in ihren verfassungsmäßigen Grundwerten auszeichnen, dabei jedoch höchst unterschiedlich ausgestaltet sind. Die jungen oder jüngeren Demokratien haben sich ihre Souveränität bzw ihre Rechtsstaatlichkeit meist hart erkämpfen müssen und legen in ihren Verfassungen daher besonderen Wert auf die Unabhängigkeit ihrer Länder. Vor allem die postkommunistischen Staaten Osteuropas sahen sich im Spannungsfeld zwischen der neu errungen Eigenständigkeit und dem Wunsch nach Einbindung in die Europäische Union. Mit der dadurch einhergehenden sehr zurückhaltenden konstitutionellen Öffnung zu Gunsten der Europäischen Union stehen sie jedoch in der Tradition der alten Mitgliedstaaten, die ihrerseits den Vorrang des supranationalen Rechts nur unter Einschränkungen anerkennen.

Wie die einzelnen Staaten das supranationale Recht mit ihren nationalen Verfassungen in Einklang bringen, ist und bleibt eine Aufgabe des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts und soll im zweiten Teil der Arbeit untersucht werden.

²⁷⁷ Der dritte Amerikanische Präsident *Tomas Jefferson* trat für eine stetige Möglichkeit der Änderung von Verfassungen ein, damit jede Generation ihr eigenes Schicksal bestimmen könne und nicht von der vorherigen Generation beschränkt werde; vgl *Jackson/Tushnet*, *Comparative Constitutional Law* (1999), 190.

²⁷⁸ *Jackson/Tushnet*, *Comparative Constitutional Law* (1999), 190.

²⁷⁹ *Riklin*, *Machtteilung, Geschichte der Mischverfassung* (2006), 392.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Die europäische Integration hängt zweifellos von den EU-Mitgliedstaaten, ihrem politischen Willen, aber auch von ihren rechtlichen Rahmenbedingungen ab. Beobachtet man beispielsweise die aktuellen Bewegungen zu einer weiteren vertieften Integration durch eine europäische Verfasstheit im Rahmen des – gescheiterten – VVE bzw des nun in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, so wird deutlich dass der politische Konsens für diesen Entwicklungsgang gerade nicht ausreicht, sondern dass das Recht den Integrationsprozess verlangsamen kann oder sogar definitiv in seine Schranken weist. Man kann wohl von einer europapolitischen List sprechen, dass der Vertrag von Lissabon nunmehr in beinahe allen Ländern von der direkt-demokratischen Entscheidungsebene auf die repräsentativ-demokratische gehoben wurde. Ob dieses Vorgehen verfassungsrechtlich unbedenklich ist, kann und soll hier nicht beurteilt werden. Der erneute Anlauf im Rahmen des Vertragswerkes von Lissabon zeigt aber sehr deutlich, dass nach dem gebildeten politischen Willen die entscheidende Frage nach der rechtlichen Durchführbarkeit und mithin der Integrationsfähigkeit ansteht.

Wenn man nach der Integrationsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fragt, ist dies im Endeffekt gerade auch eine Frage nach der Integrationsfähigkeit ihrer Verfassungen. Diese Integrationsfähigkeit soll in drei Teilschritten in Bezug auf folgende Gebiete dargestellt werden: Wandelungsfähigkeit, Integration von Unionsrecht und schließlich Verfassungsgerichtsbarkeit.

In einem ersten Schritt soll untersucht werden, in welchem Umfang und auf welche Weise sich die nationalen Kodifikationen einer geänderten politischen Lage anpassen können, also inwiefern die Verfassungen auf eine gewollte Vergemeinschaftung reagieren können. Dabei ist es interessant zu vergleichen, wie die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Verfassungen ändern können, inwieweit das Wahlvolk in die Änderungen eingebunden wird und welcher vielleicht alternativ möglicher Verfahrensarten sich bedient werden kann. Durch die Anforderungen an eine Änderung bzw durch die Einschränkung der Abänderbarkeit kann sehr schnell deutlich werden, wie gewichtig eine Verfassung für ein Staatssystem angesehen wird.

Ob nun das supranationale Recht prinzipiell als Teil des eigenen Rechtssystems verstanden wird oder ob das „fremde Recht“ als eigenständige Rechtsordnung angesehen wird, mit der man sich arrangieren muss und kann, ist eine weitere entscheidende Grundausrichtung der Mitgliedstaaten und soll in einem zweiten Schritt untersucht werden. Vergleicht man, wie

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

sich die Mitgliedstaaten der EU gegenüber dem Europarecht verhalten, erkennt man eine Grundhaltung der Staaten, was die Sicht auf den Staatenverbund aber auch die Sicht auf die eigene Position als Teil dieses Staatenverbunds anbelangt. Zu untersuchen sind nun die verfassungsrechtlichen Regelungen und Konstrukte im Bezug auf die europäische Integration in den nationalen Kodifikationen. Die Frage nach dem Vorrang des nationalen Verfassungsrechts und die Art und Weise der Integration des Verfassungsrechts sind dabei von entscheidender Bedeutung.

In einem dritten und letzten Schritt sollen dann schließlich die nationalen Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfbarkeit des Unionsrechts erläutert werden. Es stellt sich hier die Frage, ob die Mitgliedstaaten überhaupt die Möglichkeit haben, supranationales Recht anhand ihrer Verfassungen zu überprüfen und welche Vetospieler sich in einen solchen Überprüfungsprozess einschalten können.

Es sind diese drei Fragen, die anhand der jeweiligen nationalen Verfassungen beantwortet werden können und darauf hinweisen, wie integrationsfreundlich eine Verfassung ausgerichtet ist. Man kann hier einen Bogen von der geschichtlichen Vergangenheit, über die kodifizierten Grundentscheidungen und Grundausrichtungen von Verfassungen zu den aktuellen verfassungspolitischen Vorgehensweisen und verfassungsrechtlichen Entscheidungen spannen.

In diesem zweiten Teil der Arbeit soll vor allem die Heterogenität innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft erläutert werden. Es ist das Ziel dieser Arbeit, die Verschiedenheit der Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Verfasstheit darzustellen, um verstehen zu können, wie unterschiedlich die einzelnen Mitglieder politisch und verfassungsrechtlich agieren. Daher werden durch eine deduktive Herangehensweise die grundsätzlichen Erscheinungsarten nationalen Regelwerks beschrieben und anhand der mitgliedstaatlichen Praxis erläutert. Um ein besseres Verständnis der jeweiligen nationalen Rechtslage zu erreichen, werden nachfolgend die relevanten Textpassagen in den Text eingefügt.

1. Abschnitt: Verfassungsbeständigkeit und Verfassungsänderungen

Begreift man nationale Verfassungsgeschichte als Geschichte der staatlichen Souveränität, so wird deutlich, dass ein Hauptaugenmerk der historischen Verfassungen auf dem Schutz des Staates nach Innen und Außen lag. Eine verfassungsrechtliche Öffnung war dabei nicht vorgesehen und ist ein Phänomen der Globalisierung und Europäisierung. Und gerade im Rahmen dieser Europäisierung haben die Mitgliedstaaten nun ihre Verfassungen der Integration zugänglich machen und die Integrationsfähigkeit in die Verfassungen hineinschreiben müssen bzw wollen. In beinahe allen Verfassungen finden sich daher sog Integrationsklauseln, welche die Teilnahmefähigkeit der Länder an einer internationalen bzw supranationalen Organisation regeln. Im Zuge der vertieften Vergemeinschaftung ist es in der Vergangenheit aufgrund dieser nachträglichen und ursprünglich unvorhergesehenen Öffnung der nationalen Verfassungen häufig zu Konflikten zwischen den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten und dem supranationalen Recht gekommen. Insbesondere wenn es sich um die Übertragung von Kompetenzen auf den supranationalen Körper und den Schutz von Grund- und Bürgerrechten handelt, können sich diskrepante Rechtslagen ergeben. Unter Umständen kann es daher zu Gunsten einer einheitlichen Rechtsanwendung innerhalb der Europäischen Union erforderlich sein, die nationale Verfassungsrechtslage anzupassen. Die Voraussetzungen für die dafür notwendigen Verfassungsänderungen sind jedoch in den Mitgliedstaaten recht unterschiedlich gestaltet und an spezifische Hürden gebunden.

Grundsätzlich kann man feststellen, dass die konstitutionelle Grundordnung in allen Staaten der Europäischen Union, mit Ausnahme Großbritanniens,²⁸⁰ besonders geschützt ist. Um einen gewissen Grad an gesellschaftlicher Stabilität auf Dauer zu schaffen, ist dies auch notwendig, sollen die rechtlichen Grundentscheidungen des Staats gerade nicht von den jeweiligen politischen Majoritäten bestimmt werden oder von den aktuellen politischen Verhältnissen abhängig sein.²⁸¹ Beinahe jede Verfassung wird aus diesen Gründen von ihrem jeweiligen Verfassungskern geprägt, der die Identität und Kontinuität der jeweiligen konstitutionellen Ordnung als solche ausmacht.²⁸² In manchen Staaten sind dabei die verfassungsmäßigen Grundentscheidungen sogar durch ein Abänderungsverbot geschützt.

²⁸⁰ Vgl aber zu den britischen Gesetzen mit einem „Quasi-Verfassungsrang“: zweiter Teil, zweiter Abschnitt, Litera C, Unterabschnitt I, a.

²⁸¹ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 85.

²⁸² Schmitt, Verfassungslehre (1993), 103.

Da der Verfassungsgeber einen etwaigen gesellschaftlichen Wandel, etwaige verfassungspolitischen Fortentwicklungen und dabei insbesondere auch das Phänomen einer Europäisierung nicht vorhersehen kann bzw konnte, ist es notwendig, Mechanismen für eine Anpassung der Verfassung an geänderte Verhältnisse zu schaffen. In welcher Weise bzw in welchem Umfang nun die Verfassungstexte abgeändert werden können, wird in der jeweiligen Verfassung selbst festgelegt. Es finden sich in den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten dabei sowohl eher flexible als auch starre Verfassungen, je nachdem wie hoch die Anforderungen an die Durchführung einer Änderung sind. Für welche Technik sich der nationale Verfassungsgesetzgeber entscheidet, obliegt dabei alleine diesem. Im Folgenden sollen nun einzelne Verfassungen auf ihre Beschlussfassungserfordernisse, ihr Änderungsverfahren und etwaige unabänderbare Grundsätze hin untersucht werden.

A. Beschlussfassungserfordernisse

In fast allen Mitgliedstaaten erfolgen die Erzeugung und die Abänderung von Verfassungsrecht durch ein erschwertes Verfahren, das sich vom einfachen Gesetzgebungsprozess qualitativ unterscheidet. Ausgenommen ist der Sonderfall des Vereinigten Königreiches, der später erläutert wird.²⁸³ Grundsätzlich ist im Verfahren der Verfassungsgesetzgebung eine Entscheidung des demokratisch legitimierten Beschlusskörpers notwendig, die aber an weitere erschwerende Bedingungen geknüpft sein kann. Verbreitet sind hierbei erhöhte Parlamentsquoren, das Abstellen auf die entsprechenden Mehrheiten der gesetzlich vorgeschriebenen anstatt nur der anwesenden Mitglieder des Parlaments, die Verpflichtung zur mehrfachen Beschlussfassung, die doppelte Beschlussfassung sowohl durch das alte als auch durch ein neu zu wählendes Parlament, fakultative oder obligatorische Volksabstimmungen oder überhaupt die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung.²⁸⁴

I. Qualifizierte Mehrheiten

Als technisch unkomplizierte Variante einer Verfassungsänderung wurde von einigen Gesetzgebern das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit in einer oder beiden Parlamentskammern eingeführt.²⁸⁵ Diese Technik ist einfach durchzuführen, da bei dieser Methode das Beschlussorgan bzw die Beschlussorgane und das Beschlussverfahren gleich bleiben und sich lediglich die Anforderungen an die Mehrheiten ändern.

²⁸³ Vgl: zweiter Teil, erster Abschnitt, Litera A, Unterpunkt III.

²⁸⁴ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 90.

²⁸⁵ Öhlinger, Vergleichendes Verfassungsrecht, 7.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

a) Deutschland

Gemäß Art 79 Abs 2 GG bedarf eine Grundgesetzänderung in Deutschland zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl (qualifizierte Zweidrittelmehrheit) des Bundestages und zwei Drittel der abgegebenen Stimmen (einfache Zweidrittelmehrheit) im Bundesrat.²⁸⁶

Art 79 Abs 2 GG

*Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von **zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.***

Sofern das Verfassungsrecht nicht von der sog Ewigkeitsklausel²⁸⁷ geschützt ist, sieht der deutsche Gesetzgeber bei der Änderung von Verfassungsrecht neben den erforderlichen Zweidrittelmehrheiten keine zusätzliche Erschwerung vor. Ein Verfassungsgesetz wird daher im normalen Gesetzgebungsverfahren mit den regulären Faktoren von Bundestag mit qualifizierter Zweidrittelmehrheit und Bundesrat mit einfacher Zweidrittelmehrheit erlassen.

In der Praxis folgt daraus eine große Anzahl von Verfassungsänderungen. So wurde das Grundgesetz seit seiner Einführung schon über 50 Mal geändert, wobei eine Änderung häufig gleich mehrere Artikel betraf. Beispielsweise sind bei der Föderalismusreform²⁸⁸ im Jahr 2006 gleichzeitig 25 Artikel und beim 17. Änderungsgesetz zum Grundgesetz im Jahr 1968²⁸⁹ sogar 28 Artikel geändert worden. Dabei ist es erstaunlicherweise die bundesstaatliche Ordnung, die in Deutschland die weitaus meisten Grundgesetzänderungen auslöst. Der Hintergrund hierfür ist, dass man bei der Schaffung der Grundgesetzes im Jahr 1949 bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht ahnen konnte, wie viele Probleme sich bald nicht mehr im kleinräumigen Rahmen der Länder lösen ließen, sondern auf Bundesebene geregelt werden mussten. Doch auch die überragende Rolle der EU in der nationalen Politik war 1949 noch nicht vorhersehbar und löste in der Vergangenheit Grundgesetzänderungen aus.²⁹⁰

Die qualifizierte Mehrheit im Rahmen der Verfassungsgesetzgebung hat in der heutigen Zeit jedoch an Kraft zur Unterscheidung der Verfassungsänderung von gewöhnlichen

²⁸⁶ Maunz, in Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Art 79 Rz 17.

²⁸⁷ Vgl: zweiter Teil, erster Abschnitt, Litera C.

²⁸⁸ Siehe Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I Nr 41, ausgegeben am 31. August 2006, 2034 ff, abrufbar unter: <http://www.bgbportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl106s2034.pdf>, 14. Dezember 2008.

²⁸⁹ Siehe das 17. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 24. Juni 1968, BGBl I, 709.

²⁹⁰ Grimm, Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig, HFR 20/2007, Ziffer 14.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

politischen Entscheidungen verloren, weil die Zweidrittelmehrheit durch das Regieren in Form einer „Großen Koalition“ im politischen Tagesgeschäft einfacher zu erreichen ist.²⁹¹ Die Verfassungsänderung wird daher in Teilen nur noch als bloße Erscheinungsweise der deutschen Gesetzgebung wahrgenommen und ein Verschwimmen der qualitativen Differenz zwischen gesetzgebender und verfassungsändernder Gewalt wird bedauert.²⁹² Weiterhin wird beim deutschen Verfahren der Verfassungsänderung bemängelt, dass es völlig von den politischen Parteien beherrscht werde. Teilweise stünde das Eigeninteresse der Parteien einer Entscheidungsfindung im Wege, so dass gewisse Probleme wie zum Beispiel die Parteienfinanzierung nicht zu lösen seien.²⁹³

b) Österreich

Auch im österreichischen B-VG ist in Art 44 Abs 1 und 2 für Verfassungsgesetze lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Nationalrat bzw nach Art 44 Abs 2 B-VG bei föderalem Bezug zudem im Bundesrat verlangt. Damit teilt Art 44 B-VG die Verfassungsbestimmungen in einfache Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, in solche die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung einschränken und in solche die eine Gesamtänderung bzw Teiländerung der Bundesverfassung darstellen ein. Können Verfassungsgesetze und -bestimmungen nach Art 44 Abs 1 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes vom Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, so bedürfen Verfassungsgesetze und -bestimmungen nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des Bundesrates, die in der gleichen Abstimmungsweise zu erteilen ist. Nach Art 44 Abs 3 B-VG ist bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung überdies noch ein Referendum durchzuführen.

Art 44 der österreichischen Verfassung

Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden; sie sind als solche („Verfassungsgesetz“, „Verfassungsbestimmung“) ausdrücklich zu bezeichnen.

Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, bedürfen überdies der in

²⁹¹ „Große Koalition“ bezeichnet eine Regierungskoalition derjenigen (beiden) Parteien, die im Parlament am stärksten vertreten sind; in der Nachkriegszeit wurde in der BRD von 1966 bis 1969 und von 2005 bis 2009, in Österreich von 1945 bis 1966, von 1987 bis 2000 und seit 2007 in einer „Großen Koalition“ regiert.

²⁹² Dreier, in Dreier (Hrsg), Grundgesetz Kommentar (1998) Art 79 Abs 2, Rz 10 ff, mwN; zu Österreich vgl Öhlinger, Vergleichendes Verfassungsrecht, 7.

²⁹³ Grimm, Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig, HFR 20/2007, Ziffer 20.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.

*Jede **Gesamtänderung der Bundesverfassung**, eine **Teiländerung** aber nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist nach Beendigung des Verfahrens gemäß Art. 42, jedoch von der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolks zu unterziehen.*

In Österreich ist eine Zersplitterung des österreichischen formellen Verfassungsrechts zu beobachten, die ua auch auf die geringe Hürde zur Verfassungsänderung in Form einer qualifizierten Mehrheit zurückzuführen ist. Neben dem Bundes-Verfassungsgesetz, dem B-VG, das die wichtigsten Verfassungsbestimmungen enthält und daher als „Stammverfassung“²⁹⁴ bezeichnet werden kann, existieren in Österreich zahlreiche Rechtssätze, die gleichfalls im Verfassungsrang stehen. Art 44 Abs 1 B-VG²⁹⁵ ermächtigt ohne Begrenzung den Erlass von Sonderverfassungsgesetzen. Neben dem B-VG finden sich durch diese Gesetzssystematik über 60 einzelne Bundesverfassungsgesetze, BVG, die ihrerseits im Verfassungsrang stehen und wichtige Fragen des staatlichen Gemeinwesens regeln. Die wichtigsten Bundesverfassungsgesetze sind das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG)²⁹⁶, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG)²⁹⁷, das die Grundsätze des staatlichen Finanzwesens und die Zuständigkeitsverteilung in diesem Bereich regelt und das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs²⁹⁸, das die Verpflichtung Österreichs zur immerwährenden Neutralität enthält. Die bemerkenswerte Zersplitterung der Verfassung der Österreichischen Republik wird jedoch durch die mehr als 330 Verfassungsbestimmungen erzeugt, die im einfachen Bundesrecht geregelt sind. Diese Bestimmungen, die im Verfassungsrang stehen, haben teilweise nur den Umfang eines Satzes innerhalb eines Bundesgesetzes. Sie müssen gem Art 44 Abs 1 B-VG durch die voran gestellte Wendung „Verfassungsbestimmung“ kenntlich gemacht werden.²⁹⁹

Bis 31. Dezember 2008 gehörten die verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Staatsverträge, die teilweise zur Gänze, teilweise in einzelnen Bestimmungen im Verfassungsrang stehen bzw standen, ebenfalls zu den Verfassungsrechtsquellen. Sie

²⁹⁴ Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, Rz 62.

²⁹⁵ BGBl 1930/1 idF BGBl I 2003/100.

²⁹⁶ RGBl 1867/142 idF BGBl 1988/684.

²⁹⁷ BGBl 1948/45 idF BGBl I 2003/100.

²⁹⁸ BGBl 1955/211.

²⁹⁹ Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, Rz 74.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

bezogen sich sowohl auf Verträge mit anderen Staaten als auch auf Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten. Mit der B-VGN BGBl I 2008/2 wurde dieses Institut des verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Staatsvertrags aus der österreichischen Verfassungsordnung beseitigt. Lediglich bereits bestehende Staatsverträge im Verfassungsrecht bzw die darin enthaltenen Bestimmungen bleiben als solche im Verfassungsrang in Geltung, soweit sie nicht durch die dargestellte Novelle ausdrücklich des Verfassungsrangs entkleidet wurden. Einer der wichtigsten Staatsverträge, die nach wie vor im Verfassungsrang stehen, ist die MRK³⁰⁰ sowie alle ZP-MRK.³⁰¹

Die dargestellte Methode der gestuften Verfassungsänderungstechnik nach Art 44 B-VG – qualifizierte Mehrheit im Nationalrat auf der ersten Stufe, zusätzliches Erfordernis der qualifizierten Mehrheit im Bundesrat auf der zweiten Stufe und zusätzliches Erfordernis eines Referendums auf der dritten Stufe - hat zweierlei Gründe: Zum einen stellt Art 44 Abs 2 B-VG klar, dass in einem föderalen Bundesstaat bei Länderangelegenheiten auch die Ländervertretung zuzustimmen hat. Zum anderen schützt Art 44 Abs 3 B-VG die verfassungsrechtliche Grundordnung Österreichs, weil eine Abänderung der Grundprinzipien als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren ist und folglich einer Volksabstimmung bedarf.³⁰²

Von einigen Autoren wird auch in Österreich die Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit der Grundordnung des Staates in Frage gestellt. Ausgehend von einem formellen Verfassungsbegriff, der Verfassungsrecht nach den Kriterien der zu seiner Erlassung und Abänderung erforderlichen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit sowie seiner Kennzeichnung als Verfassungsrecht anlässlich der Publikation definiert, und in Verbindung mit der Möglichkeit, in Österreich Verfassungsrecht auch außerhalb eines speziellen Verfassungsgesetzes zu schaffen, wenn es nur den erwähnten formellen Kriterien genügt, stehe die Rechtsform des Verfassungsrechts jedem beliebigen Inhalt offen.³⁰³ Es wird kritisiert, dass die Verfassung gerade in Zeiten einer Regierung, die aus einer „Großen Koalition“ gebildet wird, sehr leicht umgangen werden kann;³⁰⁴ daher wird die Ansicht vertreten, dass die Verfassung Österreichs „innerlich und äußerlich eine Ruine“ sei.³⁰⁵ In einem materiellen oder funktionalen Verfassungsverständnis, dh mit Blick

³⁰⁰ BGBl 1958/210 idF BGBl III 2002/179.

³⁰¹ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 121.

³⁰² Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 62.

³⁰³ Öhlinger, Braucht Österreich eine Verfassung? in: *juridikum* 0/2000, 4 (4).

³⁰⁴ Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, Rz 82 ff, Öhlinger, Braucht Österreich eine Verfassung? in: *juridikum* 0/2000, 4 (4).

³⁰⁵ Öhlinger, Braucht Österreich eine Verfassung? in: *juridikum* 0/2000, 4 (4) mwN.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

auf eine rechtliche Grundordnung des Staates, habe Österreich nur in einem sehr rudimentären Sinn eine Verfassung: es seien lediglich die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien, die sog Baugesetze,³⁰⁶ welche die eigentliche „Verfassung“ Österreichs bilden.³⁰⁷

In Österreich und Deutschland sind somit aufgrund dieser einfachen Beschlussfassungserfordernisse formelle Verfassungsänderungen grundsätzlich eher einfach durchzuführen.³⁰⁸ Dies gilt selbstredend nicht für die Bestimmungen, die in Österreich durch das Erfordernis eines Referendums und in Deutschland durch die Existenz unveränderbaren Verfassungsrechts geschützt sind. Trotz ihrer so gesicherten Kernregelungen, könnte man bei der österreichischen und der deutschen Verfassung also von einer biegsamen Kodifikation reden. Bei einer Einteilung in starre bzw biegsame Verfassungsarten ist jedoch Vorsicht geboten. Neben der formellen Änderung des Verfassungstextes darf nicht die Möglichkeit der Interpretation der Verfassung vergessen werden. So sind in beiden Ländern die Anforderungen an die formelle Änderung relativ flexibel, die Interpretation von Verfassungsrecht jedoch sehr starr und mit wenigen Spielräumen versehen.³⁰⁹ Dies wird insbesondere an der sog Versteinerungstheorie deutlich, die über lange Zeit die Verfassungsauslegung in Österreich bestimmte. Diese grammatische und zugleich historische Auslegungsmethode wehrte und wehrt sich zum Teil noch heute gegen eine Fortentwicklung des Verfassungsrechts durch Interpretation. Diese Auslegungsmethode wurde mit der Begründung vertreten, dass ein Verfassungsinterpret nicht demokratisch dazu legitimiert sei, Begrifflichkeiten neu bzw anders auszufüllen. Heute hat die Versteinerungstheorie jedoch an Bedeutung verloren und hat ihren zentralen Stellenwert lediglich noch im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und den Ländern.³¹⁰

II. Zeitlich versetzte mehrfache Beschlussfassung

Eine weitere technische Hürde kann der Verfassungsgesetzgeber durch die Anforderung einer zeitlich versetzten mehrfachen Beschlussfassung schaffen. Diese kann sowohl durch das gleiche Beschlussorgan sowie auch durch das Beschlussorgan in neuer Zusammensetzung, sprich nach Neuwahlen, oder durch ein eigens einberufenes Beschlussorgan, erfolgen. Die Neuwahl des Beschlussorgans ermöglicht dabei die

³⁰⁶ Zu der verfassungsrechtlichen Grundordnung vgl zweiter Teil, erster Abschnitt, Unterabschnitt IV, Litera a, bb, aaa.

³⁰⁷ Öhlinger, Braucht Österreich eine Verfassung? in: juridikum 0/2000, 4 (5).

³⁰⁸ Dreier, in Dreier (Hrsg), Grundgesetz Kommentar, Art 79 Abs 2, Rz 8.

³⁰⁹ Öhlinger, Vergleichendes Verfassungsrecht, 12 f.

³¹⁰ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 30 ff, Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, Rz 429.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Einschaltung der Wählerschaft und hat dann einen ähnlichen Effekt wie eine Volksabstimmung.³¹¹

a) Litauen und Luxemburg

Laut Art 148 Abs 3 der litauischen Verfassung muss bei Verfassungsänderungen, die nicht besonders in den Absätzen 1 und 2 geregelt sind, das Parlament, der *Seimas*, zwei Mal beraten und im Abstand von mindestens drei Monaten abstimmen.

Art 148 Abs 3 der litauischen Verfassung

Über Verfassungsänderungen, die andere Kapitel der Verfassung betreffen, **muss im Seimas jeweils zwei Mal beraten und abgestimmt werden.** Zwischen diesen Abstimmungen muss ein Zeitraum von mindestens drei Monaten liegen. Der Gesetzesentwurf der Verfassungsänderung gilt vom Seimas als angenommen, wenn in beiden Abstimmungen mindestens 2/3 aller Mitglieder des Seimas zugestimmt haben.

Art 114 Abs 1 der luxemburgischen Verfassung sieht ebenfalls eine entsprechende Prozedur vor. Auch hier hat das Abgeordnetenhaus in zwei zeitlich auseinander liegenden Abstimmungen der Verfassungsänderung zuzustimmen.

Art 114 Abs 1 der luxemburgischen Verfassung

Jede Verfassungsänderung muss in gleichem Wortlaut von der Abgeordnetenkammer **in zwei Abstimmungen** angenommen werden, zwischen denen mindestens drei Monate liegen müssen.

Eine Verfassungsänderung ist nur angenommen, wenn ihr mindestens zwei Drittel der Mitglieder der Kammer zustimmen. Eine stellvertretende Abstimmung ist nicht erlaubt.

Der in erster Lesung von der Abgeordnetenkammer angenommene Text wird einem Volksentscheid unterbreitet. **Er ersetzt die zweite Abstimmung in der Kammer, wenn er innerhalb von zwei Monaten nach der ersten Abstimmung von mehr als einem Viertel der Kammermitglieder oder von 25 000 auf den Listen für die Parlamentswahl eingetragenen Wählern beantragt wird.** Die Verfassungsänderung ist nur angenommen, wenn sie die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Die Modalitäten der Durchführung des Volksentscheids werden durch Gesetz geregelt.

Jedoch kann in Luxemburg die zweite Abstimmung gemäß Art 114 Abs 3 durch einen Volksentscheid ersetzt werden, wenn dieser innerhalb von zwei Monaten nach der ersten Abstimmung von mehr als einem Viertel der Kammermitglieder oder von 25 000 eingetragenen Wählern beantragt wird. Hierdurch wird eine Parlamentsminderheit bzw die Wahlbevölkerung in die Lage versetzt, eine Verfassungsänderung trotz klarer Parlamentsmajoritäten noch zu beeinflussen.

³¹¹ Öhlinger, Vergleichendes Verfassungsrecht, 8.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Eine zeitlich versetzte Beschlussfassung ermöglicht dem Parlament eine intensivere Beratung und unterstützt die Loslösung der Verfassungsfrage vom aktuellen politischen Tagesgeschehen. Zudem gibt es Raum, die Reaktionen und die öffentliche Meinung zu berücksichtigen, indem sie in die zweite Lesung miteinbezogen werden kann.

b) Belgien

Eine aufwändigere Prozedur stellt dagegen die Auflösung des Parlaments und dessen Neuwahlen dar. Dabei kann der Grund der Auflösung prinzipiell sowohl in der bloßen Erklärung einer Revisionsbedürftigkeit liegen als auch in der Bestätigung einer Verfassungsänderung selbst.

Art 195 Abs 1 der belgischen Verfassung regelt, dass die föderale gesetzgebende Gewalt, die gemäß Art 36 vom König, von der Abgeordnetenkommer und vom Senat gemeinsam ausgeübt wird, das Recht hat, die Revisionsbedürftigkeit einer Verfassungsbestimmung zu erklären. Infolgedessen sind beide Kammern von Rechts wegen gemäß Abs 2 aufgelöst. Gemäß Abs 3 werden sodann zwei neue Kammern einberufen, die in weiterer Folge nach Abs 4 im Einvernehmen mit dem König über die Verfassungsrevision beschließen.

Art 195 der belgischen Verfassung

Die föderale gesetzgebende Gewalt hat das Recht zu erklären, dass eine von ihr bezeichnete Verfassungsbestimmung der Revision bedarf.

*Nach dieser Erklärung **sind beide Kammern von Rechts wegen aufgelöst.***

Zwei neue Kammern werden gemäß Artikel 46 einberufen.

Diese Kammern beschließen im Einvernehmen mit dem König über die zur Revision anstehenden Punkte.

In diesem Fall dürfen die Kammern nur beraten, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder jeder Kammer anwesend sind; eine Änderung ist nur dann angenommen, wenn sie mindestens zwei Drittel der Stimmen erhalten hat.

Diese Technik der Verfassungsänderung verursacht eine Unterbrechung des politischen Prozesses, erregt die Aufmerksamkeit der Wählerschaft und schafft dabei die Voraussetzungen für die Änderung einer bestimmten Verfassungsbestimmung, ohne jedoch einen genauen Weg bezüglich der Revision vorzugeben. Der neue Gesetzgeber ist zwar auf die Materie seiner Entscheidung beschränkt, kann aber die Art und Weise der Änderung frei bestimmen.

c) Estland

Eine weitere Methodik besteht darin, dass das anregende Parlament die genaue Art und Weise und somit die Zielrichtung der Verfassungsänderung bereits festgelegt hat.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Erforderlich ist dann eine Beschlussfassung über denselben Änderungsentwurf vom anregenden und dem neu gewählten Parlament. In Estland ist eine Variante der Verfassungsänderung die des § 163 Abs 1 Z 1, nach dem die Staatsversammlung in zwei aufeinander folgenden Zusammensetzungen über einen Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes entscheiden muss. § 165 der estnischen Verfassung verlangt dabei von der Staatsversammlung in ihrer ersten Zusammensetzung die Mehrheit der Mitglieder und in der zweiten Zusammensetzung im Rahmen der ersten Lesung die Mehrheit von drei Fünfteln der Mitglieder.

§ 165 der estnischen Verfassung

*Zur Verfassungsänderung durch **zwei aufeinanderfolgende Zusammensetzungen der Staatsversammlung** muss der Entwurf des Verfassungsänderungsgesetzes die Unterstützung der Mehrheit der Zusammensetzung der Staatsversammlung bekommen.*

*Nimmt die neue Zusammensetzung der Staatsversammlung **in erster Lesung mit drei Fünftel ihrer Zusammensetzung** eine Gesetzesvorlage zur Verfassungsänderung unverändert an, die die Unterstützung der Mehrheit der vorherigen Zusammensetzung erhalten hat, ist die Gesetzesvorlage zur Verfassungsänderung angenommen.*

e) Schweden

Eine ähnliche dogmatische Lösung findet sich in der Verfassung des Königreichs Schweden. In Kapitel 8 des Grundgesetzes über Gesetze und sonstige Vorschriften regelt § 15 Abs 1, dass für die Erlassung eines Grundgesetzes zwei gleichlautende Beschlüsse des Reichstages in unterschiedlicher Zusammensetzung erforderlich sind. Hierbei werden Verfassungsänderungen zwar vom Parlament im üblichen Verfahren mit erhöhter Mehrheit beschlossen, treten aber erst nach der nächsten Wahl in Kraft, sofern das neugewählte Parlament sie noch will.

Kapitel 8, § 15 Abs 1 der schwedischen Verfassung

*Grundgesetze werden durch **zwei gleichlautende Beschlüsse** verabschiedet. Der zweite Beschluss darf erst dann gefasst werden, wenn **nach dem ersten Beschluss im ganzen Reich Reichstagswahlen abgehalten wurden und der neue Reichstag zusammentritt**. Ferner haben zwischen der ersten Anmeldung des Gegenstandes im Plenum der Reichstages und den Wahlen mindestens neun Monate zu verstreichen, sofern der Verfassungsausschuss nicht spätestens bei der Vorbereitung des Gegenstandes mit den Stimmen von mindestens fünf Sechsteln seiner Mitglieder beschließt, hiervon eine Ausnahme zu bewilligen.*

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Diese Methode der vorherigen Determinierung des Inhaltes und teilweise auch schon des Wortlautes der Verfassungsbestimmung hat den Vorteil, dass eine konkrete Verfassungsänderung zwei Gesetzgeber in unterschiedlicher Zusammensetzung unabhängig voneinander befürworten und diese somit auf einer breiten Basis des politischen Konsenses steht. Zudem ist das Volk auf indirekte Weise involviert, indem die Verfassungsänderung zum Wahlkampfthema gemacht wird und der Wahlausgang schließlich in die Verfassungsänderung einfließt.

f) Bulgarien

Eine sehr aufwändige Technik der Verfassungsänderung ist die Schaffung eines eigenen Beschlussorgans für die Verfassungsänderung, wie es am Beispiel Bulgariens sichtbar wird. Grundsätzlich ist für Verfassungsänderungen gemäß Art 153 der bulgarischen Verfassung die Nationalversammlung, die *Narodno säbranie*, zuständig. Diese verabschiedet ein Gesetz zur Änderung oder Ergänzung der Verfassung gem Art 155 Abs 1 in drei Lesungen an verschiedenen Tagen mit einer Mehrheit von drei Vierteln aller Abgeordneten. Eine Änderung des Verfassungskerns sowie eine Totalrevision der Verfassung können jedoch gemäß Art 158 nur durch die Große Nationalversammlung, die *Veliko Narodno säbranie*, erfolgen.³¹² Diese besteht gemäß Art 157 aus 400 Abgeordneten, was gegenüber der Abgeordnetenanzahl der Nationalversammlung von 240 (Art 63) deutlich erhöht ist. Auch ist die Große Nationalversammlung nur zu diesem bestimmten Zweck eingesetzt. Gemäß Art 160 der bulgarischen Verfassung entscheidet die Nationalversammlung über die Abhaltung von Wahlen für eine Große Nationalversammlung und verliert mit deren Einberufung ihre Existenz. Die Legislaturperiode der Großen Nationalversammlung endet dann auch mit der Erfüllung der Aufgaben, wegen deren sie gewählt wurde.

Artikel 153 der bulgarischen Verfassung

*Die Nationalversammlung kann alle Vorschriften der Verfassung ändern oder ergänzen **mit Ausnahme derjenigen**, für welche die Große Nationalversammlung zuständig ist.*

Artikel 155 Abs 1 der bulgarischen Verfassung

Die Nationalversammlung verabschiedet ein Gesetz zur Änderung oder Ergänzung der Verfassung in drei Lesungen an verschiedenen Tagen mit einer Mehrheit von drei Vierteln aller Abgeordneten.

³¹² Riedel, Das politische System Bulgariens, in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas, 595.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Artikel 158 der bulgarischen Verfassung

Die Große Nationalversammlung:

1. verabschiedet eine **neue Verfassung**;
2. entscheidet die Frage einer **Änderung des Territoriums** der Republik Bulgarien und ratifiziert völkerrechtliche Verträge, die derartige Änderungen vorsehen
3. entscheidet die Fragen von **Änderungen des Staatsaufbaus** und der staatlichen Verwaltung;
4. entscheidet die Fragen einer **Änderung der Artikel 5 Absatz 2 und 4³¹³ und Artikel 57 Absatz 1 und 3³¹⁴** der Verfassung;
5. entscheidet die Fragen einer Änderung und Ergänzung des neunten Kapitels der Verfassung.

Artikel 162 der bulgarischen Verfassung

- (1) Die Große Nationalversammlung entscheidet nur die Fragen der Verfassung für die sie gewählt wurde.
- (2) In unaufschiebbaren Fällen übt die Große Nationalversammlung die Funktionen auch einer Nationalversammlung aus.
- (3) Die Befugnisse der Großen Nationalversammlung enden, nachdem sie abschließend die Fragen entschieden hat, für die sie gewählt worden war. In diesen Fällen beraumt der Präsident Wahlen nach dem gesetzlich geregelten Verfahren an.

Das Verfassungsänderungsverfahren bezüglich der Kernbestimmungen des Staates ist in Bulgarien mE eher unpraktisch geregelt worden, da es keine kontinuierliche Parlamentsarbeit sichert. Die Wahl zur Großen Nationalversammlung beendet die grundsätzlich vierjährige Legislaturperiode des Parlaments. Die Legislaturperiode der Großen Nationalversammlung ist wiederum von der Erfüllung ihrer Aufgaben abhängig und damit inhaltlich bestimmt. Die letzte 7. Große Nationalversammlung wurde zur Schaffung einer neuen Verfassung Bulgariens einberufen und dauerte vom 10. Juli 1990 bis zum 02. Oktober 1991 und damit etwas über ein Jahr. Während dieser Zeit übt die Große Nationalversammlung gemäß Art 162 Abs 2 nur diejenigen Befugnisse der Nationalversammlung aus, die unaufschiebbar sind. Die anschließenden Parlamentswahlen zogen sich im Jahr 1991 noch über einen weiteren Monat hin, womit die normalen Parlamentsaufgaben schließlich vom 10. Juli 1990 bis 4. November 1991 über ein Jahr lang brachlagen.³¹⁵

Die bulgarische Verfassung sieht dieses Verfahren gem Art 158 jedoch nur für einen engen Kreis von äußerst wichtigen konstitutionellen Bestimmungen, sowie für die

³¹³ Art 5 Abs 2 der bulgarischen Verfassung legt die unmittelbare Wirkung der Verfassungsbestimmungen und Art 5 Abs 4 den Rang von völkerrechtlichen Verträgen und ihre Beziehung zu innerstaatlichem Recht fest.

³¹⁴ Art 57 Abs 1 erklärt die Grundrechte der Bürger für unantastbar und Abs 3 regelt deren Einschränkung im Falle eines Krieges.

³¹⁵ Siehe: <http://www.parliament.bg/?page=history&lng=en&hid=3>, 15. Oktober 2007.

Gesamtrevision der Verfassung vor. Für die übrigen Verfassungsänderungen ist die Nationalversammlung in ihrer normalen Zusammensetzung zuständig.

III. Sonderfall Großbritannien

Das Vereinigte Königreich stellt wiederum einen Sonderfall unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dar. Durch die Doktrin der Parlamentsouveränität bedingt, existiert in Großbritannien keine formelle Unterscheidung zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht. Die tragenden Verfassungsprinzipien sind als einfache Parlamentsgesetze erlassen worden und können theoretisch auf diesem Weg auch wieder abgeschafft werden. Zu nennen sind hier beispielsweise die *Magna Charta*, die *Petition of Rights*, der *Habeas Corpus Act* und die *Bill of Rights*. Jüngere Beispiele sind etwa der *Human Rights Act* von 1998 oder der *European Communities Act* von 1972. All diese Rechtsakte sind als einfaches Parlamentsgesetz ergangen und könnten, wenn man die politischen Zwänge unbeachtet ließe, auch auf diesem Weg geändert werden.

Da Großbritannien die Herrschaft des Parlaments als zentrales Wesensmerkmal seiner Rechtsordnung versteht, kann und will ein Parlament ein zeitlich nachfolgendes Parlament nicht binden. „*Parliament cannot bind its successor.*“³¹⁶ Die nachfolgende Gesetzgebung soll daher nicht durch erhöhte Anforderungen gebunden und damit genauso frei in der Gesetzgebung sein wie seine Vorgänger. Aus diesem Grund existieren in Großbritannien keine besonderen Beschlussanforderungen für die Erlassung oder Änderung von grundlegenden Bestimmungen, was wir als Kontinentaleuropäer als Verfassungsrecht bezeichnen würden. Auch hier befindet sich die britische Verfassung aber im Fluss: so folgt aus dem Prinzip des Geltungsvorrangs des Unionsrechts, dass solche Gesetze unangewendet bleiben müssen, die mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts unvereinbar sind. In dem Fall *Factortame*³¹⁷ beschränkte das *House of Lords* die Parlamentsouveränität *de facto*, indem es selbige als Grund für die Anerkennung des Anwendungsvorrangs anführte. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass durch dieses Urteil einer Beschneidung der Parlamentssuprematie zugestimmt wurde und eine Bindung der nachfolgenden Parlamente insofern vorliegt, solange der *European Communities Act* nicht *expressis verbis* widerrufen wird.

³¹⁶ Vgl zur Lehre Diceys: Petersmann, Verfassungsrechtliche Implikationen der britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaften, 71, in Leibholz (Hrsg), Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge, Band 23 (1974).

³¹⁷ *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2)*, [1991] 1 A.C. 603.

IV. Volksabstimmungen

Ein besonders starkes und verbreitetes Mittel zur Herbeiführung einer Verfassungsänderung ist die unmittelbare Einschaltung des Volkes durch die Herbeiführung einer Volksabstimmung. Besonders relevant ist dabei das obligatorische Referendum, das aufgrund verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Vorgaben bei bestimmten Gesetzesmaterien zwingend stattfinden muss. Daneben kann der Gesetzgeber freiwillige oder sog fakultative Referenden vorsehen, die nicht automatisch stattfinden, sondern auf eine wie auch immer geregelten Initiative politischer Akteure zurückgehen müssen.³¹⁸

Gerade im Bezug auf die Einschaltung des Wahlvolkes bezüglich europapolitischer Entscheidungen hat sich in der jüngsten Vergangenheit in einigen Mitgliedstaaten politischer Sprengstoff entzündet. So scheiterte der VVE an negativen Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden und auch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wurde ua durch den negativen Ausgang des ersten irischen Referendums am 6. Dezember 2008 erheblich verzögert. Unter der Federführung Frankreichs schickten sich zwar die meisten Mitgliedstaaten an, eine Volksabstimmung über die Verfassungsfrage zu vermeiden und vollzogen die Entscheidungen im parlamentarischen Prozedere. Dieser Weg war jedoch nur durch eine europapolitische List möglich, indem vorwiegend den Inhalten des Vertrags von Lissabon die verfassungsrechtliche Relevanz abgesprochen wurde bzw die Frage nach der verfassungsändernden Qualität des Vertrages von Lissabon durch eine dementsprechende vorherige Verfassungsänderung³¹⁹ entkoppelt wurde. Das Erfordernis der Befürwortung durch die Wählerinnen und Wähler hat jedoch den Integrationsprozess stark geprägt und verändert und machte das Volk im Rahmen der Europäisierung zu einem gewichtigen Vetospieler.

a) Obligatorische Referenden

Sieht das Gesetz zwingend eine Volksbefragung zur Erzeugung oder zur Abänderung von Verfassungsrecht vor, spricht man von einem obligatorischen Referendum. Dabei ist nicht nur die Durchführungsart sondern auch die Wirkungsrichtung einer solchen obligatorischen Volksabstimmung in vielfältiger Weise in den jeweiligen Verfassungen der Mitgliedstaaten geregelt. So kann das Volk mit Hilfe eines Referendums das Inkrafttreten

³¹⁸ Dreier, in Dreier (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Art 79 Rz 7.

³¹⁹ Im Wege der Verfassungsänderung wurde beispielsweise Art 88-1 der französischen Verfassung vor der Ratifikation des Vertrages von Lissabon in der Weise geändert, dass dieser nun explizit die Abgabe einiger Kompetenzen Frankreichs an die EU auch im Rahmen des Lissabon-Vertrages vorsieht.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

eines Gesetzes oder Beschlusses des Parlaments verhindern, was dann als suspensives Referendum bezeichnet wird. Daneben kann aber auch ein in Kraft stehender Beschluss nachträglich ganz oder teilweise aufgehoben werden, was dann ein sog abrogatives Referendum darstellt.³²⁰

aa) Generelles obligatorisches Referendum für alle Verfassungsbestimmungen

Die erste Variante besteht im Erfordernis eines zwingenden Referendums bezüglich jeglicher Normen, die im Verfassungsrang stehen. Soll ein solches Gesetz geändert werden, bedarf es eines positiven Volksentscheides.

aaa) Rumänien

In Rumänien ist das Erfordernis eines generellen obligatorischen Referendums in Art 151 Abs 3 der rumänischen Verfassung festgelegt, wonach alle Verfassungsänderungen durch eine Volksabstimmung bestätigt werden müssen, bevor sie in Kraft treten können.

Art 151 Abs 3 der rumänischen Verfassung

Die Änderung wird endgültig, nachdem sie durch Referendum gebilligt wurde, das innerhalb von 30 Tagen seit der Annahme des Entwurfs oder des Vorschlags zur Änderung abgehalten wurde.

Das Erfordernis eines Volksentscheides wurde zwar schon im Jahr 1991 durch Art 151 Abs 3 in der rumänischen Verfassung verankert, seine inhaltliche Ausgestaltung fand dieser jedoch erst im Februar des Jahres 2000 durch das Gesetz Nr 3.³²¹ Das sog Gesetz 3/2000 regelt seither die Organisation und den Ablauf von Volksabstimmungen, die sowohl auf nationaler als auch auf örtlicher Ebene durchgeführt werden können. Ein nationales Referendum kann dabei entweder durch Gesetz oder Parlamentsbeschluss sowie durch Dekret des Präsidenten ausgeschrieben werden.³²² Die große Verfassungsrevision Rumäniens, die sowohl inhaltlich als auch formal den Beitritt zur Europäischen Union vorbereitete, wurde nach ihrer Verabschiedung durch beide Kammern sodann am 18. und 19. Oktober 2003 auch durch ein Referendum bestätigt.³²³ In der deutschen Presse wurde der abgehaltene Volksentscheid teilweise jedoch als reine Farce bezeichnet. So

³²⁰ Ridola, Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: Berichte - Entwicklungen des Verfassungsrechts im Europäischen Raum, in Häberle (Hrsg), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge (2001) Band 49, 370 ff.

³²¹ Siehe: <http://www.loc.gov/law/guide/nations/html>, 16. Oktober 2007, unter dem Titel, Law no.3 of 22/2/2000 - the Referendum Law, englische Zusammenfassung, sowie rumänischer Volltext abrufbar.

³²² Leonhardt, Rumänien, Rechtsentwicklung 2000, in Jahrbuch für Ostrecht (2001) 1. Halbband, 202 f.

³²³ Gabanyi, Das politische System Rumäniens, in Ismayr (Hrsg) Die politischen Systeme Osteuropas, 557.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

seien Geschenke und Gewinnspiele für Stimmwillige versprochen und Drohungen mit Sanktionen gegen Nichtwähler ausgesprochen worden sein.³²⁴ Ob sich die direktdemokratische Entscheidungskonzeption auch in der Praxis durchsetzen kann, bleibt daher abzuwarten.

bbb) Dänemark

Auch in Dänemark ist für die Revision von Verfassungsrecht in Art 88 der dänischen Verfassung die Abhaltung eines obligatorischen Referendums vorgeschrieben, das ebenfalls suspensive Wirkung hat, dh dass das Volk mit Hilfe eines Referendums das Inkrafttreten eines Gesetzes oder Beschlusses des Parlaments verhindern kann.

Art 88 der dänischen Verfassung

*Nimmt das Folketing den Entwurf einer neuen Grundgesetzbestimmung an und will die Regierung diese Sache fördern, so wird eine Neuwahl des Folketing ausgeschrieben. Wird von dem aus der Wahl hervorgegangenen Folketing der Entwurf in unveränderter Fassung angenommen, so **muss** er vor dem Ablauf eines halben Jahres nach seiner Verabschiedung **den Wählern des Folketing zur Billigung oder Ablehnung durch direkte Abstimmung vorgelegt werden**. Die näheren Bestimmungen für diese Abstimmung trifft das Gesetz. Haben eine Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden und mindestens 40 % sämtlicher Stimmberechtigten ihre Stimme für den Folketingbeschluss abgegeben und wird dieser vom König bestätigt, so erhält dieser Beschluss den Rang eines Grundgesetzes.*

In Dänemark ist nach Art 88 des Grundgesetzes bei einer Verfassungsänderung die Beteiligung vieler politischer Akteure vorgesehen. Neben dem Parlament, der Regierung und dem König findet dabei auch eine direktdemokratische Partizipation der Bevölkerung statt. Das Parlament, das sog *Folketing*, nimmt die zentrale Stellung innerhalb der Verfassungsgesetzgebung ein, da es die inhaltliche Determinierung der neuen Grundgesetzbestimmung vornimmt. Liegt ein Grundgesetzänderungsentwurf vor, muss darüber hinaus die Regierung der Grundgesetzänderung positiv gegenüberstehen. Gemäß Art 88 Satz 1 werden erst Wahlen für ein neues Parlament zur Abstimmung über den Änderungsentwurf ausgeschrieben, wenn die Regierung dies fördert. Nachdem auch das neue Parlament das Gesetz angenommen hat, wird es nach Satz 4 der Volksabstimmung zugeführt und im Falle eines positiven Ausgangs hat der König darüber hinaus das Gesetz zu bestätigen. Da das Referendum 40 % der Stimmen aller Wahlberechtigten für eine

³²⁴ Verseck, TAZ vom 21.10.2003, EU-Referendum in Rumänien erfolgreich.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Zustimmung erfordert, werden die fehlende Praktikabilität und die hohen Anforderungen sogar seitens des dänischen Parlaments bemängelt.³²⁵

Art 88 kann bei dem Erfordernis der Zustimmung beinahe aller im Land existierenden politischen Akteure leicht auf erhöhte Mehrheitserfordernisse verzichten. Dadurch, dass mehrere Staatsorgane sowie die Bevölkerung in die Gesetzgebung eingebunden sind, ist einerseits ein breiter politischer Konsens erreicht, andererseits auch eine große praktische Hürde in die Gesetzgebung eingebaut worden, die für eine große Unsicherheit im Gesetzgebungsprozess sorgen kann.

ccc) Lettland

Ein interessanter Sonderfall findet sich im lettischen Verfassungsrecht. Art 78 der lettischen Verfassung regelt, dass das Verfahren auch durch eine Volksinitiative eingeleitet werden kann, wenn mindestens ein Zehntel der Wahlberechtigten dem Staatspräsidenten einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung vorlegen. Dieser Gesetzesvorschlag wird dann vom Staatspräsidenten dem Parlament übergeben, das über den Entwurf abstimmen muss. Im Falle, dass der Gesetzesvorschlag nicht mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament angenommen wird, muss er einer Volksabstimmung zugeleitet werden; somit entscheidet das Volk im Falle der Ablehnung durch das Parlament abschließend selbst über den von ihm eingebrachten Vorschlag.

Art 78 der lettischen Verfassung

*Mindestens **ein Zehntel der Wahlberechtigten** kann dem Staatspräsidenten einen vollständig ausgearbeiteten Entwurf zur Änderung der Verfassung oder einen Gesetzesvorschlag einbringen, welche der Präsident dem Parlamente übergibt. **Nimmt das Parlament einen derartigen Entwurf inhaltlich unverändert nicht an, so muss er zur Volksabstimmung übergeben werden.***

Interessant ist diese Bestimmung insbesondere, da hier eine Gewichtung zu Gunsten der direkten Demokratie vorgenommen wurde. Das Volk ist in Lettland damit in der Lage, das Parlament in bestimmten Fällen zu überstimmen.

bb) Obligatorisches Referendum für höherrangiges Verfassungsrecht

Da eine Volksabstimmung aber eine organisatorische und finanzielle Anstrengung sowie ein Unsicherheitsfaktor im Gesetzgebungsprozess darstellt, haben sich einige Gesetzgeber

³²⁵ Vgl die Homepage des dänischen Parlaments, http://www.ft.dk/English/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/My%20Constitutional%20Act_samlet_web%20pdf.ashx, 31. Dezember 2009.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

dafür entscheiden, Referenden nur bei wenigen essentiellen Verfassungsbestimmungen abzuhalten.

aaa) Österreich

So bedarf eine Änderung der Verfassung der Republik Österreich bekanntlich gemäß Art 44 Abs 1 B-VG grundsätzlich nur einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen im Nationalrat bei der Anwesenheit von mindestens der Hälfte aller Mitglieder. Das Änderungsverfahren wird jedoch gem Art 44 Abs 3 B-VG durch eine zwingend angeordnete Volksabstimmung erschwert, wenn eine Gesamtänderung der Verfassung Gegenstand der Novellierung ist.³²⁶ Wann eine solche Gesamtänderung der Bundesverfassung gegeben ist, wird in der Verfassung selbst nicht legal definiert und bedarf daher der Auslegung.³²⁷ Eine Gesamtänderung der Verfassung liegt nach hM dann vor, wenn die leitenden Grundprinzipien, die sog „Baugesetze“, der verfassungsmäßigen Grundordnung gravierend verändert werden.³²⁸ Dabei ist die verfassungsmäßige Grundordnung der Republik Österreich im B-VG verankert und nur durch eine Gesamtschau der Verfassungsregelungen voll zu erfassen. Sie wird aus einer Verschränkung der Prinzipien der Demokratie, der Republik, des Bundesstaates und des Rechtsstaates gebildet. Dem Bundesverfassungsgesetz vorangestellt ist dessen Art 1 B-VG, der das demokratische Prinzip und Art 2 B-VG, der das bundesstaatliche Prinzip proklamiert. Weiterhin findet sich in der österreichischen Verfassung das rechtstaatliche Prinzip durch ein ausgebautes System von Bindungen und Kontrollen (*checks and balances*). Damit eng verknüpft ist das gewaltenteilende bzw das liberale Grundprinzip. Die beschriebenen Grundsätze bilden die Form und die Ausgestaltung des Staates und stehen um diese Funktion zu erfüllen, hierarchisch an oberster Stelle der österreichischen Verfassung. Diese Grundsätze sind nicht mit einem parlamentarischen Akt abdingbar. Nicht die Vertreter des Volkes sondern das Volk selbst muss zwingend über die grundsätzliche Ausgestaltung des Staates befragt werden und ist entscheidungsbefugt.

Es überrascht kaum, dass seit der Beschließung des B-VG, als Kern des österreichischen Verfassungsrechts, am 1. Oktober 1920 die erste „Gesamtänderung“ der Verfassung im Beitritt zur Europäischen Union bestand, die nach dem Verfahren des Art 44 Abs 3 B-VG erfolgte.³²⁹ Durch den Beitritt Österreichs zur EU wurden vor allem nationale

³²⁶ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 3 f.

³²⁷ Rill/Schäffer, Art 44 B-VG, in Rill/Schäffer (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, Rz 13.

³²⁸ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 62 f; Rill/Schäffer, Art 44 B-VG, in Rill/Schäffer (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, Rz 14, mwN.

³²⁹ Zum EU-BeitrittsBVG vgl: zweiter Teil, dritter Abschnitt, Litera B, Unterpunkt I, b.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Rechtsetzungskompetenzen auf die Organe der Union übertragen. Da die Gesetzgebung und die Kontrolle der Verwaltung bis dato alleinig in die Kompetenz nationaler Volksvertretungen fielen, wurde durch diese Kompetenzverlagerung in das demokratische Prinzip eingegriffen. Dies ist vor allem deswegen der Fall, weil die Gesetzgebung auf Unionsebene nicht primär über den parlamentarischen Weg erfolgt, sondern durch den Europäischen Rat und die Europäische Kommission. Neben dem Demokratieprinzip wurden aber auch das bundesstaatliche und das rechtsstaatliche Prinzip berührt und die österreichische Verfassung verlor ihre Eigenschaft als höchstrangiges geltendes Recht.³³⁰

bbb) Spanien

Eine entsprechende Technik der Verfassungsänderung bei höherrangigem Verfassungsrecht sieht auch die spanische Verfassung in ihrem Art 168 vor. Dieser sieht vor, dass bei einer Gesamtrevision oder bei bestimmten Verfassungsänderungen neben der Dreiviertelmehrheit in beiden Parlamentskammern und der Bestätigung durch ein neu gewähltes Parlament zudem eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss. Die besonders geschützten Verfassungsbestimmungen bestehen zum einen im Vortitel der spanischen Verfassung, in dem die grundlegende Staatsorganisation geregelt ist. Des weiteren wird auf den ersten Abschnitt des zweiten Kapitels der Verfassung verwiesen, in dem die Grundrechte und öffentlichen Freiheiten bestimmt sind und schließlich wird der gesamte Teil II, in dem die Bestimmungen über die Krone festgelegt sind, diesen besonderen Beschlussanforderungen unterstellt.

Art 168 der spanischen Verfassung

*Im Falle einer **Gesamtrevision der Verfassung oder einer Verfassungsänderung, die sich auf den Vortitel, das Kapitel 2, Abschnitt 1 des Titels I oder den Titel II bezieht**, so muss die prinzipielle Annahme mit der $\frac{3}{4}$ Mehrheit beider Kammern erfolgen; die Cortes Generales werden sofort aufgelöst.*

Die neugewählten Kammern müssen den Beschluss bestätigen und den neuen Verfassungstext beraten, der mit einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit beider Kammern gebilligt werden muss.

*Nach Annahme der Verfassungsänderung durch die Cortes Generales wird sie **zur Ratifizierung einer Volksabstimmung unterworfen**.*

Die Gesamtrevision ist dabei nicht, wie im österreichischen Recht, als Preisgabe von grundlegenden Sinngehalten der Verfassung³³¹ zu verstehen. Solche Grundprinzipien werden explizit durch Art 168 Abs 1 geschützt, indem sie auch dem Referendum

³³⁰ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 135 ff.

³³¹ Rill/Schäffer, Art 44 B-VG, in Rill/Schäffer (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, Rz 14.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

unterworfen werden und weshalb sie nicht unter den Begriff der Gesamtrevision fallen können. Mit Gesamtrevision ist vielmehr eine formelle Totalrevision, folglich ein textlicher Neuguss der gesamten Verfassung zu verstehen, unabhängig davon, ob sie auch eine grundlegende inhaltliche Veränderung der Verfassung herbeiführt.³³²

ccc) Litauen

Sehr hohe Anforderungen werden auch in Litauen an diejenigen Verfassungsänderungen gestellt, welche die Grundordnung des Staates betreffen. Gemäß Art 148 Abs 1 der litauischen Verfassung ist die Durchführung eines Referendums bezüglich Art 1 der Verfassung, der Litauen als unabhängige demokratische Republik konstituiert, zwingend erforderlich. Gemäß Abs 2 ist eine Volksabstimmung zudem für die Kapitel eins und 14 obligatorisch. Art 1 legt für Litauen die grundlegenden Staatsprinzipien der Republik, Demokratie und Souveränität fest. Art 14 bestimmt die Prozeduren für Verfassungsänderungen. Bemerkenswert hoch ist das für die Änderung dieser Prinzipien geforderte Mehrheitserfordernis von drei Vierteln der Wahlberechtigten.

Art 148 der litauischen Verfassung

*Die **Bestimmung des Art 1 der Verfassung**, dass Litauen eine unabhängige demokratische Republik sein soll, **kann nur durch ein Referendum geändert werden**, sofern nicht weniger als 3/4 der wahlberechtigten Bürger Litauens der Änderung zustimmen.*

*Die Bestimmungen des **Ersten Kapitels „Der Staat Litauen“** und des **Vierzehnten Kapitels „Verfassungsänderungen“** können **nur durch ein Referendum** abgeändert werden.*

Über Verfassungsänderungen, die andere Kapitel der Verfassung betreffen, muss im Seimas jeweils zwei Mal beraten und abgestimmt werden. Zwischen diesen Abstimmungen muss ein Zeitraum von mindestens drei Monaten liegen. Der Gesetzesentwurf der Verfassungsänderung gilt vom Seimas als angenommen, wenn in beiden Abstimmungen mindestens 2/3 aller Mitglieder des Seimas zugestimmt haben.

Eine Verfassungsänderung, die nicht vom Seimas angenommen wurde, kann diesem frühestens ein Jahr nach der anfänglichen Ablehnung wiederholt vorgelegt werden.

b) Fakultatives Referendum

Ein fakultatives Referendum findet im Gegensatz zum obligatorischen Referendum nicht in gesetzlich determinierten Fällen statt, sondern hängt von der Initiative bestimmter politischer Akteure ab. So bedarf es eines speziellen Anstoßes, damit eine Volksabstimmung über eine bestimmte Frage abgehalten wird. Der Auslöser kann dabei ein Antrag eines bestimmten Prozentsatzes der wahlberechtigten Bürger, eines bestimmten Anteils des Parlaments oder eines politischen Akteurs sein. Das fakultative Referendum ist

³³² Rill/Schäffer, Art 44 B-VG, in Rill/Schäffer (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, Rz 13.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

eine Möglichkeit eine Verfassungsänderung dem politischen Diskurs zuzuführen. Die verfassungsrechtliche Frage erhält dabei durch ihre Politisierung eine neue Gewichtung, indem der Bürger direkt in den demokratischen Entscheidungsprozess involviert ist. Gleichzeitig ist das Verfahren aber eine Entlastung im organisatorischen und finanziellen Bereich, da nicht jede Verfassungsänderung eines Referendums bedarf.

aa) Polen

Die polnische Verfassung schützt in ihrem Art 235 Abs 6 die Vorschriften der Kapitel I, II und XII, indem sie ein fakultatives Referendum bei diesbezüglichen Verfassungsänderungen vorsieht. In Kapitel I der polnischen Verfassung, „Die Republik“, werden die Staatsform und die Staatsorganisation Polens geregelt; insbesondere wird die Republik Polen als einheitlicher demokratischer Rechtsstaat bestimmt. Kapitel II über die Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und des Staatsbürgers regelt daneben in 53 Artikeln die Menschen- und Bürgerrechte in Polen. In Kapitel XII befinden sich schließlich die Regelungen über die Verfassungsänderung selbst. Die polnische Verfassung sieht vor, dass bei Änderungen bezüglich dieser Verfassungsbestimmungen nach erfolgtem Gesetzgebungsverfahren folgende Rechtsträger das Recht haben, ein Referendum zu beantragen: ein Fünftel der gesetzlichen Abgeordnetenzahl, der Senat oder der Präsident der Republik.

Art 235 Abs 1, 4 und 6 der polnischen Verfassung

*(1) Eine Gesetzesvorlage über eine Änderung der Verfassung kann von mindestens einem **Fünftel der gesetzlichen Abgeordnetenzahl**, dem **Senat** oder dem **Präsidenten der Republik** vorgelegt werden.*

(4) Das Gesetz über die Verfassungsänderung wird vom Sejm mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl beschlossen. Der Senat beschließt es mit absoluter Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit mindestens der Hälfte der gesetzlichen Senatorenzahl.

*(6) Begrifft das Verfassungsänderungsgesetz die Vorschriften der Kapitel I, II oder XII, können **die im Abs. 1 genannten Rechtsträger** innerhalb einer Frist von fünfundvierzig Tagen nach der Verabschiedung des Gesetzes durch den Senat beanspruchen, dass eine **Volksabstimmung** über das Gesetz durchgeführt wird. Mit einem diesbezüglichen **Antrag** wenden sich die Rechtsträger an den Sejmmarschall, der unverzüglich die Durchführung der Volksabstimmung innerhalb von sechzig Tagen nach Anbringen des Antrags anordnet. Die Verfassungsänderung gilt als angenommen, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen befürwortet wird.*

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Neben dem organisatorischen und finanziellen Aspekt, gibt es noch weitere Erwägungen, die für ein fakultatives Referendum sprechen. Einerseits bietet ein Referendum die Möglichkeit, ein geplantes Gesetz noch zu verhindern, andererseits kann es bei kritischen Themen auf eine direktdemokratische Basis gestellt werden. In Polen sind beide dieser Hintergründe gesetzlich verankert. Zum Einen hat der Präsident der Republik Polen über Art 235 Abs 6 iVm Abs 1 die Möglichkeit eine im Gesetzgebungsprozess befindliche Norm noch zu verhindern, indem er eine Volksabstimmung initiiert. Das Referendum ist in diesem Fall das einzige Instrument des Präsidenten, da er in der Verfassungsgesetzgebung selbst nur gem Art 235 Abs 7 beteiligt ist, indem er nämlich das Verfassungsgesetz unterzeichnet und dessen Verkündung im Gesetzesblatt anordnet. Ein suspensives Veto, das dem Präsidenten im normalen Gesetzgebungsverfahren gem Art 122 der polnischen Verfassung zusteht und ihm die Möglichkeit gibt, das Gesetz durch den Verfassungsgerichtshof auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen, ist innerhalb der Verfassungsgebung nicht denkbar, da dann Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab identisch wären. Die einzige Möglichkeit für den Präsidenten das Gesetz noch zu verhindern, liegt folglich in der Veranlassung eines Referendums. Des Weiteren kann aber auch der Senat, der gem Art 235 Abs 2 und 4 aktiv an der Gesetzgebung beteiligt ist, ein Referendum in die Wege leiten. Zielsetzung kann dabei jedoch nicht sein, ein bereits durch den Senat gebilligtes Gesetz noch zu verhindern. Vielmehr ist hier der Sinn, die Zustimmung der Bevölkerung zu erhalten.

bb) Slowenien

Das Initiativrecht zur Durchführung eines fakultativen Referendums steht in Slowenien gem Art 170 Abs 1 ausschließlich dreißig Abgeordneten der Staatsversammlung zu. Dies macht einen Anteil von einem Drittel aus, da nach Art 80 Abs 1 der slowenischen Verfassung die Staatsversammlung insgesamt aus 90 Abgeordneten besteht. Gem Art 170 muss die Staatsversammlung nach einem solchen Verlangen die vorgeschlagene Verfassungsänderung dann der Wählerschaft vorlegen.

Art 170 Abs 1 der slowenische Verfassung

Auf Verlangen von mindestens dreißig Abgeordneten muss die Staatsversammlung eine vorgeschlagene Verfassungsänderung den Wählern zur Annahme durch **Referendum** vorlegen.

Bemerkenswert ist, dass in Slowenien damit der Prozess der Verfassungsgesetzgebung nach Art 169 und 170 alleinig beim Parlament liegt. Lediglich den Antrag auf

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Verfahrenseinleitung bezüglich einer Verfassungsänderung können gem 168 Abs 1 auch andere politische Akteure, sprich die Regierung und die Wählerschaft, stellen. Allerdings kommt hierbei wiederum lediglich der Staatsversammlung gem Art 168 Abs 2 die Entscheidungsgewalt über den gestellten Antrag zu.

Art 168 der slowenischen Verfassung

*Der Antrag auf Einleitung des Verfahrens zur Verfassungsänderung kann von **zwanzig Abgeordneten im der Staatsversammlung**, von der **Regierung** oder von **mindestens dreißigtausend Wählern** gestellt werden.*

***Über den Antrag entscheidet die Staatsversammlung** mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Abgeordneten.*

Der Staatsversammlung kommt damit die Schlüsselfunktion im Verfassungsgesetzgebungsprozess zu. Sie entscheidet mit verschiedenen Mehrheiten darüber, ob ein Antrag behandelt bzw angenommen wird oder nicht und ob darüber noch eine Volksbefragung stattfindet oder nicht.

cc) Ungarn

Auch in Ungarn ist ein fakultatives Referendum über Verfassungsänderungen möglich. Dies ergibt sich aus einer Gesamtschau des Art 28 b Abs 1 sowie Art 19 Abs 2 lit a und b iVm Art 24 Abs 3 und Art 28 c Abs 5 der ungarischen Verfassung. Gem Art 28 b Abs 1 kann nämlich eine landesweite Volksabstimmung über Fragen abgehalten werden, die in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen. Nachdem das Parlament gem Art 19 Abs 2 lit a und b iVm Art 24 Abs 3 für Verfassungsänderungen zuständig ist und diese nicht in den Ausnahmetatbestand des Art 28 c Abs 5 fällt, wonach über bestimmte Bereiche der Gesetzgebung keine Volksabstimmung abgehalten werden darf, ist also ein fakultatives Referendum über Verfassungsänderungen möglich.

Art 19 der ungarischen Verfassung

(1) Das höchste Organ der Staatsmacht und der Volksvertretung der Republik Ungarn ist das Parlament.

(...)

(2) In dieser Befugnis

a) schafft das Parlament die Verfassung der Republik Ungarn;

b) erlässt Gesetze;

(...)

Art 28 c der ungarischen Verfassung

(1) Eine landesweite Volksabstimmung kann zur Entscheidungsfindung oder Meinungsäußerung abgehalten werden, die Anordnung der Volksabstimmung erfolgt verbindlich oder aufgrund einer Abwägung.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

- (2) Eine **landesweite Volksabstimmung muss auf Anregung von wenigstens 200 000 wahlberechtigten Bürgern abgehalten werden.**
- (3) Wenn die landesweite Volksabstimmung angeordnet werden **muss**, ist die aufgrund der erfolgreichen Volksabstimmung gefasste Entscheidung für das Parlament **verbindlich**.
- (4) Aufgrund einer Abwägung **kann** das Parlament auf Initiative des Präsidenten der Republik, der Regierung bzw. eines Drittels der Parlamentsabgeordneten oder auf Anregung von 100 000 wahlberechtigten Bürgern eine landesweite Volksabstimmung anordnen.
- (5) Keine landesweite Volksabstimmung darf abgehalten werden:
- (...)
- c) über die Bestimmungen der Verfassung zur Volksabstimmung bzw. zum Volksbegehren,
- (...)
- (6) Die verbindliche landesweite Volksabstimmung ist erfolgreich, wenn mehr als die Hälfte der gültig ihre Stimme abgebenden wahlberechtigten Bürger, doch wenigstens mehr als ein Viertel aller Wahlberechtigten Bürger auf die formulierte Frage eine identische Antwort gegeben haben.

Gemäß Art 28 c Abs 3 der ungarischen Verfassung ist nur das Ergebnis einer zwingenden Volksabstimmung verbindlich. Zwingend ist eine Volksabstimmung lediglich dann, wenn sie von mindestens 200 000 Wahlberechtigten beantragt wird. Andere politische Akteure bzw eine geringere Anzahl von Wahlberechtigten haben zwar ein Antragsrecht, eine Volksabstimmung findet jedoch nur nach Abwägung durch das Parlament auf dessen Anordnung statt. Das Ergebnis eines solchen Referendums ist für die parlamentarische Entscheidungsfindung jedoch nur verbindlich, wenn das Parlament es als verbindliches Referendum bestimmt.³³³

c) Exkurs: Referenden im Rahmen des Vertrags von Lissabon bzw des VVE

Der Hintergrund einer quantitativen Beschränkung von Volksabstimmungen liegt grundsätzlich sicherlich in organisatorischen und finanziellen Beweggründen. Wenn man bei jeder verfassungsrechtlichen Frage die Wählerschaft einbindet, kann dies unter Umständen die Gesetzgebung verzögern und hohe Kosten auslösen. Ein wesentlicher Nachteil ist jedoch gerade auch der unsichere Ausgang eines Volksentscheides, wie man dies in den letzten Jahren im Rahmen des VVE bzw des Vertrags von Lissabon gesehen hat. So leiden Referenden häufig unter einer mangelnden Informiertheit der Bevölkerung und werden daher meist auch von aktuellen Stimmungen überlagert. Teilweise werden Volksabstimmungen aber auch benutzt, um die Regierung und deren Politik generell abzustrafen. Gerade dies kann man sehr deutlich am Ausgang der Referenden über den VVE in den Niederlanden und Frankreich und der ersten irischen Volksabstimmung über

³³³ Vgl die Homepage des ungarischen Parlaments: http://www.valasztas.hu/index_en.html, 11. Jänner 2009.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

den Vertrag von Lissabon sehen. Diese nationalen Referenden wurden von diesen Mitgliedstaaten mit der Überlegung als erforderlich erachtet, dass durch die Verfassungsbestrebungen auf EU-Ebene unter anderem eine weitergehende Integration erzielt und dabei möglicherweise nationale Verfassungsgrundsätze berührt würden.

Das am 29. Mai 2005 erzielte französische „Non“ zum VVE hatte laut Analysen weder etwas mit der EU als solcher noch mit dem Verfassungsvertrag zu tun. Vielmehr wurden bei der Abstimmung in Frankreich drei verschiedene Politikfelder vermischt: die Innenpolitik der Regierung *Raffarin*, die Art und Weise der französischen EU-Integrationspolitik und die Debatte über die Folgen der Globalisierung im Kontext der EU-Erweiterungsrunde von 2005. Eine hohe Arbeitslosigkeit und ein geringes Wirtschaftswachstum wurden dabei mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der EU-Osterweiterung assoziiert und der VVE, als Ausdruck der europäischen Integration, wurde daher global abgestraft.³³⁴ Drei Tage nach dem französischen Referendum lehnte sodann auch das niederländische Wahlvolk den VVE ab. Analysen zufolge lag die Ursache für das holländische „Nee“ zum VVE nicht in einer Ablehnung des Verfassungsvertrages. Auch hier sollte die Europapolitik der Niederlande in den vorangegangenen 10 bis 15 Jahren abgestraft werden. Der Mangel an öffentlichen Debatten beispielsweise über den Vertrag von Maastricht, die Einführung des Euro oder die EU-Osterweiterung lösten bei den Wählerinnen und Wählern einen EU-Verdross aus, der im Referendum über den VVE sein Ventil fand.³³⁵

Beim Vertrag von Lissabon haben dann auch fast alle Staaten mit dem französischen Argument einer lediglich institutionellen Natur des vereinfachten Vertrages den verfassungsändernden Charakter des Vertragswerkes verneint, in der Folge auf eine Volksabstimmung verzichtet und das parlamentarische Verfahren als ausreichend betrachtet. Der einzige Mitgliedstaat, der ein Referendum als zwingend erachtete, war Irland. Dass dann auch die erste irische Volksabstimmung aufgrund einer gut organisierten Nein-Kampagne zu Lasten des Vertragswerkes ausging, zeigt, dass es die nationalen Regierungen auch heute nicht geschafft haben, ihre Bürger ausreichend über den europäischen Einigungsprozess zu informieren. Der positive Ausgang des zweiten Referendums wird dann auch nicht auf eine gewandelte und nunmehr positive Grundhaltung zur EU zurückgeführt, sondern wird mit Angst vor Arbeitslosigkeit oder vor

³³⁴ Maurer, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 23.

³³⁵ Maurer, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, 59.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Abwanderung von Investoren ausgelöst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in Verbindung gebracht.³³⁶

Es wäre jedoch gerade falsch, die Abhaltung eines Referendums an sich zu kritisieren. Wenn ein Mitgliedstaat befindet, dass in seine konstitutionellen Grundentscheidungen eingegriffen wird und ein solcher Eingriff durch die Abhaltung einer Volksabstimmung geschützt ist, dann ist es legitim eine solche durchzuführen. Schließlich kann es auch nicht im Interesse von „Pro-Europäern“ liegen, dass der Vertrag von Lissabon trotz nationaler verfassungsrechtlicher Vorgaben „an der Bevölkerung vorbei“ ratifiziert wird. Vielmehr müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Zustimmung zur Vergemeinschaftung in der Bevölkerung zu verankern.

V. Resümee

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union überraschen mit einer Vielzahl an Verfahren zum Schutze ihrer nationalen Verfassungen und zeigen hiermit einmal mehr die Heterogenität des Staatenverbundes. Verfassungsänderungen werden dabei in allen Staaten als essentielle Bestandteile einer wandelbaren und zum Fortschritt fähigen Staatsform angesehen, weshalb sich in allen Ländern Bestimmungen über das Abänderungsverfahren des Verfassungsrechts finden. Eine Ausnahme hierzu bildet Großbritannien, wo schlicht nicht zwischen einfachen Parlamentsgesetzen und Verfassungsrecht unterschieden wird. In den restlichen Staaten stehen sich Überlegungen bezüglich einer etwaigen Wandlungsfähigkeit bzw Progressivität und der Sicherung einer stabilen rechtlichen Grundordnung gegenüber und beeinflussen damit die Ausgestaltung der Änderungsvorschriften. Schließlich bedingen sowohl historische als auch praktische Überlegungen die Art und Weise von Änderungsverfahren und führen zu einem unterschiedlich großen Schutz der Verfassungsinhalte. Prinzipiell können dabei zwei Grundausrichtungen von Änderungsmechanismen identifiziert und in einen parlamentarischen sowie in einen plebiszitären Weg eingeteilt werden. Dabei sind diese Wege nicht exklusiv und miteinander unvereinbar, sondern können sich gegenseitig überlagern und ergänzen.

Als einfache Mechanismen einer Verfassungsänderung gelten erhöhte Mehrheitserfordernisse wie etwa in Deutschland und Österreich, wobei der Beschlusskörper identisch bleibt und nur ein größerer Konsens erforderlich ist. Hierbei können jedoch die Grenzen zwischen dem politischen Tagesgeschäft und einer

³³⁶ Vgl: erster Teil, zweiter Abschnitt, Litera E, Unterpunkt IX.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Verfassungsänderung verschwimmen, da aufgrund mangelnder Polarisierungsfähigkeit in der Politik bereits häufig in einer „Großen Koalition“ und somit mit einer großen Mehrheit regiert wird.³³⁷

Eine aufwändigere Prozedur stellt demgegenüber eine mehrfache Beschlussfassung über die gleiche verfassungsrechtliche Frage dar. Egal ob die zeitlich versetzte Abstimmung nun durch den gleichen Beschlusskörper wie beispielsweise in Litauen, Luxemburg, Belgien und Schweden der Fall, durch ein anderes Organ wie in Bulgarien oder durch das Volk im Rahmen eines Referendums, wie teilweise in Estland, stattfindet, wird jedenfalls eine intensivere Beratung gefördert, eine Loslösung dieser speziellen Frage vom tagespolitischen Geschehen erreicht und unter Umständen die öffentliche Meinung eingeholt. Wenn außerdem wie etwa in Belgien, teilweise in Estland und in Schweden das Beschlussfassungsorgan aufgelöst wird und Neuwahlen stattfinden, kann die verfassungsrechtliche Frage zum entscheidenden Faktor der Wahl werden. Stimmen nun die Organe in unterschiedlicher Zusammensetzung unabhängig voneinander für eine Verfassungsänderung, basiert diese dann auf einem breiten politischen Konsens. Mit einem solchen Konsens eine Verfassungsänderung zu erreichen, steht sicherlich dem demokratischen Grundgedanken sehr nahe, da viele politische Akteure und unter Umständen auch die Wählerschaft beteiligt sind. Jedoch bieten solche Verfahren auch große Unsicherheiten und sind mit organisatorischen und finanziellen Belastungen verbunden.

Am eindeutigsten ist ein Konsens in der Bevölkerung jedoch durch die direkt-demokratische Prozedur eines Referendums zu erreichen. Hierbei finden sich unter den Mitgliedstaaten Länder, die jede verfassungsrechtliche Frage zwingend einer Volksabstimmung unterwerfen, so in Rumänien und Dänemark. Demgegenüber ist ein solches obligatorisches Plebiszit beispielsweise in Österreich, Spanien und Litauen nur bei Änderungen höherrangigen Verfassungsrechts erforderlich. Die dabei möglicherweise auftretenden Schwierigkeiten in der Entscheidungsfindung im Rahmen eines obligatorischen Referendums könnten ein Grund dafür sein, weshalb andere Staaten grundsätzlich ein repräsentativ-demokratisches Verfahren im nationalen Verfassungsgesetzgebungsprozess bevorzugen. Hierbei soll ein Referendum jedoch nur in den Fällen stattfinden, in denen dies von einem politischen Akteur verlangt wird. Bei einem solchen fakultativen Referendum können beispielsweise in Polen und Slowenien nur bestimmte, an der Gesetzgebung beteiligte Organe oder Teile von Organen eine

³³⁷ Vgl. Fn 291, S 74.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Volksabstimmung initiieren. In anderen Ländern, so auch in Ungarn, kann die Wählerschaft selbst ein solches auslösen. Solche Vorschriften steuern die politische Partizipation und die Machtverhältnisse in einem Land. Hat der polnische Präsident grundsätzlich keine Möglichkeit während des Verfassungsgesetzgebungsprozesses zu intervenieren, kann er dies aber durch die Einleitung einer Volksabstimmung erreichen und seine Bedenken deutlich machen. In Ungarn kann eine engagierte Wählerschaft bei einer Partizipation von mindestens 200.000 Antragstellern ein zwingendes Referendum auslösen und somit in den Gesetzgebungsprozess eingreifen.

Es kann festgehalten werden, dass mit einem obligatorischen und einem fakultativen Referendum eine Unterbrechung im Gesetzgebungsprozess erreicht und die Aufmerksamkeit der Bevölkerung geweckt werden kann, wodurch ein weiterer Kontrollmechanismus in der Verfassungsgesetzgebung verankert wird. Daneben ist eine Volksabstimmung aber gerade auch ein basisdemokratisches Mittel, um für eine Verfassungsänderung Rückhalt in der Bevölkerung zu erhalten und verstärkt hierdurch mit politischer Transparenz das Vertrauen in das politische System eines Landes. Schließlich bietet die Zwischenschaltung eines Referendums die Möglichkeit, Verfassungsrecht auf eine andere qualitative Stufe zu heben, indem eine durch Volksentscheid geschützte Norm in der Normenhierarchie eine höhere Stellung als ungeschütztes Verfassungsrecht einnimmt.

So sind alle beschriebenen Methoden zur Herbeiführung einer Verfassungsänderung geeignet, die rechtlichen Grundwertungen eines Staates zu schützen und zu sichern, indem die prozeduralen Anforderungen die Bedeutung einer verfassungsrechtlichen Entscheidung bewusst machen. Durch die jüngsten Erfahrungen könnte man dazu tendieren, einer Volksabstimmung ihre Sachdienlichkeit im Gesetzgebungsprozess abzusprechen. Man sollte sich jedoch fragen, ob es Europa nicht einen Meilenstein voran bringen würde, wenn die Integration auf einen breiten Konsens in der Bevölkerung basieren würde und wie ein solcher zu erreichen ist. Dieses Europa kann dann sehr wohl mit dem Wahlvolk und durch das Wahlvolk erreicht werden

B. Verfahrensarten einer Verfassungsänderung

Zwar haben die Mitgliedstaaten der EU in ihren Verfassungen also verschiedenartigste Hürden für die Erzeugung und Abänderung von Verfassungsrecht geregelt, jedoch ist das hierfür erforderliche Verfahren meist einheitlich und generell geregelt und macht dabei keine Unterschiede bezüglich der zu novellierenden Norm. Das Änderungsverfahren wird

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

hierbei folglich allein durch die Qualifizierung der Norm als Verfassungsrecht bestimmt und lässt dem Gesetzgeber keine Wahlmöglichkeit bezüglich der Vorgehensweise. Dies kann einerseits zu einer Starrheit im Verfassungsgesetzgebungsverfahren führen, erreicht jedoch andererseits Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit desselben. Manche Mitgliedstaaten haben sich aber gerade für eine solche Wahlmöglichkeit entschieden. Hier kann sich der Gesetzgeber zwischen mehreren alternativ einsetzbaren Verfassungsänderungsprozeduren entscheiden.

In Frankreich kann beispielsweise der Präsident gemäß Art 89 der französischen Verfassung wählen, ob ein von beiden Kammern angenommener verfassungsändernder Entwurf einer Volksabstimmung unterzogen wird oder nicht. Wird der Änderungsentwurf nicht Gegenstand eines Referendums, so hat das als Kongress einberufene Parlament mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen zuzustimmen. Damit kommen dem Staatspräsidenten sowohl eine politische als auch eine rechtliche Entscheidungsgewalt zu. Zum einen kann er den rechtsetzerischen Weg wählen, von dem er sich den gewünschten Ausgang erhofft und zum anderen ist es dem Staatspräsidenten möglich, dem Gesetz eine andere rechtliche Qualität zu geben. Nach der ständigen Rechtsprechung des *Conseil Constitutionnel*³³⁸ sieht sich dieser nämlich daran gehindert, Gesetze, die durch ein Referendum zustande gekommen sind zu überprüfen, weil solche Gesetze den unmittelbaren Ausdruck der nationalen Souveränität darstellten.³³⁹ Bezüglich seiner Zuständigkeit bei verfassungsändernden Gesetzen, die nach Art 89 Abs 3 der französischen Verfassung zustande gekommen sind, hat der *Conseil Constitutionnel* sich bislang im Gegenzug jedoch nicht geäußert.³⁴⁰

Art. 89 der französischen Verfassung

Das Antragsrecht für die Verfassungsänderung steht sowohl dem Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Premierministers wie den Mitgliedern des Parlaments zu.

*Der Änderungsentwurf oder –vorschlag muß von beiden Kammern in übereinstimmender Fassung beschlossen werden. Die Verfassungsänderung wird endgültig, wenn sie durch einen **Volksentscheid** angenommen wird.*

*Der Änderungsentwurf wird jedoch **nicht zum Volksentscheid gebracht, wenn** der Präsident der Republik beschließt, ihn dem als Kongress einberufenen Parlament vorzulegen. In diesem Fall gilt der Entwurf nur*

³³⁸ Entscheidung vom 6.11.1962, 62-20 DC, RJC I-11; Entscheidung vom 9.04.1992, 92-308 DC, RJC I-497.

³³⁹ *Starke*, Die Verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil Constitutionnel, 19.

³⁴⁰ *Starke*, Die Verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil Constitutionnel, 34.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

dann als angenommen, wenn sich eine Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen für ihn ausspricht. Das Präsidium des Kongresses ist das der Nationalversammlung.

Wird die Unversehrtheit des Staatsgebietes verletzt, so darf ein Verfahren zur Verfassungsänderung weder eingeleitet noch fortgesetzt werden.

Die republikanische Staatsform kann nicht zum Gegenstand einer Verfassungsänderung gemacht werden.

In der italienischen Verfassung findet sich in Art 138 die Möglichkeit eines zusätzlichen Volksentscheides über das verabschiedete verfassungsändernde Gesetz, wenn es entweder von einem Fünftel der Mitglieder einer Kammer, von 500 000 Wählern oder fünf Regionalräten verlangt wird. Nach Art 138 Abs 3 ist ein Volksentscheid jedoch unzulässig, wenn beide Kammern der italienischen Volksvertretung mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit das Gesetz beschlossen haben. Die Zielrichtung des Art 138 der italienischen Verfassung ist daher eine andere als bei Art 89 der französischen Verfassung. Art 138 privilegiert nicht ein Organ im Rahmen der Gesetzgebung sondern betont vielmehr einen Kontrollcharakter bei knappen Mehrheiten im Rahmen einer Verfassungsänderung.

Art 138 der italienischen Verfassung

Verfassungsändernde Gesetze und andere Verfassungsgesetze müssen von jeder Kammer in zwei in einem Abstand von mindestens drei Monaten aufeinanderfolgenden Beratungen von der absoluten Mehrheit der Mitglieder beider Kammern bei der zweiten Abstimmung angenommen werden.

*Dieselben Gesetze werden einem **Volksentscheid unterworfen, wenn** innerhalb von drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder 500 000 Wähler oder fünf Regionalräte es verlangen. Das einem Volksentscheid unterworfenen Gesetz wird nicht verkündet, wenn es nicht mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen angenommen wird.*

*Ein **Volksentscheid ist nicht zulässig, wenn** das Gesetz bei der zweiten Abstimmung von jeder Kammer mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder angenommen wurde.*

Eine weitere Möglichkeit zur Verfassungsänderung sind gestufte Verfahren. Hier variieren die Anforderungen an das Beschlussverfahren je nachdem, ob es sich um einfaches oder höherrangiges Verfassungsrecht handelt. Als Beispiele können hier die Länder Österreich und Bulgarien genannt werden, deren Verfahren bereits detailliert dargestellt wurden.³⁴¹ Danach bedarf es in Österreich bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung neben den Beschlusserfordernissen für Bundesverfassungsgesetze gem Art 44 Abs 3 zusätzlich einer

³⁴¹ Vgl: Zweiter Teil, erster Abschnitt, Litera A, Unterpunkt I, b sowie Unterpunkt II, f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Volksabstimmung. In Bulgarien ist für eine Änderung des Verfassungskerns bzw bei einer Totalrevision gem Art 158 ein anderes Beschlussorgan, nämlich die Große Nationalversammlung zuständig.

Durch die Anwendung eines solchen gestuften Verfahrens bei der Änderung bestimmter verfassungsrechtlicher Regeln wird ein Rangverhältnis der Normen innerhalb der Kodifikation geschaffen. Durch ein erschwertes Abänderungsverfahren werden bestimmte konstitutionelle Grundentscheidungen besonders geschützt und vom übrigen Verfassungsrecht unterscheidbar gemacht. Soll in diese Grundsätze eingegriffen werden, werden den politischen Akteuren und dabei vor allem auch der Bevölkerung deutlich, dass ein außergewöhnlicher Gesetzgebungsprozess stattfindet, der einer besonderen Aufmerksamkeit bedarf. Im Bewusstsein einer tragenden Änderung der Verfassung kann dabei auch der Entwicklungsfähigkeit einer Verfassung Raum gegeben werden.

Die estnische Verfassung bedient sich schließlich mehrerer Änderungsmethoden. Gemäß Art 163 Abs 1 der estnischen Verfassung können verfassungsändernde Gesetze grundsätzlich durch drei Varianten entstehen, nämlich durch Volksabstimmung, durch die Staatsversammlung, die in zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen beschließen muss oder durch ein Dringlichkeitsverfahren, bei dem die Staatsversammlung nur ein Mal zusammentreten muss. Die Ausnahme hierzu bildet § 162, der festgelegt, dass die Abschnitte I und XV, welche die allgemeinen Bestimmungen und Bestimmungen über Verfassungsänderungen enthalten, ausschließlich durch ein Referendum geändert werden können.

§ 162 der estnischen Verfassung

Abschnitt I „Allgemeine Bestimmungen“ sowie Abschnitt XV „Verfassungsänderung“ der Verfassung können nur durch Volksabstimmung geändert werden.

§ 163 der estnischen Verfassung

Die Verfassung kann durch ein Gesetz geändert werden, das angenommen wurde:

- 1. durch Volksabstimmung;*
- 2. durch die Staatsversammlung in zwei aufeinanderfolgenden Zusammensetzungen;*
- 3. durch die Staatsversammlung im Dringlichkeitsverfahren.*

*Der Gesetzesentwurf zur Verfassungsänderung wird in der Staatsversammlung in drei Lesungen erörtert, wobei zwischen erster und zweiter Lesung mindestens drei Monate und zwischen zweiter und dritter mindestens ein Monat verstreichen müssen. **Die Art der Verfassungsänderung wird anlässlich der dritten Lesung entscheiden.***

Das Änderungsverfahren wird in Estland von der Staatsversammlung anlässlich der dritten Lesung entschieden. Dabei kann diese Entscheidung davon abhängig gemacht werden, wie die politischen Mehrheiten im Parlament bezüglich der Verfassungsänderung sind, bzw ob diese besser auf einem Konsens in der Bevölkerung gestützt werden soll, oder ob doch ein dringlicher Grund für eine schnelle Entscheidung vorliegt.

Somit zeigt sich in der Gesamtschau, dass durch die unterschiedlichen Änderungsverfahren der Verfassungsgeber entscheiden kann, ob beispielsweise ein politischer Akteur mit mehr Macht ausgestattet, die Möglichkeit einer zusätzlichen Kontrolle im Verfassungsgesetzgebungsprozess eingeschaltet bzw ob zwischen höherrangigen und einfachem Verfassungsrecht differenziert wird.

C. Unabänderliche Grundsätze

Ein Schutzmechanismus innerhalb des Verfassungsrechts kann neben den beschriebenen erschwerten Beschlussfassungserfordernissen auch durch die Zementierung von Verfassungsrecht durch die Einführung von unveränderlichen Grundsätzen entstehen. Indem gewisse Bereiche oder Teile ihrer Verfassungen inhaltlichen Schranken unterworfen werden, haben manche Mitgliedstaaten sog „Ewigkeitsklauseln“ geschaffen. Typischerweise sind davon die konstitutionellen Grundentscheidungen eines Staates betroffen, die das Wesen der jeweiligen Verfassung prägen. Diese so geschützten Teile von Verfassungen werden häufig als unabänderliches oder ewiges Verfassungsrecht bezeichnet.³⁴² Sollten sich hier Divergenzen zwischen europäischer Rechtssetzung und nationalem Verfassungsrecht geben, könnte die europäische Integration an ihre Grenzen stoßen.

Die Gründe für den besonderen Schutz der Rechtsbeständigkeit von Verfassungsrecht sind häufig in der Geschichte eines Staates angesiedelt. Einerseits sollten bestimmte Machtverhältnisse in den Verfassungen festgeschrieben und andererseits eine Wiederholung von negativen historischen Erfahrungen verhindert werden.³⁴³ Im Gegensatz hierzu gibt es Verfassungen, in denen formal jede Bestimmung geändert werden kann, was der konsequenten Vorstellung des Prinzips der Volkssouveränität entspricht. Als Beispiele können hier die österreichische, die britische und die irische Verfassung herangezogen werden. Ausgehend von der deutschen Gesetzeslage haben aber gerade auch junge

³⁴² Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 86.

³⁴³ Maunz/Dürig in Maunz/Dürig (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz, Art 79 Rz 21.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Demokratien in Europa Ewigkeitsrecht in ihre Verfassungen hineingeschrieben, dies jedoch teilweise in einer sehr unterschiedlichen Ausrichtung.

I. Deutschland

Nachdem die Weimarer Reichsverfassung in der NS-Zeit durch das sog Ermächtigungsgesetz³⁴⁴ und die sog Führererlässe³⁴⁵ inhaltlich ausgehöhlt wurde, hielten es die Schöpfer des Grundgesetzes für notwendig, die wesentlichen materiellen Grundentscheidungen der Verfassung zu schützen. Neben den beschriebenen erschwerenden Techniken bei Verfassungsänderungen hat der deutsche Verfassungsgeber mit Art 79 Abs 3 GG die sog „Ewigkeitsklausel“ geschaffen. Art 79 Abs 3 GG etablierte die Art 1 und 20 des Grundgesetzes sowie das föderale Prinzip als schützenswerten Kern der deutschen Verfassung, indem diesbezügliche Änderungen für unzulässig erklärt wurden. Artikel 1 schützt dabei die naturrechtlichen Grundsätze in Form der Menschenwürde und Artikel 20 das republikanische, demokratische, föderale und das rechts- sowie das sozialstaatliche Prinzip.

Art 79 Abs 3 GG

Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Kritiker der Ewigkeitsgarantie bemängeln die Starrheit des Verfassungsrechts, die fehlende Möglichkeit einer Modernisierung und damit die normative Bindung späterer Generationen an die Wertvorstellungen des Gegenwartsrechts einer anderen Zeit. Es ist von einem konstitutionellen Wagnis die Rede, das möglicherweise revolutionäre Ventile öffnen könne, da die Verfassung keine legalen Wege vorsehe, Änderungen herbeizuführen.³⁴⁶ Bei diesen Überlegungen stellt sich jedoch die Frage, wie beständig eine Ewigkeitsklausel überhaupt ist. Zunächst ist festzuhalten, dass es Art 79 Abs 3 GG nach der geltenden Rechtslage unmöglich macht, eine Verfassungsänderung bezüglich der dort geschützten

³⁴⁴ Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/ns/ermaecht.html>, 14. Dezember 2008.

³⁴⁵ Mehrere Anordnungen Hitlers werden allgemein Führererlass oder -befehl genannt, nachdem das Ermächtigungsgesetz von 1933 Hitler die Vollmacht gab, Befehle zu erlassen, die wie ein Gesetz Gültigkeit hatten. Als Beispiele können ua der Führererlass zum Euthanasieprogramm (1939), der Führerbefehl an Rommel (9. Juni 1942) sowie der Führerbefehl an die Berliner Bevölkerung (22. April 1945) genannt werden.

³⁴⁶ Maunz/Dürig in Maunz/Dürig (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz, Art 79 Rz 27.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Bereiche durchzuführen. Obwohl Art 79 Abs 3 GG nichts über seine eigene Unabänderbarkeit aussagt, ist es nach überwiegender Ansicht auch nicht möglich, zunächst den Art 79 Abs 3 GG zu ändern, um danach seine Schutzfunktion bzw seine Unantastbarkeiten zu beseitigen. Im Gegensatz zu dem früher häufig vertretenen streng gesetzesspositivistischen Ansatz, gebietet es das Prinzip der Normlogik, dass auch die Norm, die die Unantastbarkeit ausspricht, unantastbar sein muss.³⁴⁷

Eine ganz andere Frage ist jedoch, ob Art 79 Abs 3 GG auch ausschließt, dass sich das deutsche Volk eine völlig neue Verfassung gibt. Staatstheoretisch muss man für diese Überlegung zwischen dem Verfassungsgeber, als Schöpfer der Verfassung und dem Verfassungsgesetzgeber, als Gesetzgeber über Änderungen innerhalb der bestehenden Verfassung unterscheiden.³⁴⁸ Nach dieser Differenzierung steht dem Volk als Träger des *pouvoir constituant* das Recht zu, jederzeit eine neue Verfassung zu erlassen. Dieser Grundsatz ist auch in Art 146 GG verankert, der bestimmt, dass sich das deutsche Volk als ursprüngliche und primäre Staatsgewalt eine neue Verfassung geben kann.³⁴⁹ Demgegenüber ist der Verfassungsgesetzgeber, welcher in einer repräsentativen Demokratie meist die Volksvertretung ist, befugt, die Verfassung im Wege der Änderungsgesetzgebung abzuändern.³⁵⁰ Die Ewigkeitsklausel verhindert also nicht, dass das deutsche Grundgesetz neu gefasst wird; es verhindert lediglich, dass innerhalb des Grundgesetzes Änderungen vorgenommen werden, die diese Bereiche betreffen. Die Ewigkeitsklausel gilt also nur für die Geltungsdauer des Grundgesetzes.

II. Tschechien

Doch nicht nur in Deutschland ist ewiges Verfassungsrecht anzutreffen. Eine Reihe weiterer europäischer Staaten haben ihre Verfassungen durch konstitutionelle Vorkehrungen geschützt. Die Tschechische Republik bestimmt beispielsweise durch Art 9 Abs 2 ihrer Verfassung, dass eine Änderung oder Aushöhlung wesentlicher Bestandteile des demokratischen Rechtsstaates unzulässig ist. Welche Verfassungsbestimmungen nach Art 9 Abs 2 diese wesentlichen Bestandteile des demokratischen Rechtsstaates bilden, wird in der Verfassungsvorschrift selbst jedoch nicht gegeben.

³⁴⁷ Maunz/Dürig in Maunz/Dürig (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz, Art 79 Rz 50, mwN.

³⁴⁸ Schmidt, Verfassungslehre (1954) 98, 101 ff.

³⁴⁹ Scholz in Maunz/Dürig (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz, Art 146 Rz 7, 9.

³⁵⁰ Maunz/Dürig in Maunz/Dürig (Hrsg), Art 79 Rz 22.

Art 9 der tschechischen Verfassung

Die Verfassung kann nur durch ein Verfassungsgesetz ergänzt oder abgeändert werden.

*Eine **Änderung der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates ist unzulässig.***

Die Interpretation der Rechtsnormen berechtigt zu keiner Beseitigung oder Gefährdung der Fundamente des demokratischen Staates

Die Strukturprinzipien der politischen Grundordnung der Tschechischen Republik finden sich in der Verfassungsurkunde und in der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten. Die am 9. Jänner 1991 im tschechoslowakischen Staat verabschiedete Charta wurde im Jahr 1993 unverändert in die tschechische Verfassungsordnung inkorporiert. Sie wurde hierbei zwar nicht explizit als Verfassungsgesetz bezeichnet, ist aber nach Art 3 der tschechischen Verfassung als ein solches Verfassungsgesetz anzusehen. Das demokratische Prinzip wird dabei sowohl in der tschechischen Verfassung als auch in der Charta programmatisch festgelegt. Darüber hinaus werden in Art 1 der Charta die angeborenen, unveräußerlichen, unbeschränkbaren und unentziehbaren Grundrechte definiert. In der Zusammenschau dieser beiden Elemente erklärt sich die tschechische Demokratie als über die Volkssouveränität und den Mehrheitsentscheid hinausgehende pluralistische, liberal-rechtsstaatliche Demokratie.³⁵¹ Aus den zentralen Verfassungs- und Chartabestimmungen kann mithin abgeleitet werden, dass neben Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechtsstaatlichkeit, die Volkssouveränität, das Mehrheitsprinzip und seine Einschränkungen, die Gewaltenteilung sowie das parlamentarische Regierungssystem als diejenigen Verfassungsprinzipien anzusehen sind, die nicht aufgehoben werden dürfen.³⁵²

III. Rumänien

Eine interessante Unterscheidung in der Unabänderlichkeit von Verfassungsrecht kennt Rumänien. Einerseits werden in Art 152 Abs 1 der rumänischen Verfassung die staatsorganisatorischen Festlegungen Rumäniens für absolut unabänderlich erklärt. Geschützt werden hierbei das Staatsgebiet, die republikanische Staatsform, die Bestimmungen bezüglich der Unverletzlichkeit der Rechtspflege, des politischen Pluralismus und die Amtssprache. Andererseits schützt die rumänische Verfassung in Art 152 Abs 2 die Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger, wobei dieser Schutz jedoch nicht absolut ist.

³⁵¹ Vodička, Unaufhebbare Grundprinzipien der tschechischen Verfassungsordnung, OER 1996, 225 f.

³⁵² Vodička, Das politische System Tschechiens in Ismayr (Hrsg), Die politischen Systeme Osteuropas (2004) 248.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Gem Art 152 Abs 2 ist nämlich nur ein zielgerichteter Eingriff in die fundamentalen Rechte und Freiheiten der Bürger oder deren Garantien untersagt. Eine Verfassungsänderung, die diese Grundsätze betrifft, darf demnach erfolgen, solange das Ziel der Änderung gerade nicht in der Unterdrückung dieser Werte liegt.

Art 152 der rumänischen Verfassung

*Die Bestimmungen dieser Verfassung hinsichtlich des nationalen, unabhängigen, einheitlichen und unteilbaren Charakters des rumänischen Staates, der republikanischen Regierungsform, der Integrität des Territoriums, der Unabhängigkeit der Justiz des politischen Pluralismus und der Amtssprache **können nicht Gegenstand der Änderung sein.***

*Desgleichen kann **keine Änderung** durchgeführt werden, **wenn diese als Ziel die Unterdrückung der fundamentalen Rechte und Freiheiten der Bürger oder deren Garantien hat.***

Die Verfassung kann nicht geändert werden während eines Belagerungs- oder Notzustandes und auch nicht in Kriegszeiten.

Wenn man die bewegte Geschichte Rumäniens vor Augen hat, erklärt sich das Bedürfnis nach der Sicherung der staatsrechtlichen Grundsätze. Da Rumänien durch den Vertrag von Trianon im Jahr 1918 wesentliche Gebiete hinzugewann, wurde der Nationalstaat zum Vielvölkerstaat. Große Minderheitenprobleme dauern zum Teil noch bis in die Gegenwart an. Als Beispiel kann hier die ungarische Minderheit in Siebenbürgen genannt werden. Aus diesen historischen Fakten erklären sich die Festschreibung des nationalen, einheitlichen und unteilbaren Charakters Rumäniens und zudem die Festlegung seiner Amtssprache. Aufgrund seiner Lage im Spannungsfeld zwischen Russland einerseits und dem damaligen Österreich-Ungarn andererseits und der daraus folgenden Machteinflüsse schützt die Verfassung wiederum besonders die Unabhängigkeit Rumäniens und seine territoriale Integrität. Erfahrungen mit diktatorischen Regimen erklären weiterhin den Schutz der republikanischen Staatsform, des politischen Pluralismus und der Unabhängigkeit der Justiz.

IV. Bulgarien

Im Gegensatz zur rumänischen Verfassung schützt sein Nachbarstaat Bulgarien in seiner Verfassung nicht die staatsorganisatorischen Grundentscheidungen sondern insbesondere die Grundrechte seiner Bürger. Nach Art 57 Abs 1 der bulgarischen Verfassung sind die Grundrechte der Bürger grundsätzlich unabänderlich. Dieser Grundsatz kann jedoch gem Art 57 Abs 2 aufgrund einer Kriegserklärung, eines Kriegszustandes oder eines anderen Ausnahmezustandes aufgehoben werden. Dabei ist insbesondere die Regelung

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

„einem anderen Ausnahmezustand“ der Interpretation zugänglich und bietet den Berechtigten damit in Krisenzeiten wenig Schutz.

Art 57 der bulgarischen Verfassung

Die Grundrechte der Bürger sind unabänderlich.

Die Rechte dürfen weder missbraucht noch zum Nachteil von Rechten oder legitimen Interessen anderer ausgeübt werden.

Bei einer Kriegserklärung, Kriegszustand oder einem anderen Ausnahmezustand kann die Ausübung einzelner Rechte der Bürger **vorübergehend durch Gesetz eingeschränkt** werden mit **Ausnahme der in den Artikeln 28, 29, 31 Abs 1, 2 und 3, Artikel 32 Absatz 1 und Artikel 37 vorgesehenen Rechte.**

Nach Art 57 Abs 3 existiert aber ein Kern an Grundrechten, welcher in keinem Fall außer Kraft gesetzt werden darf. Dieser Grundrechtskern ist recht weitreichend und umfasst in einer expliziten Aufzählung das Recht auf Leben, das Verbot von Folter, strafprozessuale Rechte, der Schutz der Privatsphäre sowie die Gewissens-, Glaubens- und Meinungsfreiheit. Bei den Grundrechten nach Art 57 Abs 3 handelt es sich somit um das wirkliche Ewigkeitsrecht der bulgarischen Verfassung.

V. Portugal

Ein weites und völlig überlagertes Ewigkeitsrecht findet sich in der portugiesischen Verfassung. In ihrem Art 288 regelt sie neben der Staatsorganisation und den Grund- und Freiheitsrechten auch eine Reihe eher minder wichtige Verfassungsprinzipien.

Art. 288. der portugiesischen Verfassung

Die Verfassungsrevisionsgesetze haben folgendes unberührt zu lassen:

- a) die nationale Unabhängigkeit und die Einheitlichkeit des Staates;
- b) die republikanische Regierungsform;
- c) die Trennung von Kirche und Staat;
- d) die Rechte, Freiheiten und Garantien der Bürger;
- e) die Rechte der Arbeiter, der Arbeiterausschüsse und der gewerkschaftlichen Vereinigungen;
- f) die Koexistenz von öffentlichem, privatem und genossenschaftlich-sozialem Bereich des Eigentums an den Produktionsmitteln;
- g) die Existenz von Wirtschaftsplänen im Rahmen einer gemischten Wirtschaft;
- h) die Benennung der wählbaren Organwalter der Hoheitsorgane, der Organe der selbständigen Regionen und der örtlichen Gemeinschaftsgewalt durch allgemeine, unmittelbare, geheime und regelmäßige Wahl sowie das System verhältnismäßiger Repräsentation;
- i) den Meinungspluralismus und den Pluralismus der politischen Ordnung, worin die politischen Parteien und das Recht auf demokratische Opposition mit einbegriffen sind;
- j) die Teilung und Verschränkung der Gewalten der Hoheitsorgane;
- l) die Überwachung der Verfassungsmäßigkeit der Handlungen oder der unterlassenen Rechtsnormierungen;
- m) die Unabhängigkeit der Gerichte;

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

n) die Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften;

o) die politische und verwaltungsmäßige Selbständigkeit der Inselgruppen Azoren und Madeira.

Neben den staats- und grundrechtlichen Bereichen sind in Art 288 auch in seinen Unterpunkt e), f) und g) die Rechte der Arbeiter, der Arbeiterausschüsse und der gewerkschaftlichen Vereinigungen, die Koexistenz des öffentlichen, privaten und genossenschaftlich-sozialen Bereich des Eigentums an den Produktionsmitteln und schließlich die Existenz von Wirtschaftsplänen im Rahmen einer gemischten Wirtschaft geschützt. Dies lässt sich nur historisch aus der ursprünglichen Unsicherheit Portugals bezüglich seiner politischen Ausrichtung nach dem Systemwechsel 1974 erklären. Da konservative und sozialistische Kräfte zunächst um die Vorherrschaft kämpften, war die anfängliche Konzeption der portugiesischen Verfassung eine Mischverfassung zwischen freiheitlich-demokratischen und sozialistischen Elementen. Gerade am Beispiel Portugals zeigt sich, dass eine Determinierung unabänderlicher Grundsätze dem politischen Prozess widersprechen kann. Die Entscheidung gegen die sozialistische Ausrichtung des Staates hätte wohl beispielsweise auch die Existenz von Wirtschaftsplänen eliminieren müssen. Die sozialistisch anmutenden Regelungen müssen indes den Anforderungen eines liberalen europäischen Wirtschaftssystems entsprechend ausgelegt werden. Nur auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass Portugal ein gleichgestellter Partner in der europäischen Wirtschaftspolitik wurde.

VI. Resümee

Das sog „ewige Recht“ ist, dadurch dass eine Verfassung die Änderung bestimmter Grundsätze *per se* verbietet, innerhalb des Verfassungsrechts auf der hierarchisch höchsten Stufe zu verorten. Dieses Mechanismus' bedienen sich beispielsweise Deutschland, Tschechien, Rumänien, Bulgarien und Portugal, indem sie unabänderliches Verfassungsrecht in ihren Kodifikationen geregelt haben. Solche Ewigkeitsklauseln verhindern die schleichende Aushöhlung und Preisgabe von grundlegenden Sinngehalten einer Verfassung. Indem der Verfassungsgeber bestimmte Grundsätze unter besonderen Schutz stellt, zeigt er seine politische Ausrichtung und gibt der Verfassung eine bestimmte Färbung. Neben den Beschlussfassungserfordernissen ist also auch die Unabänderbarkeit von Verfassungsrecht ein Mittel, um eine Normenhierarchie und einen besonderen Rechtsschutz zu erreichen. Jedoch darf man hierbei nicht unbeachtet lassen, dass das Volk als Souverän in seiner freien Entscheidungsfindung beschränkt wird und ein zu starres

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Verfassungsbild entstehen kann. Probleme können sich überdies auch bei zu weitreichenden und detailfreudigen Ewigkeitsklauseln ergeben, wie dies in Portugal der Fall ist.

Aber auch mit Blick auf die Europäische Union können durch Ewigkeitsklauseln integrationspolitische Ungereimtheiten auftreten. So werden Stimmen laut, welche beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland durch ihre Einbindung in die EU nicht mehr als parlamentarische Demokratie ansehen wollen. Der ehemalige deutsche Bundespräsident und Verfassungsrechtler *Roman Herzog* beklagt die Vermischung von Legislative und Exekutive auf Unionsebene durch die zentrale Präjudizfunktion des Ministerrats in Bezug auf das Europäische Parlament: „Wer die Exekutive zu kontrollieren hat, wie es das Parlament muss, kann nicht zugleich von Ministern oder Ministerrat als Repräsentanten der Exekutive den eigenen Kontrollradius derart minimalisiert bekommen, wie das in der EU-Realität geschieht.“³⁵³ Ob jedoch tatsächlich in das demokratische Prinzip und damit in die deutsche Ewigkeitsklausel eingegriffen wird, soll und kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden, vermag aber exemplarisch die Reibungspunkte von europäischer Integration und nationalen unveränderbaren Verfassungsgrundsätzen verdeutlichen.

D. Fazit

Die Verfassungsbeständigkeit ist in vielen EU-Staaten als Grundlage eines stabilen Rechtssystems anerkannt. Ein dauerhaftes und solides Grundgerüst des Staates führt dabei zu einem gewissen Maß an Sicherheit, welches für Fortschritt und Wohlstand unverzichtbar ist. Einzig Großbritannien kann mit seiner langen Tradition der praktizierten Parlamentssuprematie auf eine verfassungsrechtliche Absicherung seiner Grundwerte verzichten. Dies führt beim Vereinigten Königreich jedoch nicht zu einer Integrationsoffenheit. Ganz im Gegenteil erscheint das Prinzip der Entscheidungsfreiheit des jeweiligen Parlamentes mit der Teilnahme an der EU beinahe unvereinbar.

Die britischen Verfassungsstrukturen sind jedoch in der EU einzigartig und bei den übrigen Mitgliedsstaaten ist die Integrationsfähigkeit bzw -freundlichkeit sehr wohl aus den Vorschriften zur Änderung der jeweiligen Verfassung herauslesen. Diese Normen vermögen beispielsweise eine Grundentscheidung zugunsten eines parlamentarischen bzw

³⁵³ *Dehm*, Die EU muss endlich ein Europa der Bürger werden, in Europa-Debatte, Welt-online vom 10. April 2007, abrufbar unter: http://www.welt.de/politik/ausland/article802643/Die_EU_muss_endlich_ein_Europa_der_Buerger_werden.html, 11. Jänner 2009.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

eines plebiszitären Verfahrens zu treffen und diesbezügliche Anforderungen können unterschiedlich schwer ausgestaltet sein. Sind Änderungsvorschriften vorhanden, kann man grundsätzlich von einer Integrationsfähigkeit der Verfassungen ausgehen. Wie weitreichend eine solche Integration sein kann, ergibt sich in einem zweiten Schritt aus den etwaigen Grenzen einer Verfassungsänderung. Besteht „ewiges Verfassungsrecht“ und sollte dies durch supranationales Recht betroffen sein, so stößt die Integrationsfähigkeit hier an ihre Schranken. Eine Aussage bezüglich der Integrationsfreundlichkeit kann man in einem dritten Schritt durch die verfassungsrechtlichen Hürden eines Änderungsverfahrens treffen. Müssen mehrere politische Organe bzw ein speziell eingerichtetes Organ oder die Wahlbevölkerung der Verfassungsänderung zustimmen, kann dies zu einem Hinderungsgrund im Rahmen der Vergemeinschaftung führen. Dennoch sollte man die Erschwerungen im Verfassungsänderungsverfahren nicht gänzlich als Hürden für einen funktionierenden Integrationsprozess sehen, vielmehr sind sie notwendig, um sich die tragenden Grundsätze der eigenen Staatlichkeit vor Augen zu führen. Sind diese betroffen, ist ein weitreichender Konsens wünschenswert und macht eine etwaige Vertiefung der Integration hochwertiger. Wird eine Verfassungsänderung beispielsweise in einem Referendum von den Wählerinnen und Wählern unterstützt, erlangt diese hierdurch einen hohen Geltungsanspruch.

Am integrationsfreundlichsten sind sicherlich Verfassungen mit einem schwachen Selbstschutz, folglich mit einfachen Änderungsverfahren. Solche Kodifikationen bieten den Vorteil, dass der Gesetzgeber ohne die Intervention bestimmter Vetospieler verfassungsrechtlich verbürgte Rechte abgeben kann. Am integrationsfeindlichsten sind demgegenüber gewiss Verfassungen mit Ewigkeitsklauseln. Betrifft die Vergemeinschaftung ein in dieser Weise verbürgtes Verfassungsprinzip, ist hier eine Änderung ausgeschlossen. Faktisch ist natürlich der Gegenstand des „ewigen Rechts“ von entscheidender Bedeutung. Je detaillierter, umfänglicher und ausufernder die unveränderlichen Rechtsprinzipien sind, um so eher sind Reibungspunkte mit dem supranationalen Recht zu erwarten.

2. Abschnitt: Das Verhältnis von nationalem Recht zum Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem der Union

Die Besonderheit des Unionsrechts gegenüber dem klassischen Völkerrecht ist eine neue Form des Zusammenspiels von nationalem und supranationalem Recht. Die nationale und die europäische Verfassungsebene stehen dabei nicht in einem Ober- bzw Unterordnungsverhältnis zueinander, sie stehen vielmehr nebeneinander und ergänzen sich dabei gegenseitig. Die dabei entstehende Wechselwirkung zwischen nationalem und europäischem Recht, die auf den Grundsätzen der direkten Anwendbarkeit bzw deren unmittelbaren Wirkung und des Anwendungsvorranges des Unionsrechts einerseits und auf Rezeption der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten durch die EU andererseits beruht, macht das europäische Recht im Unterschied zu Völkerrecht zu einem „eigenem“ Recht der Mitgliedstaaten.³⁵⁴

Das Verhältnis von Unionsrecht zum nationalen Verfassungsrecht ist von Seiten der Mitgliedstaaten der EU dabei noch immer nicht geklärt und die Frage stellt sich, ob es überhaupt zu klären ist. Der Wunsch nach einer systematischen Antwort auf die Frage der Art der Verfasstheit der EU ist ein großes juristisches Anliegen. Vor allem mit dem Blick auf mögliche Konfliktlagen scheint diese Frage äußerst virulent. Augenscheinlich werden diese Unsicherheiten wenn es um die Neuschaffung bzw um die Ausweitung der Kompetenzen der EU geht. Diese Kompetenz-Kompetenz kommt der EU zwar mit Blick auf den Subsidiaritätsgrundsatz nicht zu,³⁵⁵ jedoch werden auf europäischer Ebene immer neue Versuche unternommen in immer neue Bereiche vorzudringen. Als Beispiele können hier die sog Offene Methode der Koordinierung, die faktische Kompetenzausweitung³⁵⁶ des EuGH im Bezug auf Grund- und Menschenrechte sowie die neuen durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Brücken- und Flexibilitätsklauseln³⁵⁷ angeführt werden. Über

³⁵⁴ Köck, Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht in Köck (Hrsg), Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Recht, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in Klingenthal/Elsass von 26. bis 31. Mai 2003 (2005), S 3; Pernice, Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsverbund, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 5/07 (2005), www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0507.pdf, 15, 11. Jänner 2009.

³⁵⁵ Auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird der Subsidiaritätsgrundsatz nur in einigen wenigen Fällen durchbrochen; vgl: dritter Teil, zweiter Abschnitt, Litera B, Unterpunkt I.

³⁵⁶ Als Beispiel kann hier das Urteil des EuGH vom 11. Juli 2002 – C-60 / 00 in Sachen „*Mary Carpenter*“ angeführt werden, das in der Literatur als Systembruch in Bezug auf die bisherigen Grundsätze zur Geltung der Gemeinschaftsgrundrechte für die Mitgliedstaaten gesehen wird, vgl die Anmerkungen zum Urteil „*Mary Carpenter*“ von Mager in: JZ 2003, 207. Es folgte der Gerichtshof aus der Dienstleistungsfreiheit des Ehemannes, die es im Lichte des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens auslegte, ein Ausweisungsverbot der Ehefrau. Beachtlich bei dieser Entscheidung ist, dass hierdurch keine Freizügigkeit innerhalb des Binnenmarktes, sondern ein originäres Aufenthaltsrecht begehrt und gewährt wurde; vgl JZ 2003, 202ff.

³⁵⁷ Vgl Fn 609 bis 611, S 198.

juristische Winkelzüge werden auf diese Weise, Felder der nationalen Souveränität auf die supranationale Ebene gehoben und dort behandelt. Umstritten ist vor allem auch der Fall der Widersprüchlichkeit zwischen sekundärem Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht. Die Tatsache, dass man dem sekundären Unionsrecht innerstaatliche Geltung zuerkennt – Verordnungen gelten unmittelbar im nationalem Recht, Richtlinien sind in das nationale Recht zu überführen – entscheidet aus nationaler Sicht jedoch noch nicht die Vorrangfrage zwischen nationalem Verfassungsrecht und verfassungswidrigem Sekundärrecht. Es stellt sich demnach die Frage nach der normativen Bedeutung nationaler Verfassungen im europäischen Verfassungskonzert oder überspitzt ausgedrückt, nach dem legislativen „Souverän in der Europäischen Union“.

A. Verfassungslösung gegen Vertragslösung

Nach *Glaesner* ist der juristische Diskurs zur Souveränität in der EU in zwei mögliche Lösungswege zu lenken, in die Verfassungslösung oder die Vertragslösung.

Die Verfassungslösung *Glaesners* stellt die Union an die Spitze einer europäischen Normenpyramide, gliedert alles nationale Recht unter sich ein und verwandelt so das supranationale Recht zum europäischen Verfassungsrecht. Dem stellt *Glaesner* die Vertragslösung gegenüber, nach der die Europäische Union ein Staaten(ver)bund ist, der durch die multilateralen Verträge kontrolliert wird und so die nationale Rechtsordnung neben die europäische stellt. Die rechtliche Konsequenz daraus ist, dass nach der Verfassungslösung nationale Vorbehalte der einzelnen Mitgliedstaaten irrelevant werden, wohingegen bei der Vertragslösung die Mitgliedstaaten ihre staatliche Souveränität in bestimmten Fällen geltend machen können und damit die Durchgriffswirkung europäischer Rechtsakte partiell suspendiert werden kann.³⁵⁸ Ein nationaler Verfassungspatriotismus und das Pochen auf die nationale Souveränität hindern gegenwärtig und wohl auch in Zukunft die Europäische Union daran, ein allumfassendes und rechtlich einheitliches Gebilde zu werden. Da sich jedoch das Verständnis des Nationalstaats in Europa tiefgreifend gewandelt hat, ist dies nicht als ein Hinderungsgrund für eine fortschreitende Integration zu verstehen. Das Bewahren von nationalen Verfassungen in der EU führt eher zu einer Kooperation der Rechtsordnungen und trägt durch ein dynamisches Einfordern der eigenen nationalen Errungenschaften zu einer fruchtbaren europäischen Rechtsentwicklung bei. Obwohl man daher nicht von einem Nebeneinander sondern besser von einem Miteinander

³⁵⁸ *Glaeser*, Souveränität und Vorrang, in *Bogdandy* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge, 205 ff.

von nationalem und supranationalem Recht sprechen sollte, haben die Mitgliedstaaten an die EU bestimmte Hoheitsgewalten mit Durchgriffswirkung übertragen. Der EG-Vertrag durchbricht im Rahmen einer möglichen Kompetenzübertragung an den supranationalen Körper den Souveränitätspanzer der Staaten.³⁵⁹

B. Die Vorrangfrage

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht ist die Frage nach dem Vorrang des jeweiligen Rechtssystems. Sofern die Mitgliedstaaten die Geltung des Unionsrechts auf ihre Verfassungen begründen, ist die Vorrangfrage eine Verfassungsfrage.³⁶⁰ Dabei ist der Vorrang des Unionsrechts vor innerstaatlichem einfachem Gesetzesrecht weitgehend unbestritten. Der sensible und schwer diskutierte Bereich liegt eben in dem Rechtsterrain, das die jeweilige Grundordnung eines Staates regelt und seine Souveränität sichert, im nationalen Verfassungsrecht.

Aus europäischer Sicht ist die Frage des Vorrangs des Unionsrechts recht unproblematisch zu beantworten. Der EuGH strich schon früh in seiner Rechtsprechung die Eigenständigkeit des Unionsrechts heraus und folgerte daraus dessen Anwendungsvorrang vor „wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften“, folglich auch vor innerstaatlichem Verfassungsrecht.³⁶¹ In den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird diese Frage jedoch sehr divergierend behandelt. Die unterschiedlichen Rechtstraditionen, die Größe und Wichtigkeit eines Mitgliedstaates oder beispielsweise auch der Zeitpunkt des Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften bzw zur Union spielen dabei eine nicht unbeachtliche Rolle.³⁶² Gerade durch einen späteren Beitritt zur EU könnten die Mitgliedstaaten an die bis *dato* ergangene Rechtsprechung des EuGH gebunden sein. Der *acquis communautaire* wird auch tatsächlich von den Mitgliedstaaten durch den Beitritt übernommen und bindet diese in der Folge.³⁶³ Da der *acquis communautaire* die direkte Anwendbarkeit, die unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang des Unionsrechts vorsieht, scheint die Vorrangfrage in diesen Staaten schlicht zu bejahen zu sein. Dies ist jedoch nur eine Scheinlösung, weil sie die Frage außer Acht lässt, inwieweit sich die nationalen Verfassungen gegenüber den Wirkungen des

³⁵⁹ Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 17.

³⁶⁰ Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 28.

³⁶¹ Siehe EuGH Rs 6/64 (*Costa/ENEL*), Slg 1964, 1251, Rz 12; EuGH Rs 106/77 (*Simmenthal II*), Slg 1978, 629, Rz 17 f.

³⁶² Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in Bogdandy (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 297.

³⁶³ Öhlinger, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 81; Köck, Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht, 3 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Unionsrechts geöffnet haben. Insoweit eine Verfassung eines Mitgliedsstaats den Wirkungen des Unionsrechts eine Schranke³⁶⁴ auferlegt hat, kann das Unionsrecht auch nur in diesem Umfang wirken.³⁶⁵ So bleiben alle Fälle vom *acquis communautaire* unberührt, für die das mitgliedstaatliche Recht die direkte Anwendbarkeit bzw die unmittelbare Wirkung und den Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht gelten lassen will.³⁶⁶

Die Vorrangfrage wird folglich aus der Sicht der Mitgliedstaaten von diesen selbst entschieden; eine Unionsrechtliche Bindung der Mitgliedstaaten durch den EuGH bzw den *acquis communautaire* wird nicht *per se* akzeptiert. Daher kommt es zu verschiedenen Regelungs- und Sichtweisen bezüglich der Vorrangfrage. Die Mitgliedstaaten lassen sich zusammenfassen in Staaten, die einen umfassenden Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht gewährleisten, in Staaten, die dem Unionsrecht begrenzten Vorrang gewähren und schließlich in Staaten, die von dem Vorrang des nationalen Verfassungsrechts vor dem Unionsrecht ausgehen.

I. Umfassender Vorrang des Unionsrechts

Die weitreichendste politische und rechtliche europäische Integration befürworten Staaten, die dem Unionsrecht einen umfassenden Vorrang sogar vor ihrem nationalen Verfassungsrecht einräumen. Von einem umfassenden Vorrang kann man dann sprechen, wenn dieser unbestritten ist und vor den nationalen Gerichten anerkannt wird.³⁶⁷ Zwei Vertreter dieser Staatengruppe sind die Niederlande und mit Abstrichen auch die Republik Österreich.

a) Niederlande

Das Königreich der Niederlande geht von einem umfassenden Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht aus. Dieser ergibt sich jedoch nicht unbedingt aus der verfassungsrechtlichen Regelung des Art 94 der niederländischen Verfassung.

Art 94 der niederländischen Verfassung

Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist.

³⁶⁴ Beispielsweise Art 23 GG.

³⁶⁵ Öhlinger, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 56.

³⁶⁶ Köck, Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht, 3 f.

³⁶⁷ Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in Bogdandy (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 285.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Zwar räumt Art 94 dem supranationalen Recht sowie dem Völkerrecht einen unbeschränkten Vorrang ein.³⁶⁸ Der Vorrang des Unionsrechts wird in den Niederlanden jedoch durch die Rechtsprechung des *Afdeling Besuursrechtspraak* begründet, der sich offenbar der Rechtsprechung des EuGH zum Vorrang des Unionsrechts anschließt und diesen aus der Eigenständigkeit des Unionsrechts herleitet. Der *Afdeling Besuursrechtspraak* ist die rechtsprechende Abteilung des *Raad van State*, des Verfassungsrates, und fungiert als höchste Berufungsinstanz für Verwaltungsrechtsfälle. In seiner Entscheidung *Metten/Minister von Financiën* vom 7. Juli 1995 entschied der *Afdeling Besuursrechtspraak*, dass sich der Vorrang des Unionsrechts unmittelbar aus dem europäischen Recht herleitet.³⁶⁹

b) Österreich

Österreich hat mit seinem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995 den umfassenden Vorrang des Unionsrechts anerkannt. Der Beitritt erfolge mittels des EU-BeitrittsBVG, das das österreichische Recht uneingeschränkt gegenüber dem primären und sekundären Unionsrecht öffnete und damit dessen unmittelbare Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit bewirkte.³⁷⁰ Zwar existierte schon seit dem Jahr 1981 Art 9 Abs 2 des österreichischen B-VG, welcher eine gesetzliche oder vertragliche Übertragung von einzelnen Hoheitsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und Organen erlaubte, dieser wurde jedoch für den Beitritt Österreichs zu den Gemeinschaften bzw der Union nicht als tragfähig erachtet. Zum einen regelte Art 9 Abs 2 B-VG nicht die Länderkompetenzen und zum anderen sei die Beschränkung auf die Übertragung einzelner Hoheitsrechte nicht ausreichend.³⁷¹ Erst mit 4. Jänner 2008 wurde Art 9 B-VG dahingehend abgeändert, dass die Beschränkung auf Hoheitsrechte des Bundes aufgehoben wurde.³⁷²

Art I EU-BeitrittsBVG

Mit der Zustimmung des Bundesvolkes zu diesem Bundesverfassungsgesetz werden die bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe ermächtigt, den Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union entsprechend dem am 12. April 1994 von der Beitrittskonferenz festgelegten Verhandlungsergebnis abzuschließen.

³⁶⁸ Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 27 mwN.

³⁶⁹ NJB-katern 1995, 426, Entscheidung vom 07.07.1995, *Metten/ Minister von Financiën*.

³⁷⁰ Öhlinger, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 57.

³⁷¹ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 259.

³⁷² 2. Bundesverfassungsgesetz zur Änderung des B-VG und Erlassung eines Ersten

Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes vom 4.1.2008, BGBl I Nr 2. Erst mit 4. Jänner 2008 hat nun Österreich eine vollständige Integrationsklausel im B-VG, welche sich zusammensetzt aus dem neu gefassten Art 9 Abs 2 als Öffnungsklausel, dem neu gefassten Art 50 Abs 4 als Verfahrensklausel und dem Erfordernis des Art 44 Abs 3.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Der erforderliche Rechtssetzungsprozess zum EU-BeitrittsBVG gestaltete sich jedoch eher kompliziert. Kompliziert deshalb, weil der Beitritt zu dem überstaatlichen Gebilde der Europäischen Union eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung bedeutete, indem das demokratische, das rechtsstaatliche, das gewaltentrennende und das bundesstaatliche Grundprinzip in maßgeblicher Weise betroffen waren. Dies machte gemäß Art 44 Abs 3 B-VG neben dem parlamentarischen Rechtssetzungsprozess eine Volksabstimmung erforderlich.³⁷³ Der Gesetzgeber entschied sich aus praktischen und verfassungsrechtlichen Gründen dafür, dem Volksentscheid nicht den Beitrittsvertrag selbst, sondern ein Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt zur Europäischen Union zuzuführen.³⁷⁴ Dieses EU-BeitrittsBVG verfügt nur über drei Artikel und reduziert die komplexe Frage der Art und Weise der Mitgliedschaft in der Europäischen Union für die österreichischen Bürger im Wege der Verweisungstechnik auf die zentrale Frage: Beitritt ja oder nein?

Das EU-BeitrittsBVG, das außerhalb des B-VG im Verfassungsrang erlassen wurde, enthält in seinem knappen Text keine Einschränkung der Beitrittsermächtigung zugunsten bestimmter Grundsätze oder Grundwertungen des Bundesverfassungsrechts. Zwar wurde die Möglichkeit der Einschränkung der Integrationsermächtigung diskutiert, jedoch entschied man sich aus politischen Gründen dafür, keine inhaltlichen Integrationsschranken festzuschreiben. Vielmehr ist es das erklärte Ziel des B-VG, „die österreichische Rechtsordnung gegenüber der Rechtsordnung der EU in der Weise zu öffnen, wie sich dies aus deren besonderen Geltungsanspruch ergibt.“³⁷⁵ Einziges verfassungsrechtliches Bollwerk bilden die Grundprinzipien der Verfassung, wie sie in veränderter Form nach dem Beitritt zur Europäischen Union bestehen. Ein wesentlicher Eingriff in diese würde das Verfahren des Art 44 Abs 3 B-VG erfordern.³⁷⁶

Das EU-BeitrittsBVG wurde in Teilen der österreichischen Lehre stark kritisiert. Neben der sich fortsetzenden Zersplitterung des Verfassungsrechts wurde vor allem bemängelt, dass sich aus dem Beitrittsgesetz nicht ergebe, worin die wesentlichen

³⁷³ Öhlinger in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht IV (1999) EU-BeitrittsBVG Rz 2.

³⁷⁴ Öhlinger, EU-BeitrittsBVG, Rz 5.

³⁷⁵ RV 1546 BlgNR 18. GP, 4.

³⁷⁶ Öhlinger, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 57.

Verfassungsänderungen bestehen, die den eigentlichen Inhalt der Gesamtänderung ausmachen.³⁷⁷

II. Staaten, die dem Unionsrecht einen begrenzten Vorrang einräumen

Es überrascht kaum, dass die Mittellösung eines begrenzten Vorrangs des Unionsrechts vor innerstaatlichem Verfassungsrecht, von der zahlenmäßig größten Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten wird. Die Bindung an das supranationale Recht wird von diesen Staaten grundsätzlich anerkannt, aber in manchen Bereichen wieder zurückgenommen.

Von den Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaften haben vor allem Deutschland und Italien über ihre Verfassungsgerichte die Grenzen des Vorrangs des Unionsrechts gegenüber dem Verfassungsrecht geformt. Dieser Umstand ist sowohl dem jahrzehntelangen Prozess der europäischen Integration als auch einer starken Position der Verfassungsgerichte in diesen Ländern zuzuschreiben. Gerade Deutschland und Italien haben nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Überwindung der diktatorischen Zeit die künftige rechtsstaatliche Ordnung auf ein stabiles institutionelles Fundament stellen wollen und zu diesem Zwecke Ende der 40er Jahre des letzten Jahrhunderts Verfassungsgerichte mit weitreichenden Prüfungskompetenzen eingerichtet.³⁷⁸ Die Verfassungsgerichte haben in ihrer Funktion als Wähler der Verfassung im ständigen Widerstreit mit dem Europäischen Gerichtshof das Recht der Europäischen Gemeinschaften bzw der Union in seine Schranken gewiesen.³⁷⁹

Aus dem Verfassungsrecht selbst lässt sich in Irland und Schweden der begrenzte Vorrang des Unionsrechts herleiten.

a) Schweden

Grundsätzlich wird in Schweden der Vorrang des Unionsrechts sogar vor nationalem Verfassungsrecht prinzipiell anerkannt.³⁸⁰ In Kapitel 10 § 5 Abs 1 der schwedischen Verfassung ist dieser Vorrang jedoch von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht worden.

³⁷⁷ Pernthaler, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Österreich, in Battis (Hrsg), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 452.

³⁷⁸ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 125 f.

³⁷⁹ Vgl beispielsweise für Italien die Entscheidungen Sent. N. 117 vom 31.3.1994, Il Foro Italiano 1995 I, 1077; Sent. N. 232/1989 vom 21.04.1989, Fragd, Rivista di diritto internazionale 1989, S 104, Sent. n. 170/1984 vom 08.07.1984, Granital, Il Foro Italiano 1984 I, 2062; für Deutschland die Solange I-Entscheidung, BVerfGE 37, 217 (279) und Eurocontrol, BVerfGE 58, 1(40).

³⁸⁰ Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in Bogdandy (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 289.

Kapitel 10 § 5 Abs 1

Der Reichstag kann im Rahmen der Zusammenarbeit in der Europäischen Union Beschlussrechte übertragen, soweit sie die Grundsätze der Staatsform nicht berühren. Eine solche Übertragung setzt voraus, dass der Freiheits- und Rechtsschutz in dem Bereich der Zusammenarbeit, in dem die Beschlussrechte übertragen werden, demjenigen dieser Verfassung und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte entspricht. [...]

Rang und Geltung des Unionsrechts werden in Schweden laut Kapitel 10 § 5 Abs 1 der schwedischen Verfassung von einem Transformationsakt abhängig gemacht. Dieser findet in der Verfassung selbst seine eindeutige Grenze.³⁸¹ Zunächst regelt § 5 Abs 1 Satz 1, dass die Grundsätze der Staatsform nicht berührt werden dürfen. Sowohl Inhalt als auch der Wortlaut des § 5 Abs 1 Satz 2 erinnern stark an die Solange I-Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes, das sich das Prüfungsrecht bezüglich des Grundrechtsschutzes solange vorbehielt, bis ein adäquater Schutz auf europäischer Ebene gewährleistet sein sollte.

In Schweden wird die Verselbständigung des Europarechtes weiterhin mit dem Ziel bestritten, den Verlust der Autonomie zu vermeiden. Würde Schweden den autonomen Geltungsanspruch des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht akzeptieren, könnte sich in den fraglichen Gebieten das nationale Recht nicht mehr gegenüber dem Unionsrecht durchsetzen.³⁸²

b) Irland

Irland wurde im Zuge der ersten Beitrittsrunde 1973 Mitglied der Europäischen Gemeinschaften. Mit Blick auf diesen Beitritt und um alle möglichen Konflikte zwischen Unionsrecht und anderen irischen Verfassungsbestimmungen auszuschließen, ist seit 1972 die Ermächtigung zur Beteiligung Irlands an der Europäischen Integration unter ausdrücklicher Nennung aller Verträge in der Verfassung aufgenommen worden. Die fortschreitende europäische Integration ist daher sehr anschaulich in Art 29 Abs 4 der irischen Verfassung abgebildet, in der die jeweiligen Vertiefungsschritte der Gemeinschaft über eine Verfassungsänderung nach Art 46 der irischen Verfassung festgeschrieben wurden.

Art 29 Abs 4 Nr 3 bis 5 der irischen Verfassung

3. Der Staat kann Mitglied der (durch den am 18. April 1951 in Paris unterzeichneten Vertrag begründeten) Europäischen Kohle- und Stahl- Gemeinschaft, der (durch den am 25. März 1957 in Rom

³⁸¹ Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 190.

³⁸² Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 193.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

unterzeichneten Vertrag begründeten) **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** und der (durch den am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrag begründeten) **Europäischen Atomenergiegemeinschaft** werden.

Der Staat darf die Einheitliche Europäische Akte ratifizieren (von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften am 17. Februar 1986 in Luxemburg und am 28. Februar in Den Haag unterzeichnet).

4. Der Staat **darf** den **Vertrag über die Europäische Union**, unterzeichnet in Maastricht am 7. Februar 1992, **ratifizieren** und ein **Mitglied** dieser Union werden.

5. Der Staat **darf** den **Vertrag von Amsterdam**, unterzeichnet am 2. Oktober 1997, **ratifizieren**, der den Vertrag über die Europäische Union, die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und bestimmte zugehörige Rechtsakte ändern.

Eine sehr weitreichende Verankerung des Unionsrechts innerhalb der Verfassung Irlands wird durch Art 29 Abs 4 Z 10 der irischen Verfassung erreicht, der den Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Verfassungsrechts erklärt.

Art 29 Abs 4 Z 10 der irischen Verfassung

Keine Bestimmung dieser Verfassung macht staatliche Gesetze, Handlungen oder Maßnahmen ungültig, die in Erfüllung der Mitgliedschaftspflichten der Europäischen Union oder der Gemeinschaften notwendig sind, oder hindert Gesetze, Handlungen oder Maßnahmen, die von der Europäischen Union oder den Europäischen Gemeinschaften oder deren Institutionen oder von Körperschaften, die nach dem Gemeinschaftsverträgen eingerichtet werden, erlassen oder vorgenommen werden, daran, im Staate Rechtskraft zu erlangen.

Durch Art 29 Abs 4 Z 10 wird der absolute Vorrang des Unionsrechts auch vor der nationalen Verfassung vorgeschrieben. Auf der Grundlage des Art 29 konnte 1972 sodann auch der irische *European Communities Act* vom irischen Parlament verabschiedet werden, welcher das gegenwärtige und auch das zukünftige Unionsrecht in das irische Recht inkorporierte.

Art 2 des irischen European Communities Act

Ab dem 1. Jänner 1973 binden die Verträge, die die Europäischen Gemeinschaften leiten und bestehende und zukünftige Gesetze, die von den Institutionen der Gemeinschaften verabschiedet wurden, den Staat und sind Teil des nationalen Rechts, wie es in den Bedingungen dieser Verträge festgelegt ist.

Auch nach Art 29 Abs 4 Nr 10 der irischen Verfassung ist grundsätzlich der Vorrang des Unionsrechts anerkannt, indem Unionsrecht nicht auf Vereinbarkeit mit dem nationalen Verfassungsrecht überprüft werden kann.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Mit der Entscheidung des Irischen *Supreme Court* in Sachen *Society for the Protection of Unborn Children (Ire.) Ltd. v. Grogan* aus dem Jahre 1989³⁸³ wurde jedoch zum grundsätzlichen Vorrang des Unionsrechts eine wesentliche Ausnahme festgelegt. So werden die Menschenrechtsgarantien der irischen Verfassung dadurch geschützt, dass Teile des Unionsrechts für Irland außer Kraft gesetzt werden können.

c) Großbritannien

Einen Sonderfall innerhalb dieser Staatengruppe bildet das Vereinigte Königreich. In der Tradition des unkodifizierten Verfassungsrechts wurde auch das Rangverhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht nicht verfassungsrechtlich verankert.³⁸⁴ Das Konfliktpotential um die Vorrangfrage erklärt sich wiederum schlicht mit der in Großbritannien vorherrschenden Parlamentssuprematie. Bekanntlich kann danach kein späteres Parlamentsgesetz von einem vorhergehenden Gesetz gebunden werden. Nach konsequenter Anwendung dieses Grundsatzes wäre das Unionsrecht sodann als nachrangig zu behandeln.

Geltungsgrundlage des Unionsrechts ist der *European Communities Act 1972*, der in Art 1 Abs 1 den Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften gestattet. Nach Art 2 Abs 1 wird die Geltung des Unionsrechts in Großbritannien angeordnet und der Vorrang und die unmittelbare Geltung des Unionsrechts akzeptiert.

Part I, General Provisions, Section 2 des European Communities Act

(1) Alle Rechtsansprüche, Rechtsgrundlagen, Haftungsgründe und Rechtspflichten, die von Zeit zu Zeit geschaffen werden, oder sich aus einem der Gemeinschaftsverträge ergeben, und alle Rechtsmittel bzw. Verfahren, die in den Verträgen vorgesehen sind, sind, soweit sie nach den Verträgen ohne die Notwendigkeit weiterer Rechtsetzung rechtlich bindend im Vereinigten Königreich anzuwenden sind, von den Gerichten anzuerkennen und anzuwenden und ihre Befolgung ist dementsprechend durchzusetzen.

Art 2 Abs 1 des britischen *European Communities Act 1972*, der als Parlamentsgesetz erlassen wurde, führte dazu, dass frühere diesem widersprechende Parlamentsgesetze unanwendbar sind. Nach Art 2 Abs 4 sollen spätere Parlamentsgesetze in einer mit dem *European Communities Act* vereinbaren Art und Weise ausgelegt werden sollen.

³⁸³ Entscheidung des Supreme Court: *Society for the Protection of Unborn Children (Ire.) Ltd. v. Grogan*, (1989) IR 753.

³⁸⁴ Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in Bogdandy (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 291 f.

Art 2 Abs 4 des britischen *European Communities Act 1972*

(4) [...] jedes erlassene oder zu erlassende Gesetz [...] soll im Lichte der vorhergehenden Bestimmungen ausgelegt werden und Anwendung finden.

Ob Art 2 Abs 4 des britischen *European Communities Act* einen sog *implied repeal* verhindert und dadurch der Vorrang des Unionsrechts gewährt, war lange Zeit nicht unumstritten. Dieser brisanten Frage ging die Rechtsprechung immer wieder elegant aus dem Weg, indem eine Kollision von nationalem Recht und Unionsrecht tunlichst vermieden wurde. Erst in den Jahren 1989/1990 verlieh die Rechtsprechung des *House of Lords* Art 2 Abs 4 die Wirkung, die europarechtlichen Anforderungen gerecht wird.³⁸⁵

1990 entschied das *House of Lords* erstmals in der Sache *Factortame Ltd.*³⁸⁶, dass eine später erlassene nationale Norm wegen Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht nicht anzuwenden sei. Materiellrechtlich ging es um die Frage, ob ein im Jahre 1988 erlassenes Parlamentsgesetz³⁸⁷ mit den Grundfreiheiten zu vereinbaren sei.³⁸⁸ Nach einem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH hat das *House of Lords* grundsätzlich geklärt, dass es den Anwendungsvorrang des Europarechts innerstaatlich auch gegenüber der Parlamentsgesetzgebung durchsetzen werde, sobald der EuGH im konkreten Fall die Europarechtswidrigkeit des britischen Rechts festgestellt hat. Begründet wurde diese Entscheidung mit Art 2 Abs 4 des *European Communities Act*. Dieser habe dieselbe Wirkung als hätte man in das Parlamentsgesetz von 1988 explizit eine Klausel aufgenommen, die den Bürgern anderer EWG-Staaten ihre europarechtlichen Grundfreiheiten sichern würde.³⁸⁹ Die Parlamentssuprematie sei deshalb nicht ausgehebelt, weil sämtliche Rechtswirkungen des Unionsrechts auf einen ausdrücklichen Parlamentsakt zurückzuführen sind.³⁹⁰ Obwohl dies ein großer Einschnitt in der britischen Rechtsprechung darstellte, ist weiter ungewiss, wie die Rechtslage bei einem späteren Gesetz aussehen würde, das ausdrücklich einen Verstoß gegen Unionsrecht beabsichtigt.

³⁸⁵ Sydow, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 91.

³⁸⁶ Entscheidung des House of Lords, *Factortame Ltd. v. Secretary of State*, (1991) 1 AC 603.

³⁸⁷ Es ging um Part II des Merchant Shipping Act 1988, mit dem der Merchant Shipping Act von 1894 abgeändert wurde.

³⁸⁸ In der Sache sollte verhindert werden, dass spanische Fischereiunternehmen sich in Großbritannien registrieren können und als Konsequenz nicht mehr in britischen Gewässern fischen dürfen, siehe EuGH, Rs C-213/89, *The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame u a* vom 19. Juni 1990, Z2 ff.

³⁸⁹ Sydow, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 91 ff.

³⁹⁰ Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 178.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Nachdem die Geltungsgrundlage des Unionsrechts ausschließlich der *European Communities Act 1972* ist, ist es theoretisch vorstellbar, dass das Parlament in der Zukunft durch ein einfaches Parlamentsgesetz von diesem ausdrücklich abweicht oder diesen aufhebt. In einem solchen Fall wären die Gerichte in der Tradition der Parlamentssuprematie verpflichtet, das Unionsrecht nicht mehr anzuwenden.³⁹¹

III. Vorrang des nationalen Verfassungsrechts

Schließlich existieren Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die im Grundsatz vom Vorrang des nationalen Verfassungsrechts vor dem Unionsrecht ausgehen. Beispiele sind hier die Staaten Frankreich und Griechenland.

a) Frankreich

Im Fall Frankreichs kann bezüglich des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht grundsätzlich auf das Verhältnis zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht verwiesen werden.³⁹² Das supranationale Recht wird von der französischen Lehre und der Rechtsprechung nicht als Recht *sui generis*, dh nicht völlig losgelöst von seinen völkerrechtlichen Wurzeln verstanden, sondern unter eben diese subsumiert. Folgerichtig ist auch das sekundäre Unionsrecht nach völkerrechtlichen Kriterien zu beurteilen, da es auf der Grundlage der Gründungsverträge ergeht und diese insoweit nur fortführt.³⁹³

Nach dem oben Gesagten ist also das Unionsrecht hierarchisch unterhalb der Verfassung anzusiedeln. Nachdem die Art 54 und 55 der französischen Verfassung damit Anwendung finden, könnten sich Konflikte zwischen nationalem Verfassungsrecht und Unionsrecht ergeben, denen dann durch die Änderung des geltenden Verfassungsrechts zu begegnen wäre. Solchen möglichen Konflikten ist der französische Gesetzgeber jedoch zuvorgekommen, indem er im Jahre 1992 einen neuen Titel XV („Über die europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union“) einführt, der die Unionsrechtlichen Bestimmungen verfassungsrechtlich verankert. In den Folgejahren hat Frankreich diese

³⁹¹ Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 179 f.

³⁹² In Frankreich herrscht der gemäßigte Monismus mit dem Primat des nationalen Verfassungsrechts, da Art 55 das Völkerrecht eindeutig unter dem Verfassungsrecht einstuft. Um trotzdem die Durchsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu gewährleisten, werden völkerrechtliche Verträge und Abkommen jedoch nur in das französische Recht inkorporiert, wenn sie dem nationalen Verfassungsrecht nicht widersprechen. Dieser Mechanismus verhindert einerseits, dass geltendes Völkerrecht mit Blick auf Vorrangregeln schlicht nicht angewandt wird und begünstigt andererseits die Verfassungsgesetzgebung in Richtung des Völkerrechts, vgl. Sonnenberger/Autexier, Einführung in das französische Recht, 56 f.

³⁹³ Sonnenberger/Autexier, Einführung in das französische Recht, 58.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Methode auch zur Umsetzung des Schengener Abkommens und des Amsterdamer Vertrages angewandt.

b) Griechenland

Griechenland hat für die Teilnahme an der Europäischen Union im Gegensatz zu Frankreich keine eigenen Europaartikel geschaffen, sondern regelt durch Art 28 seiner Verfassung sowohl das Verhältnis zum Völkerrecht als auch das zum Unionsrecht. Gemäß Art 28 Abs 1 sind völkerrechtliche Verträge nach ihrer Ratifizierung und ihrem Inkrafttreten Bestandteil des griechischen Rechts. Diese gemäßigt monistische Regel ist mit Art 55 der französischen Verfassung vergleichbar und gewährt Völkerrecht und damit nach seinem Wortlaut auch dem Unionsrecht nur einen Rang zwischen Verfassung und Gesetzesrecht.³⁹⁴

Art 28 Abs 1 der griechischen Verfassung

*Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sowie die internationalen Verträge nach ihrer gesetzlichen Ratifizierung und ihrer in ihnen geregelten Inkraftsetzung sind Bestandteil des inneren griechischen Rechtes und **gehen jeder entgegenstehenden Gesetzesbestimmung** vor. Die Anwendung der Regeln des Völkerrechts und der internationalen Verträge gegenüber Ausländern erfolgt stets unter der Bedingung der Gegenseitigkeit.*

Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass nach Art 28 Abs 2 Satz 1 der griechischen Verfassung gerade verfassungsmäßige Zuständigkeiten an internationale Organisationen übertragen werden können.

Art 28 Abs 2 Satz 1 der griechischen Verfassung

*Um wichtigen nationalen Interessen zu dienen und um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern, ist durch Verträge oder Abkommen die **Zuerkennung von verfassungsgemäßen Zuständigkeiten an Organe internationaler Organisationen** zulässig.*

Über Art 28 Abs 2 Satz 1 könnte somit dem Unionsrecht Verfassungsrang zugestanden werden. Dies aber nur innerhalb der Grenzen der nationalen griechischen Verfassung. Diese Grenzen finden sich in Art 28 Abs 3 der griechischen Verfassung, welcher eine Integrationsschranke darstellt.³⁹⁵

³⁹⁴ Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 176.

³⁹⁵ Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 176.

Art 28 Abs 3 der griechischen Verfassung

Griechenland stimmt freiwillig durch ein Gesetz, das der absoluten Mehrheit der Gesamtzahl der Abgeordneten bedarf, einer Einschränkung seiner nationalen Souveränität zu, wenn dies ein wichtiges nationales Interesse erfordert, **die Menschenrechte und die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung nicht berührt werden** und wenn es in Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit erfolgt.

In der Rechtsprechung wird jedoch ein etwaiger Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Verfassungsrecht abgelehnt. In der Entscheidung des griechischen Staatsrates, dem obersten Verwaltungsgerichts Griechenlands, in Sachen *Vagias/ DI.K.A.T.S.A.* ua vom 8. Juli 1997 betonte dieser, dass das Unionsrecht keinen Vorrang vor der nationalen Verfassung genießt.³⁹⁶ Begründet wurde diese Entscheidung mit dem Wortlaut des Art 28 Abs 1. Dieser sehe lediglich den Vorrang vor einfachem Gesetzesrecht vor. *Argumentum e contrario* sei der Vorrang vor Verfassungsrecht nicht gegeben.³⁹⁷

C. Integration von Unionsrecht in den Verfassungen

Die nationalen Vorschriften über die Teilnahme an den Europäischen Gemeinschaften bzw der Europäischen Union sind Dreh- und Angelpunkt einer Mitgliedschaft. Nach *Pernice* ist zwar das „[...] nationale Zustimmungsgesetz [...] nicht Rechtsanwendungsbefehl, nicht die Brücke über welche allein das Europarecht die staatliche Rechtsordnung erreichen kann, schon nicht Grundlage einer Transformation in das innerstaatliche Recht, wohl aber Form der Teilnahme am europäischen Gesellschaftsvertrag über die Verfassung, deren Normen aus sich heraus unmittelbar gegenüber dem Bürger gelten.“³⁹⁸ Wie die nationalen Gesetzgeber jedoch ihre Teilnahme an der EU sehen, wie sie ihre Zustimmungsgesetze formulieren, ihre Integrationsklauseln und Integrationsschranken ausgestalten, ist rechtstechnisch auf vielfältigste Weise geschehen.

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass die Europäische Union, ihre fortschreitende Integration und der Diskurs um das Verhältnis von nationalem und supranationalem Recht zueinander Veränderungen in den nationalen Rechtsordnungen zur Folge hatten und haben. Aus Sicht der Mitgliedstaaten ist die Existenzberechtigung der Europäischen Union eine rein von ihren Mitgliedern abgeleitete. Die Gründung der Europäischen Union bzw die Mitgliedschaft in ihr musste daher in den nationalen Staatsbestimmungen der einzelnen

³⁹⁶ Entscheidung des Staatsrates Nr 2808/97, *Vagias/ DI.K.A.T.S.A.* ua vom 8. Juli 1997.

³⁹⁷ *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in *Bogdandy* (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 294.

³⁹⁸ *Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 18.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Mitgliedstaaten verankert werden. Je umfassender und verfestigter die EU im Laufe der Zeit wurde, desto deutlicher und komplexer musste demzufolge auch der Rückhalt in den nationalen Bestimmungen konzipiert werden. Es ist folglich die nationale Bestimmung bzw in den meisten Fällen die nationale Verfassung, die die Mitgliedschaft in der EU ermöglicht.

Die Verfassungsgesetzgeber der verschiedenen Mitgliedstaaten sind in unterschiedlichem Maße im Hinblick auf die Europäische Union tätig geworden. Das entscheidende Kriterium bezüglich der Bereitschaft zu einer verfassungsmäßigen Regelung ist in den nationalen Verfassungstraditionen zu sehen.³⁹⁹ Nachdem Deutschland durch Art 24 GG (1949), Dänemark durch Art 20 (1953) und die Niederlande durch Art 67 Abs 1 (1956) schon früh die ausdrückliche Möglichkeit einräumten, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, folgten zahlreiche europäische Verfassungsgeber diesem Beispiel im Laufe der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften nach. Nach *Grabenwarter*⁴⁰⁰ sind die zu beobachtenden Veränderungsprozesse in den nationalen Verfassungen in einen Konformitätsaspekt und einen Kreativaspekt zu unterteilen. Der Aspekt der Konformität beschreibt das Erliegen gegenüber dem Druck, der von der Union auf die Mitgliedstaaten ausgeht. Auf diese Weise werden verfassungsrechtliche Änderungen von der Union ausgehend den Mitgliedstaaten quasi vorgeschrieben. Der Kreativaspekt beschreibt demgegenüber die gestalterische Bewältigung der Anpassungssituation.⁴⁰¹ Beide Aspekte haben einen Öffnungs- und Transformationsprozess des nationalen Verfassungsrechts zur Folge und verändern die verfassungsrechtlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten. Und es sind gerade diese nationalen Verfassungsgegebenheiten, die aus mitgliedstaatlicher Sicht über die Geltung des Unionsrechts, dessen Anwendbarkeit und über die Reichweite des Vorrangs entscheiden.

Nicht in allen Verfassungen finden sich explizite Verankerungen des europäischen Rechtes in Form eines Europaartikels, jedoch finden sich in allen Verfassungen Souveränitätsbeschränkungen oder die Übertragung von Kompetenzen auf zwischenstaatliche Organisationen. Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Techniken und Mechanismen der europäischen Integration in den nationalen Verfassungen dargestellt werden.

³⁹⁹ *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in *Bogdandy* (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 328 ff.

⁴⁰⁰ *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in *Bogdandy* (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 283 ff.

⁴⁰¹ *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in *Bogdandy* (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 283 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Insbesondere wird hier darauf abgestellt, ob Integrationsklauseln existieren, wie sie in die Verfassung eingebettet sind und auf welche Weise sie Hoheitsrechte an die Europäischen Gemeinschaften abgeben.

I. Keine verfassungsrechtlichen Integrationsklauseln

Es wurde bereits festgestellt, dass die Integration des Unionsrechts ihren Ursprung im staatlichen Recht des jeweiligen Mitgliedsstaates haben muss. Unabhängig davon, ob das europäische Recht als Ganzes in die nationale Rechtsordnung inkorporiert wird, oder ein Kompetenztransfer stattfindet, muss das innerstaatliche Recht eine Aussage über das internationale Recht treffen. Geschieht die Integration von Unionsrecht nicht im Rahmen der Verfassung oder auf der Stufe des Verfassungsrechts sondern auf hierarchisch niedriger Ebene, ist die Mitgliedschaft in der EU rechtlich gesehen durch ein einfaches Parlamentsgesetz revidierbar. Im Folgenden sollen nationale Konzepte dargestellt werden, bei denen die Integration gerade nicht dem besonderen Schutz des Verfassungsranges unterstellt wird.

a) Großbritannien

Als Großbritannien in der ersten Erweiterungsrunde von 1972 Mitgliedsstaat der Europäischen Union wurde, übernahm es automatisch den *aquis communautaire*, inkorporierte aber auch ausdrücklich das Unionsrecht durch den *European Communities Act (ECA)* in die britische Rechtsordnung. Im Rahmen der britischen Rechtsetzungs-tradition wurde der *ECA* im Jahr 1972 durch das *Westminster Parliament* als einfaches Parlamentsgesetz erlassen und könnte demnach durch ein späteres einfaches Parlamentsgesetz wieder beseitigt werden.

Der *ECA* war dabei einerseits Grundlage dafür, dass die Regierung im Jahr 1973 den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften vollziehen konnte. Andererseits transformiert der *ECA* die Bestimmungen des Beitrittsvertrages in britisches Recht. Der zweite Abschnitt der Allgemeinen Bestimmungen des *ECA* erklärt dann auch das Primärrecht und das Sekundärrecht, dem nach dem Unionsrecht unmittelbare Wirkung zukommt, in Großbritannien für unmittelbar anwendbar.

Part I, General Provisions, Section 2 des European Communities Act

(1) Alle Rechtsansprüche, Rechtsgrundlagen, Haftungsgründe und Rechtspflichten, die von Zeit zu Zeit geschaffen werden, oder sich aus einem der Gemeinschaftsverträge ergeben, und alle Rechtsmittel bzw. Verfahren, die in den Verträgen vorgesehen sind, sind, soweit sie nach den Verträgen ohne die

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Notwendigkeit weiterer Rechtsetzung rechtlich bindend im Vereinigten Königreich anzuwenden sind, von den Gerichten anzuerkennen und anzuwenden und ihre Befolgung ist dementsprechend durchzusetzen.
(4) [...] jedes erlassene oder zu erlassende Gesetz [...] soll im Lichte der vorhergehenden Bestimmungen ausgelegt werden und Anwendung finden.

Wie die sec 2 (4) des ECA zu interpretieren ist und dabei insbesondere die Frage einer möglichen Bindung späterer Parlamente, hat in der britischen Literatur zu heftigen Auseinandersetzungen geführt. Nach einer semantischen Auslegung würde jedes nach dem ECA erlassene Parlamentsgesetz den Bestimmungen des sec 2 ECA unterworfen werden, der wiederum die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts regelt. Folglich würde das Unionsrecht das nationale Recht binden, was im Widerspruch zur britischen Rechtstradition stünde. Ein unmittelbarer Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht wäre die Konsequenz. Die klassische britische Lehre lehnt diesen Vorrang jedoch ab, indem es dem Parlament von 1972 die Kompetenz abspricht, nachfolgende Parlamente an den Vorrang des Unionsrechts zu binden. Sie sieht die Rechtstradition Großbritanniens in einer weitgehend gefestigten konstitutionellen Ausprägung, die sich vor allem durch ein spezifisches Verständnis von Souveränität und vor allem von parlamentarischer Unabhängigkeit auszeichnet.⁴⁰² Da Großbritannien mit dem *European Communities Act*, ein Parlamentsgesetz erlassen habe, das den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften ermöglichte, gelte dieser Grundsatz der parlamentarischen Unabhängigkeit nach bisherigem Verständnis auch für das Verhältnis von nationalen und supranationalen Recht.

Jedoch sind Stimmen im Vordringen, welche die Parlamente jedenfalls insoweit gebunden sehen, als ein *implied repeal*, also eine implizite Abänderung der Bestimmungen des ECA unzulässig sei.⁴⁰³ Nicht geklärt ist jedoch, wie es sich verhält, wenn ein Parlamentsgesetz ausdrücklich gegen den ECA verstoßen würde. Einen Verfassungsrang oder Quasiverfassungsrang kann man dem ECA als Integrationshebel trotz seiner diskutierten partiellen Verbindlichkeit folglich dennoch nicht zusprechen.

⁴⁰² Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, 200.

⁴⁰³ Vgl die Entscheidung des *High Court* im Fall *Thoburn v Sunderland City Council*, in welchem eine wachsende Zustimmung im *Common Law* festgestellt wurde, welche die Existenz einer eigenen Kategorie von Gesetzen anerkenne, und zwar solche, die fundamentale Verfassungsprinzipien betreffen und von der *Doctrine of Implied Repeal* ausgenommen seien, siehe: Urteil v. 18.02.2002, *Thoburn v. Sunderland City Council*; *Hunt v. London Borough of Hackney*; *Harman and Dove v. Cornwall County Council*; *Collins v. London Borough of Sutton*, CMLR 2002, 1461 (1490 ff); vgl auch die Entscheidung des Court of Appeal im Fall: *Macarthy v Smith*, [1979] 3 All ER 325, CA.

b) Finnland

In der finnischen Verfassung besteht auch nach der Verfassungsreform aus dem Jahr 2000 keine gesonderte Bestimmung, die die Einräumung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen regelt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass überhaupt keine Kompetenzen auf internationale Organisationen übertragen werden können. Im Rahmen des Art 73 Abs 1 iVm 94 Abs 2 der finnischen Verfassung wurde vielmehr 1994 das Beitrittsgesetz als Verfassungsausnahmegesetz verabschiedet. Ein solches Verfassungsausnahmegesetz war als erforderlich erachtet worden, weil die Übertragung von Kompetenzen auf supranationale Einrichtungen im Rahmen einer Mitgliedschaft in der EU bzw EG für unvereinbar mit den Souveränitäts- und Gewaltenteilungsbestimmungen der finnischen Verfassung erkannt wurden. Das Gesetz ordnet in seinem § 1 die Geltung des Unionsrechts in dem Umfang an, wie ihn die Vertragsparteien vereinbart haben.⁴⁰⁴

Dass der Beitritt nicht im Rahmen einer Verfassungsänderung in die Rechtsordnung Finnlands inkorporiert wurde, sondern durch ein Ausnahmegesetz zur Verfassung geregelt wurde, mutet doch seltsam an. Ein solches Verfassungsausnahmegesetz beinhaltet die Erlassung eines Gesetzes, das mit der Verfassung nicht vereinbar ist, unter den gleichen Beschlussanforderungen, die auch für Verfassungsänderungen gelten. Der Unterschied zu einer Verfassungsänderung besteht jedoch darin, dass das Ausnahmegesetz durch einfaches Parlamentsgesetz zurückgenommen werden kann.⁴⁰⁵ Diese Konstruktion lässt darauf schließen, dass nicht die Verfassung an sich die Mitwirkung an den Europäischen Gemeinschaften bzw der Union garantiert, sondern dies eine Ausnahme zur Konzeption der finnischen Verfassung ist, die nach dem Wortlaut des § 73 Abs 1 sogar von zeitlich begrenzter Natur ist. Zwar sind im Laufe der Zeit Verfassungsänderungen in den Bereichen der Exekutive und Legislative ergangen, aber mehr als Beteiligungsrechte⁴⁰⁶ und die Vertretung Finnlands in internationalen Organisationen wurden nicht geregelt.

Obwohl also das finnische Beitrittsgesetz wie beispielsweise auch das österreichische EU-BeitrittsBVG außerhalb der Verfassung im Verfassungsrang erlassen wurde, ist es durch die Konzeption eines Ausnahmegesetzes zur Verfassung folglich nicht als verfassungsrechtliche Integrationsklausel zu qualifizieren.

⁴⁰⁴ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 254 f.

⁴⁰⁵ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 255.

⁴⁰⁶ Als Beispiel kann hier Art 93 Abs 3 der finnischen Verfassung angeführt werden, Danach nimmt der Reichstag an der nationalen Vorbereitung von in der EU zu fassenden Beschlüssen teil.

II. Übertragung von Kompetenzen

Die weit überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten haben in ihren Verfassungen Integrationsklauseln, die die Übertragung oder den Übertragungsmechanismus von Kompetenzen an internationale Organisationen oder Institutionen regeln. Viele Verfassungen haben hierfür einen eigenen Europaartikel geschaffen, um die Eigenheiten des Europarechtes zu betonen. Materiellrechtlich sollen solche Integrationsklauseln das Verhältnis von nationalem und supranationalem Recht klarstellen und eventuellen Kompetenzstreitigkeiten vorzubeugen.

a) Dänemark

Schon 1953 nahm Dänemark den Art 20 Abs 1 in seine Verfassung auf und regelte mit diesem die Möglichkeit der Übertragung von Kompetenzen auf zwischenstaatliche Einrichtungen zwecks der Förderung internationaler Beziehungen.

§ 20 der dänischen Verfassung

Befugnisse, die auf Grund dieser Verfassung den Organen des Königreiches zustehen, können durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang solchen zwischenstaatlichen Einrichtungen übertragen werden, die durch gegenseitige Übereinkunft zwecks Förderung zwischenstaatlicher Rechtsordnung und Zusammenarbeit errichtet worden sind.

Zur Annahme diesbezüglicher Gesetzesvorlagen bedarf es einer Mehrheit von fünf Sechsteln der Mitglieder der des Folketing. Wird eine solche Mehrheit nicht erreicht, wohl aber die für die Annahme allgemeiner Gesetzesvorlagen erforderliche Mehrheit, so wird, falls die Regierung an der Vorlage festhält, diese den Wählern des Folketing zur Annahme oder Ablehnung gemäß den in § 42 für Volksentscheide festgesetzten Vorschriften vorgelegt.

Ausdrücklich bestimmt § 20 Abs 1 zunächst, dass die betreffenden Kompetenzen von der Verfassung abgeleitet sind und darüber hinaus nur durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang an zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können. Diese Befugnisse umfassen in erster Linie die Legislative. Aber auch verwaltungsmäßige Kompetenzen können unter diesen Begriff subsumiert werden, die nach § 3 der dänischen Verfassung dem König, also der Regierung zukommen. Schließlich ist auch die Judikative übertragbar.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Zahle, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Dänemark, in Battis (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 59 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Aus der Begrenzung des § 20 Abs 1 Satz 1 folgt, dass nur die von der Verfassung an eine öffentliche Stelle delegierten Kompetenzen überhaupt weiter übertragbar sind. Ausgeschlossen sind diejenigen Rechtsbereiche, in denen eine Kompetenzübertragung auf nationaler Ebene nicht stattfand oder nicht verfassungsmäßig wäre. Die Frage nach der Delegierbarkeit von Kompetenzen auf die nationale Ebene ist sehr wohl an der dänischen Verfassung überprüfbar und für Beeinträchtigungen dänischer Grundrechtsgewährleistungen ausgeschlossen.⁴⁰⁸ Als Beispiel kann hier der § 71 Abs 1 der dänischen Verfassung angeführt werden, der ein Verbot der Freiheitsentziehung aus politischen Gründen regelt. Danach kann kein Gesetz, Rechtsakt oder Verwaltungsbeschluss erlassen werden, der eine Freiheitsberaubung auf politischen Gründen verfügt. Nachdem diese Kompetenz dänischen Organen nicht zukommt, ist es auch ausgeschlossen, eine solche auf internationale Organe zu übertragen.⁴⁰⁹ Hierdurch wird deutlich, dass die Verfassung selbst nur in dem Ausmaß von Kompetenzübertragungen betroffen sein kann, die sie selbst zulässt.

Art 20 Abs 1 Satz 2 bestimmt darüber hinaus, dass das Zustimmungsgesetz zur Kompetenzübertragung ihren Umfang festlegen muss. Eine unbeschränkte Kompetenzübertragung sowie eine Totalübertragung aller Kompetenzen kommen demnach nicht in Betracht.

b) Spanien

Die dogmatische Konzeption der verfassungsmäßigen Übertragung von Kompetenzen ist in Spanien ähnlich wie in Dänemark angelegt. Art 93 der spanischen Verfassung gestattet lediglich die Übertragung der Ausübung der von der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen.

Art 93 der spanischen Verfassung

*Durch ein verfassungsausführendes Gesetz kann der Abschluss von Verträgen autorisiert werden, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die **Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen** übertragen wird. Die Gewährleistung für die Erfüllung dieser Verträge und der Beschlüsse, die die internationalen oder supranationalen Organisationen, denen die Kompetenzen übertragen wurden, fassen, obliegt je nach Fall den Cortes Generales oder der Regierung.*

⁴⁰⁸ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, 218 f.

⁴⁰⁹ Zahle, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Dänemark, in Battis (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 60.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Kongruent zum dänischen Verfassungsrecht bleibt also der Kern der spanischen Verfassung durch eine etwaige Kompetenzübertragung an Organe der Gemeinschaft unberührt. Dass lediglich das Recht zur Ausübung der Kompetenzen übertragen wird und nicht die Kompetenzen selbst, ist ein weiterer Hinweis auf die Begrenzung der Übertragungsmöglichkeiten.⁴¹⁰ Konzeptionell interessant an Art 93 der spanischen Verfassung ist des Weiteren, dass nicht die nationale Bestimmung selbst das Instrument der Kompetenzübertragung ist, sondern der ratifizierte Vertrag.⁴¹¹ So regelt Art 93 ausdrücklich, dass „durch die [Verträge] einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung der [...] Kompetenzen übertragen wird.“ Systematisch wird hierdurch deutlich, dass der internationale Vertrag über Art 93 in das nationale Recht integriert wird und dann selbst den Geltungsgrund der inhaltlichen Regelungen darstellt.

c) Frankreich

Die Präambel der französischen Verfassung der IV. Republik von 1946 bestimmt in ihrem 15. Absatz, dass Frankreich unter dem Vorbehalt der Reziprozität friedenssichernden notwendigen Begrenzungen seiner Souveränität zustimmen kann. Wie bereits erläutert, erhielt die Präambel der Verfassung der IV. Republik unter der V. Republik Verfassungsrang.⁴¹²

Absatz 15 der Präambel der französischen Verfassung der IV. Republik

*Unter Vorbehalt auf die Gegenseitigkeit stimmt Frankreich den zur Organisation der Verteidigung des Friedens notwendigen **Begrenzungen seiner Souveränität** zu.*

Eine derartige Kompetenzübertragung sah man durch die Ratifikation des Vertrages von Maastricht auf sich zukommen. Als schließlich im Jahr 1992 mit dem Vertrag von Maastricht die Europäische Union gegründet wurde, hielt der *Conseil Constitutionnel* eine Verfassungsänderung für erforderlich, um mögliche zukünftige Kompetenzkonflikte zu vermeiden, was zur Einführung der Artikel 88-1 bis 88-4 der französischen Verfassung führte.

⁴¹⁰ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, 232 f.

⁴¹¹ Puente Egidio, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Spanien, in Battis (Hrsg) Europäisches Integration und nationales Verfassungsrecht, 401 f.

⁴¹² Vgl: erster Teil, dritter Abschnitt, Litera A.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Art 88-1 Abs 1 bestimmt, dass Frankreich an den Europäischen Gemeinschaften und der Union mitwirkt, was eine gemeinsame Ausübung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten bedeutet. Durch die sprachliche Enge bzw Ungenauigkeit des Art 88-1 musste dieser jedoch im Laufe der letzten Jahre häufig angepasst werden, um eine tragfähige Grundlage der Integration darzustellen. Mit Verfassungsänderung vom 28. Februar 2005 sollten dann auch die verfassungsrechtlichen Hindernisse bezüglich einer Ratifizierung des VVE aus dem Weg geräumt werden, indem Art 88-1 ein zweiter Absatz hinzugefügt wurde.

Art 88-1 der französischen Verfassung in der Fassung vom 28. Februar 2005

*Die Republik **wirkt** an den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union **mit**, welche aus Staaten bestehen, die sich freiwillig kraft der Gründungsverträge entschlossen haben, **einige ihrer Kompetenzen gemeinsam auszuüben.***

*Sie kann an der Europäischen Union nach **Maßgabe des am 29. Oktober 2004 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa** mitwirken.*

Als nach dem Scheitern des VVE der Vertrag von Lissabon von den Hohen Vertragsparteien unterzeichnet wurde, konnte Art 88-1 hierfür nicht als Basis dienen und musste wiederum angepasst werden. Indem nämlich der Vertrag von Lissabon die Stärkung der nationalen Parlamente forciert und damit die Grundausrichtung der V. Republik auf die Exekutive verschiebt, musste der Vertrag von Lissabon explizit als Grundlage der gemeinsamen Kompetenzausübung benannt werden.

Artikel 88-1 der französischen Verfassung in der aktuellen Fassung vom 23. Juli 2008

*Die Französische Republik wirkt an der Europäischen Union mit, welche aus Staaten besteht, die sich in freier Entscheidung dazu entschlossen haben, einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben **gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie diese sich aus dem am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrag ergeben.***

Doch neben Art 88-1 sah auch schon die ursprüngliche Fassung des Art 88-2 aus dem Jahr 1992 eine Kompetenzübertragung zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Festlegungen der Bestimmungen bezüglich des Überschreitens der gemeinsamen Außengrenzen vor.

Art 88-2 der französischen Verfassung in der Fassung vom 25. Juni 1992

*Vorbehaltlich der Gegenseitigkeit und gemäß den Bestimmungen des am 7. Februar 1992 unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union, **stimmt Frankreich der Übertragung der** zur Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Festlegung der Bestimmungen über das*

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

*Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft **erforderlichen Kompetenzen zu.***

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam befand jedoch der *Conseil Constitutionnel* eine Verfassungsänderung der Artikel 88-2 und 88-4 der französischen Verfassung für erforderlich. Diese wurden sodann durch das als *Congès* zusammengetretene Parlament im Jänner 1999 bzw im Juli 2008 modifiziert und der Art 88-2 erhielt die folgende Fassung.⁴¹³

Art 88-2 der französischen Verfassung in der aktuellen Fassung

*Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit und gemäß den Bestimmungen des am 7. Februar 1992 unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union stimmt Frankreich **den zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Kompetenzübertragungen zu.***

*Unter dem gleichen Vorbehalt und gemäß den Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrages kann den zur Festlegung der Regelungen über **den freien Personenverkehr** und die damit verbundenen Bereiche **erforderlichen Übertragung von Kompetenzen** zugestimmt werden.*

Das Gesetz legt die Vorschrift betreffend den Europäischen Haftbefehl in Anwendung der Rechtsakte fest, die von den Institutionen der Europäischen Union erlassen wurden.

Die Zusammenschau der angeführten Vorschriften ergeben in Frankreich die Kompetenzübertragung in den Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion und die Möglichkeit der Kompetenzübertragung im Bereich des freien Personenverkehrs. Gemäß Art 88-1 der französischen Verfassung sind jedoch noch weitere Kompetenzübertragungen möglich und denkbar.

d) Luxemburg

Auf interessante Weise ist auch die Integrationsklausel des luxemburgischen Verfassungsrechts konzipiert. Art 49^{bis}, der bereits in einem frühen Stadium der europäischen Integration im Jahr 1956 noch vor den Römischen Verträgen eingeführt wurde, regelt die vertragliche Übertragung von Befugnissen der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt auf Institutionen des internationalen Rechts. Bemerkenswert ist dabei die zeitliche Einschränkung der Übertragung. Art 49^{bis} sieht ausdrücklich nur eine vorübergehende Übertragung vor.

⁴¹³ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA (2000) abrufbar unter: www.whi-berlin.de/mus150.htm, 28. März 2008.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Art 49^{bis} der luxemburgischen Verfassung

Die Ausübung von Befugnissen, die von der Verfassung der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten sind, kann durch Vertrag vorübergehend Institutionen des internationalen Rechts übertragen werden.

Wie bei der dänischen und spanischen Verfassung ist auch in Luxemburg die Übertragung der Kompetenzen auf deren Ausübung beschränkt. Die Souveränität in diesen Bereichen wird folglich nicht verlagert sondern behält ihren Ursprung in der Nation selbst. Dies entspricht auch dem Gutachten des Staatsrates zur Verfassungsreform 1956, der darin festhält, dass die staatliche Souveränität unteilbar beim Staat verbleibt.⁴¹⁴ Neben dieser Einschränkung findet sich in 49^{bis} jedoch auch eine zeitliche Begrenzung der Übertragung. Der Terminus „vorübergehend“ impliziert, dass die Übertragung jederzeit widerrufbar ist oder möglicherweise periodisch erneuert werden muss. Jedoch findet sich weder im Wortlaut des Art 49^{bis} noch in den parlamentarischen Vorarbeiten eine inhaltliche Konkretisierung dieser Einschränkung.⁴¹⁵

e) Slowakei

Die slowakische Verfassung sieht in ihrem Art 7 Abs 2 Satz 1 die Möglichkeit der Übertragung der Ausübung der Befugnisse auf die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union vor.

Art 7 Abs 2 Satz 1

Die Slowakische Republik kann durch einen internationalen Vertrag, der auf gesetzlich bestimmte Weise ratifiziert und verkündet wird oder auf der Grundlage eines solchen Vertrages die Ausübung eines Teils ihrer Befugnisse auf die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union übertragen.

Auch die slowakische Verfassungsbestimmung des Art 7 Abs 2 Satz 1 ist ein Beispiel dafür, dass nicht die Kompetenz selbst, sondern nur die Ausübung derselben auf die Europäischen Gemeinschaften bzw die Union übertragen werden kann. Bemerkenswert ist an dieser Bestimmung, dass hier mit Art 7 Abs 2 ein eigener Europaartikel geschaffen wurde, der explizit den Übertragungsmechanismus auf die Europäischen Gemeinschaften bzw die Europäische Union regelt. Vielleicht kann man dies auf die junge

⁴¹⁴ Wivenes, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Luxemburg, in Battis (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 317 f.

⁴¹⁵ Wivenes, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Luxemburg, in Battis (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 318.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Entstehungsgeschichte der slowakischen Verfassung, die aus dem Jahr 1992 stammt, oder auch aus dem großen Gewicht einer europäischen Integration zurückführen. Dies könnte auch die exponierte Stellung der Integrationsklausel erklären, die im „Ersten Hauptstück“ in der „Ersten Abteilung“ in den „Grundlegenden Bestimmungen“ angesiedelt ist und damit die Wichtigkeit der supranationalen Einbindung wieder spiegelt.

Im Gegensatz zum spanischen Art 93 regelt die slowakische Verfassung, dass die Übertragung der Ausübung der Befugnisse sowohl durch den internationalen Vertrag selbst geschehen kann bzw dieser die Grundlage für den Transfer sein kann, folglich über ein nationales Gesetz erfolgen kann.

III. Mit Souveränitätsbeschränkung

Im Gegensatz zum EuGH, der in seiner Grundsatzentscheidung *Costa/ENEL* feststellt, dass die Mitgliedstaaten durch die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften „ihre Souveränität beschränkt“⁴¹⁶ hätten, vermeiden es die meisten Staaten der Europäischen Union tunlichst, in ihren Integrationsartikeln auf die Frage der Souveränität einzugehen. Die Eigenstaatlichkeit wird als sehr sensibles Wesensmerkmal eines unabhängigen Staates verstanden und hat die Qualität des Definitionsmerkmals des neuzeitlichen Staatsbegriffes schlechthin.⁴¹⁷ Wie intensiv die einzelnen Länder über die Souveränitätsfrage diskutieren, hängt von dem jeweiligen Stellenwert ab, den die Souveränität in den einzelnen Ländern einnimmt. Wie bereits dargestellt wurde, erfolgt die Zusammenarbeit auf supranationaler Ebene daher meist durch die Übertragung von Kompetenzen oder Kompetenzbereichen oder es wird lediglich die Ausübung der Kompetenzen delegiert.⁴¹⁸ Es gibt jedoch auch Staaten, die explizit eine Einschränkung ihrer staatlichen Souveränität verfassungsrechtlich verankert haben.

a) Italien

Artikel 11 der italienischen Verfassung stellt eine Regelung der generellen und globalen Befürwortung aller internationalen Organisationen zum Zwecke der Sicherung von Frieden und Gerechtigkeit dar und dient damit als Grundnorm für die Stellung Italiens in der europäischen Integrationsgemeinschaft. Einen expliziten Europaartikel enthält die italienische Verfassung nicht, regelt aber in Art 11 die Integration in die Völkergemeinschaft.

⁴¹⁶ EuGH Rs 6/64 v. 15.07.1964, Slg 1964, 1251 ff.

⁴¹⁷ Öhlinger, Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, Forschungen aus Staat und Recht 126 (1999) 60 f.

⁴¹⁸ Vgl: zweiter Teil, dritter Abschnitt, Litera C.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Art 11 der italienischen Verfassung

*Italien verwirft den Krieg als Mittel des Angriffs auf die Freiheit anderer Völker und als Mittel zur Lösung internationaler Streitfragen. Unter der Bedingung der Gleichstellung mit den anderen Staaten **stimmt es Souveränitätsbeschränkungen**⁴¹⁹ zu, die für diene Ordnung notwendig sind, welche den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Nationen gewährleistet. Es fördert und begünstigt internationale Organisationen, die diesem Zweck dienen.*

Durch die in Art 11 enthaltene permanente und auch präventive Autorisierung der Übertragung souveräner Gewalten zugunsten internationalen und damit auch europäischen Organisationen, erfolgt eine ausdrückliche Beschränkung der Souveränität Italiens. Diese Beschränkung betrifft alle italienischen Hoheitsrechte der Legislative, Exekutive und Judikative, die Gegenstand der Übertragung zugunsten der Europäischen Gemeinschaften sind. Die offene Konstruktion des Art 11 macht es möglich, dass Italien der Verfassung widersprechende Gesetze erlassen kann, sofern sie dem Zweck des Art 11 entsprechen. Eine Verfassungsänderung ist folglich in den Bereichen des Art 11 nicht nötig. Würde man hingegen für jede Einschränkung der Souveränität eine Verfassungsänderung fordern, würde man Art 11 der italienischen Verfassung jeglichen normativen Inhalt absprechen.⁴²⁰ Ein einfaches Gesetz reicht demnach aus, um bestimmte Anforderungen des Unionsrechts zu erfüllen, auch wenn sie im Widerspruch zur italienischen Verfassung stehen. Dementsprechend hat Italien auch auf der Grundlage des Art 11 sowohl den Beitritt zu den Gemeinschaften⁴²¹ als auch die Umsetzung des Unionsrechts durch einfache Parlamentsgesetze vorgenommen und dies völlig unabhängig davon, ob diese Gesetze im Einzelfall der italienischen Verfassung widersprachen.⁴²² Damit ist Art 11 der italienischen Verfassung ein sehr weitgehender Integrationshebel.

Weiters verpflichtet Art 11 Satz 2 und 3 den Gesetzgeber auf eine europäische Integration hinzuwirken, diese zu unterstützen und zu begünstigen, wohingegen die italienische Verfassung ihm auch in Art 1 die Rolle des Hüters der Souveränität zuspricht. Aus diesen widerstreitenden Interessen und der Konzeption des Art 11 ist abzuleiten, dass die Souveränitätsbeschränkung ihrerseits limitiert sein muss. Insofern bedeutet Art 11 auch

⁴¹⁹ Im italienischen Original: „*limitazioni de sovranità*“.

⁴²⁰ *Panbianco*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Italien, in *Battis* (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 272 ff.

⁴²¹ Gesetz Nr 1203 vom 14.10.1957.

⁴²² *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, 170 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

wiederum einen Kompetenzvorbehalt, der eine Bedingung der Gleichstellung aufstellt und nur notwendigen Souveränitätsbeschränkungen zustimmt. Hieraus wird auch eine Einschränkung des Art 11 gefolgert, wonach durch eine Souveränitätsübertragung keine Verletzung der verfassungsmäßigen Grundordnung gegeben sein darf.⁴²³

b) Griechenland

Ähnlich der italienischen Verfassung ist eine mögliche Einschränkung der Souveränität in der griechischen Verfassung geregelt. Art 28 Abs 2 und 3 bilden den Integrationshebel der griechischen Verfassung. Auch in Griechenland kann sich der Gesetzgeber einfacher Gesetze bedienen, um das Unionsrecht in der nationalen Rechtsordnung umzusetzen. Demgemäß ist sowohl der Beitritt Griechenlands zu den Gemeinschaften⁴²⁴, zur Einheitlichen Europäischen Akte⁴²⁵ und zum Vertrag über die Europäische Union⁴²⁶ auf der Grundlage des Art 28 durch das Parlament als einfaches Gesetz erlassen worden.

Art 28 Abs 3 der griechischen Verfassung

Griechenland **stimmt freiwillig** durch ein Gesetz, das der absoluten Mehrheit der Gesamtzahl der Abgeordneten bedarf, **einer Einschränkung seiner Souveränität zu**, wenn dies ein wichtiges nationales Interesse erfordert, die Menschenrechte und die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung nicht berührt werden und wenn es in Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit erfolgt.

Auch in Griechenland bedarf der Integrationsprozess keiner weiteren Verfassungsänderung, obwohl durchaus Gesetze erlassen werden, die gegen die griechische Verfassung verstoßen. Art 28 Abs 2 und Abs 3 werden als tragfähige Grundlage erachtet, die Integration zu ermöglichen.⁴²⁷

Die griechische Integrationsklausel ist jedoch nicht so weitgehend wie die italienische. Voraussetzung für die Einschränkung der Souveränität ist nach Art 28 Abs 3 nämlich, dass dies wegen eines nationalen Interesses erforderlich ist, dass die Menschenrechte und die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung nicht berührt werden und dass die Bedingung der Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit eingehalten ist. Auf diese Weise wird durch Art 28 Abs 3 die Möglichkeit einer Souveränitätsübertragung zwar in

⁴²³ *Panebianco*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Italien, in *Battis* (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 277.

⁴²⁴ Gesetz Nr 945/1979, Amtsblatt A 170 vom 27.07.1979.

⁴²⁵ Gesetz Nr 1681/1987, Amtsblatt A 10 vom 14.02.1987.

⁴²⁶ Gesetz Nr 2077/1992, Amtsblatt A 136 vom 07.08.1992.

⁴²⁷ *Papadimitriou*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Griechenland, in *Battis* (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 160.

ungenauem und schwer ermittelbarem Ausmaß eingeschränkt; die Integrationsschranke ist jedoch ausdrücklich in der Verfassung verankert und spiegelt den Schutz und die Wichtigkeit der nationalen Souveränität in Griechenland wieder.

D. Resümee

Das Verhältnis des nationalen Rechts zum Recht der Europäischen Union ist in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich geregelt. Es existieren Staaten, die dem Unionsrecht einen umfassenden bzw einen begrenzten Vorrang einräumen und Staaten, die die nationale Verfassung selbst als oberste Maxime betrachten. Diese unterschiedlichen Regelungen sind dabei Ausdruck der Abhängigkeit der Europäischen Union von ihren Mitgliedern. Es sind nämlich die Mitgliedstaaten selbst, die europapolitisch über die Integrationsoffenheit ihrer nationalen Rechtsordnungen entscheiden.⁴²⁸ Und es überrascht dabei kaum, dass sich die meisten Staaten einer Mittellösung bedienen, wenn es um die Aussage bezüglich der Vorrangfrage geht. Die Eigenstaatlichkeit und Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten in Europa wurde zu hart in den vergangenen Jahrhunderten und Jahrzehnten erkämpft, als dass man sich bedingungslos in eine supranationale Organisation eingliedern ließe. Vielmehr versuchen die jeweiligen Staaten einen Lösungsweg zu finden, sich in die EU einzubringen und gleichzeitig souverän zu bleiben. Denn auch bei der Annahme eines umfassenden Vorranges des Unionsrechts, wie beispielsweise in Österreich geschehen, muss sich dieser noch an den nationalen Verfassungsgrundsätzen messen lassen.

Es ist und bleibt also das nationale Europaverfassungsrecht, welches ein organisiertes Europa ermöglichen, begründen, steuern und begrenzen kann.⁴²⁹ Die beschriebenen Integrationsmechanismen zeigen dabei die verschiedenartige Struktur der Integrationsklauseln in den Mitgliedstaaten auf. Sie sind auf hierarchisch unterschiedlichen Ebenen angelegt, verschiedenartig konzipiert und setzen verschiedenartige Schwerpunkte.

Dabei ist ein wesentliches Unterscheidungskriterium sicherlich, ob ein eigener Europaartikel geschaffen wurde, der die Gemeinschaften bzw die Union ausdrücklich erwähnt. Entscheidend ist hierfür der Entstehungszeitpunkt der Vorschrift. Gerade die älteren Integrationsklauseln Dänemarks, Spaniens und Luxemburgs wurden als tragfähige verfassungsrechtliche Grundlage für die europäische Integration erachtet und daher auch nicht abgeändert. Als gegensätzliches Beispiel kann hier die Verfassungsbestimmungen in Frankreich angeführt werden. Hier wurde mit Blick auf die Verträge von Maastricht und

⁴²⁸ Hufeld, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, 36.

⁴²⁹ Hufeld, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, 36.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Amsterdam ein neues Kapitel „Titel XV. Die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union“ in die Verfassung von 1958 eingefügt um etwaige Widersprüche mit der Verfassung auszuschließen. Als Beispiel einer postkommunistischen und mithin jüngeren Verfassung kann anhand der Slowakischen Republik aufgezeigt werden, dass hier die Europäische Integration einen überragenden Stellenwert einnimmt, der sich nicht nur in der ausdrücklichen Nennung der Gemeinschaften bzw der Union sondern auch in der exponierten Stellung wieder spiegelt.⁴³⁰

Ein weiteres Unterscheidungskriterium bezüglich der Integrationsmechanismen besteht in der konzeptionellen Umsetzung der Übertragung von Kompetenzen. In einigen Mitgliedstaaten wird lediglich deren Ausübung übertragen, wohingegen in anderen Mitgliedstaaten die Kompetenz selbst transferiert wird. Von den angeführten Ländern übertragen Dänemark und Frankreich gemäß des Wortlauts der Verfassungsbestimmungen die Kompetenzen selbst auf die Gemeinschaften bzw die EU. Spanien, Luxemburg und die Slowakische Republik haben sich demgegenüber für die Übertragung der Ausübung entschieden. Diese Systematik weist darauf hin, wie schwer oder einfach es von die einzelnen Mitgliedstaaten empfunden wird, Souveränitätsrechte aufzugeben. Konzeptionell verhindert diese Beschränkung jedoch gerade das Aufteilen von Kompetenzen in einen nationalen und einen supranationalen Teil und damit letztlich die Aufteilung von Souveränität. Die Problematik wird insbesondere deutlich, wenn man sich vorstellt, dass eine bestimmte Kompetenz den nationalen Organen nicht oder nicht mehr zustehen würde, dann könnte sie folglich von der EG bzw EU auch nicht mehr ausgeübt werden. Die gleiche Wirkung wie die Ausübung einer nationalen Kompetenz hat auch die abgeleitete Kompetenzübertragung, wie sie in Dänemark geregelt ist. Hier wird zwar die Kompetenz an sich übertragen, diese muss aber innerstaatlich einem nationalen Organ zustehen. Auch hier ist die Kompetenz also auf europäischer Ebene von den nationalen Verfassungsvorschriften direkt abhängig.

Demgegenüber heben sich die Länder Italien und Griechenland mit ihrer Konzeption der Souveränitätsübertragung an die Europäische Union von den übrigen Mitgliedstaaten deutlich ab. Dabei werden nicht nur einzelne Kompetenzübertragungen auf die Union möglich, sondern es wird explizit die Aufteilung von staatlicher Souveränität geregelt. Der Hintergrund dieser Regelungen ist wiederum historisch erklärbar. Art 11 der italienischen

⁴³⁰ Was die exponierte Stellung in der Verfassung anbelangt, kann auch die Tschechische Republik als Beispiel herangezogen werden, die in Art 10 a der Verfassung die Integration regelt. Mit Art 2 a der ungarischen Verfassung positioniert diese ihren Europaartikel ebenfalls am Anfang des „Kapitel I“. Jedoch ist zu bemerken, dass dies nicht auf alle jungen Verfassungen zutrifft.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Verfassung ist der Nachkriegszeit entsprungen, in welcher auch der italienische Verfassungsgeber sehr mutig an die Schaffung einer europäischen Integrationsgemeinschaft heranging und hierbei ein klares Bekenntnis zur Europäisierung sowie zur Eingliederung in eine Staatengemeinschaft formulierte. Weitaus vorsichtiger sind demgegenüber die späteren Beitrittsländer verfahren. Griechenland, das 1979 Mitglied der Gemeinschaften wurde, legte aufgrund seiner geopolitischen Lage auf seine nationale Souveränität und territoriale Unversehrtheit den aller größten Wert. Dass Griechenland trotzdem einen Souveränitätsverlust in seiner Verfassung zuließ, ist wohl auf die zu erwartenden Vorteile zurückzuführen, die man sich aus einer Mitgliedschaft in der EG erhoffte. Gerade durch die Einbettung in die Gemeinschaften erwartete man eine Stärkung der nationalen Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit.⁴³¹

Abschließend lässt sich feststellen, dass trotz der unterschiedlichsten Ausgestaltungen der einzelnen Integrationsmechanismen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, eines ihnen dennoch gemeinsam bleibt: das nationale Integrationsgesetz ist der Dreh- und Angelpunkt der Integrationsmechanik.⁴³²

⁴³¹ *Papadimitriou*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Griechenland, in *Battis* (Hrsg) Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 160.

⁴³² *Hufeld*, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, 38 f.

3. Abschnitt: Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Verfassungsgerichtsbarkeit der nationalen Gerichte hatte in den vergangenen Jahrzehnten und hat noch immer einen entscheidenden Einfluss auf das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union. Richtungsbestimmende Entscheidungen sowohl des deutschen Bundesverfassungsgerichtes als auch anderer europäischer Verfassungsgerichte haben das Bild der EU geprägt. Bemerkenswert ist dabei, dass das so erzeugte Bild der Union kein statisches ist, sondern vielmehr zeitgeschichtlichen Wandlungen unterzogen ist. Die Verfassungsgerichte bilden dabei vielfach die Schnittstelle zwischen Recht und Politik, da sie höchstrichterlich die Verfassung auslegen und konkretisieren. Zwar formt und beschränkt der Rechtsstaat jegliches politische Handeln, indem der Primat des Rechts und der Vorrang des Gesetzes selbstredend auch für die Politik gelten;⁴³³ die bleibenden Interpretationsspielräume füllt die Verfassungsrechtsprechung sodann mit den Wertungen des Zeitgeistes und der politischen Grundausrichtung des Staates.

Von diesen prinzipiellen Überlegungen ausgehend, werden in diesem Abschnitt die Strukturen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union untersucht und verglichen. Nur anhand einer Rechtsvergleichung kann festgestellt werden, wie die Gerichte ihre Rolle im Verhältnis zum Europäischen Recht sehen und ihre Rolle als Hüter der Verfassung wahrnehmen bzw überhaupt wahrnehmen können. In einem ersten Schritt ist daher zu klären, was Verfassungsgerichtsbarkeit ist, wie sie ausgestaltet sein kann und welche Formen sie annehmen kann. Dies bildet die Vorarbeit zum letzten Abschnitt des zweiten Teils dieser Arbeit, in welchem konkret auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte einzelner Mitgliedstaaten eingegangen werden wird.

Verfassungsgerichtsbarkeit kann man allgemein als eine verbindliche Entscheidung über verfassungsrechtliche Streitigkeiten auf justizieller Ebene zusammenfassen. Das zuständige Gericht hat dabei die Aufgabe, allfällige Verfassungsverletzungen festzustellen, ist in vielen Mitgliedstaaten in der Lage diese zu sanktionieren und erlangt damit die Rolle des „Hüters der Verfassung“.⁴³⁴ Der Verfassungsgerichtsbarkeit kommt daher auch in den meisten Verfassungssystemen ein gewichtiger Anteil zu, um die Konsistenz der jeweiligen Verfassungsordnung sicherzustellen. So muss die Verfassung nicht unbedingt in ein formelles Verfassungsgesetz gegossen sein, um rechtlich verbindlichen Charakter zu

⁴³³ Merten, Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, in *Funk ua* (Hrsg) Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, 463, 472.

⁴³⁴ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 984.

erhalten; vielmehr kann eine funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeit als Garant der Verfassungsordnung agieren.⁴³⁵ Gerade die nationalen Verfassungsgerichte können so das Verhältnis zwischen nationalem Recht und supranationalem Recht entscheidend mitgestalten und haben dies auch in der Vergangenheit mehrfach getan. Da die nationalen Verfassungen den Geltungsgrund und -umfang des Europarechts aus mitgliedstaatlicher Sicht bilden, kommt den Verfassungsgerichten die Funktion zu, die Grenzen der Integration festzulegen und damit die nationale Verfassungsordnung zu verteidigen. Historische Entwicklungen und nationale Besonderheiten führten jedoch dazu, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich ausgeformt ist. Existenz, Form und Tragweite der Verfassungsgerichte divergieren teilweise in höchstem Maße.

A. Instrumente einer mitgliedstaatlichen Kontrolle des Unionsrechts

Den nationalen Verfassungsgerichten der EU-Mitgliedstaaten kommt mitunter eine Vielzahl an Kompetenzen zu. Es sind aber die Instrumente der Normenkontrolle und der Individualverfassungsbeschwerde, die eine Abwehr gegen das supranationale Recht ermöglichen können und daher für das Verhältnis des nationalen Rechts zum Unionsrecht von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die Normenkontrolle gestattet dabei dem nationalen Gericht die Überprüfung von Legislativakten: Verstößt eine Norm gegen höherrangiges Recht, kann dies zu ihrer Unwirksamkeit bzw Unanwendbarkeit führen. Die Reichweite einer Individualverfassungsbeschwerde ist demgegenüber begrenzt, indem der Einzelne lediglich eine Verletzung seiner verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte durch einen Akt der staatlichen Gewalt geltend machen kann. Es unterscheiden sich zudem die Zielrichtungen der beiden Klagearten. Soll mit einer Normenkontrolle eine etwaig Gesetzes- bzw Verfassungswidrigkeit einer Norm festgestellt werden, so zielt die Individualbeschwerde lediglich auf die Beseitigung der Rechtsverletzung des Beschwerdeführers ab.

So haben auch diese beiden Verfahrensarten das Verhältnis von nationalem zu supranationalem Recht in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich mitgeprägt. Durch seine Solange-I- und Solange-II-Rechtsprechung äußerte sich das deutsche Bundesverfassungsgericht zu seiner Prüfungskompetenz bezüglich Rechtsakten der Europäischen Union.

⁴³⁵ Öhlinger, Vergleichendes Verfassungsrecht, 2.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Während der Solange-I-Beschluss aus dem Jahr 1974⁴³⁶ eine konkrete Normenkontrolle gegen eine EU-Verordnung zu Grunde lag, war der Solange II-Beschluss von 1986⁴³⁷ im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde ergangen.

Möchte man nun die nationale Rechtsprechung in den Mitgliedstaaten zum Verhältnis von nationalen zu supranationalen Recht miteinander vergleichen, ist es unabdingbar zu wissen, ob und in welcher Weise die nationalen Gerichte überhaupt angerufen werden können. Dabei überrascht es kaum, dass die Überprüfung von Rechtsakten im Rahmen einer Normenkontrolle bzw einer Individualverfassungsbeschwerde in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich geregelt ist. Es sind aber gerade diese Rechtsbehelfe, die das nationale Höchstgericht zu einem gewichtigen Vetospieler in den Debatten um die Vorrangfrage erstarken lässt.

I. Normenkontrolle

Man kann die Normenkontrolle wohl als die bedeutsamste Aufgabe eines Verfassungsgerichts beschreiben, da durch diese die Überprüfung von Gesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht ermöglicht wird. Die Art und Weise einer solchen Normenkontrolle kann jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.

a) Präventive und repressive Normenkontrolle

Stellt man auf den Zeitpunkt der Überprüfung ab, so kann man die Normenkontrolle in eine präventive und eine repressive Normenkontrolle einteilen. Bei einer präventiven Normenkontrolle wird *a priori* die Verfassungsmäßigkeit des jeweils zu erlassenden Gesetzes geprüft, bevor die Norm in Kraft getreten bzw veröffentlicht ist. Von repressiver Normenkontrolle spricht man, wenn eine bereits in Kraft getretene Norm *a posteriori* überprüft wird.⁴³⁸ Bei der präventiven Normenkontrolle befindet man sich folglich im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens, wohingegen man bei einer repressiven Normenkontrolle schon im Bereich der Gesetzesanwendung ist, weshalb sich die Instrumente auch nicht gegenseitig ausschließen sondern ergänzen können.

aa) Die rein präventive Normenkontrolle am Beispiel Frankreichs

Die rein präventive Normenkontrolle ist ein französisches Spezifikum und daher auch als „französisches Modell“ bekannt. Seinen Ursprung hat dieses System in der klassischen

⁴³⁶ Solange-I-Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974, Az: BvL 52/71; BVerfGE 37, 271.

⁴³⁷ Solange-II-Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 22. Oktober 1986, Az: 2 BvR 197/83; BVerfGE 73, 339.

⁴³⁸ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 134.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

französischen Auffassung der Unantastbarkeit der Gesetze. Nach *Rousseau* werden Gesetze als Ausdruck des Volkswillens, des *volonté générale*, erlassen, weshalb die Souveränität des Parlamentes damit weithin mit der Volkssouveränität gleichgesetzt wird. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung von Legislativakten hätte jedoch eine Einschränkung der Parlamentssouveränität zur Folge und war deshalb nach der traditionellen französischen Dogmatik unvertretbar.⁴³⁹ Mit dieser Tradition der strikten Ablehnung einer Verfassungsgerichtsbarkeit wurde mit der Verfassung der Fünften Republik unter *de Gaulle* gebrochen, als dieser zum Zwecke der Begrenzung der Vormachtstellung des Parlaments eine neue Kompetenzordnung schaffte und den Verfassungsrat, *Conseil constitutionnel*, einrichtete. Dieser wurde nicht als Gericht, vielmehr als neues unabhängiges Verfassungsorgan zur Durchsetzung der Verfassungsinhalte und zur Einhaltung des neu geschaffenen Gleichgewichts der Gewalten geschaffen und führte erstmalig in der französischen Geschichte zu einer wirksamen Verfassungskontrolle des Gesetzgebers.⁴⁴⁰ Mit Art 61 wurde eine präventive Normenkontrolle eingefügt, welchem die Aufgabe der Einhaltung der Verfassung zukommt.

Art 61 der französischen Verfassung

*Die verfassungsausführenden Gesetze **müssen** vor ihrer Verkündung und die Geschäftsordnungen der parlamentarischen Kammern vor ihrer Anwendung dem **Verfassungsrat vorgelegt werden**, der über ihre Verfassungsmäßigkeit befindet.*

*Zum gleichen Zweck **können** Gesetze vor ihrer Verkündung dem Verfassungsrat vom Präsidenten der Republik, vom Premierminister, vom Präsidenten der Nationalversammlung oder dem des Senates oder von 60 Abgeordneten zugeleitet werden.*

In den in den beiden vorangehenden Absätzen vorgesehenen Fällen muss der Verfassungsrat seine Entscheidung innerhalb eines Monats treffen. Auf Verlangen der Regierung wird jedoch diese Frist in dringenden Fällen auf 8 Tage verkürzt.

In allen diesen Fällen wird durch das Anrufen des Verfassungsrates die Verkündigungsfrist ausgesetzt.

Nach Art 61 Abs 1 werden Organgesetze und parlamentarische Geschäftsordnungen von Amtswegen einer Prüfung unterzogen, womit der Verfassungsgeber die grundlegenden Bestimmungen hinsichtlich der Organisationsgewalt des Staates schützen wollte. Die Prüfung einfacher Gesetze geschieht nach Art 61 Abs 2 jedoch nur auf Antrag enumerativ aufgeführter Staatorgane erfolgen.

⁴³⁹ *Starke*, Die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil constitutionnel, 5.

⁴⁴⁰ *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, 134 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Neben der präventiven Normenkontrolle nach Art 61 der französischen Verfassung sieht Art 54 eine präventive Vertragskontrolle bezüglich internationaler Verpflichtungen vor.

Art 54 der französischen Verfassung

*Wenn der vom Präsident der Republik, vom Premierminister, vom Präsidenten einer der beiden Kammern oder von sechzig Senatoren angerufene Verfassungsrat erklärt hat, dass eine internationale Verpflichtung eine verfassungswidrige Klausel enthält, so kann **die Ermächtigung zu deren Ratifizierung oder Zustimmung** erst **nach Verfassungsänderung** erfolgen.*

Nach Art 54 ist somit eine Überprüfung des internationalen Rechts vor der Beschlussfassung des Zustimmungsgesetzes möglich, wohingegen Art 61 Abs 2 als Rechtsbehelf vor Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes eingreift. Stellt der *Conseil constitutionnel* im Rahmen der präventiven Vertragskontrolle nach Art 54 rechtsverbindlich eine Kollision zwischen der internationalen Verpflichtung und der französischen Verfassung fest, dann haben in einem zweiten Schritt die Nationalversammlung, der Senat und unter Umständen auch das Volk über eine Anpassung der französischen Verfassung zu entscheiden.⁴⁴¹ Da eine Überprüfung bei beiden Instrumenten nur im Rahmen der Zustimmungsgesetzgebung stattfindet, beschränkt sich die Kontrolle durch den Verfassungsrat jedoch auf primäres Unionsrecht, da sekundäres Unionsrecht häufig ohne einen Rechtsanwendungsbefehl Geltung im innerstaatlichen Recht erlangt. Das sich hieraus ergebende Dilemma einer fehlenden repressiven Kontrollmöglichkeit konnte in der Vergangenheit zu Spannungen zwischen dem sekundären Unionsrecht und dem französischen Verfassungsrecht führen. Seit der Verfassungsänderung im Jahr 1992, mit der der Titel XV über die Europäische Union eingeführt wurde, sind Konflikte zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht nunmehr weitgehend gebannt, da die unionsrechtlichen Bestimmungen hierin verfassungsrechtlich verankert wurden.⁴⁴²

Auf diese eher zaghafte Art und Weise der Normenkontrolle konnte natürlich zunächst keine vollwertige Verfassungsgerichtsbarkeit entstehen und dies war auch nicht die Intention des Verfassungsgesetzgebers. Primär sollte die Beschneidung der Parlamentsbefugnisse durchgesetzt werden. Um mit der Doktrin der Unantastbarkeit der Gesetze nicht gänzlich brechen und damit das Parlament völlig vor den Kopf stoßen zu müssen, wurde die Normenkontrolle jedoch in den Gesetzgebungsprozess inkorporiert,

⁴⁴¹ Hufeld, Europas Verfassungsgemeinschaft, Staatsrechtliche Perspektive, 43.

⁴⁴² Sonnenberger/Autexier, Einführung in das französische Recht, 58.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

woher die präventive Ausgestaltung der französischen Normenkontrolle rührt. Über die Jahre erweiterte jedoch der *Conseil Constitutionnel* seine rein formal ausgerichtete Rechtsprechung und bezog seit den 1970er Jahren grundrechtliche Bestimmungen bei der Beurteilung von Gesetzen mit ein.⁴⁴³ Eine weitere Ausdehnung im Hinblick auf eine konkrete Normenkontrolle scheiterte in den 1990er Jahren am Widerstand des Senates.⁴⁴⁴

bb) Die repressive Normenkontrolle am Beispiel Österreichs

Die übrigen Länder der Europäischen Union⁴⁴⁵ haben sich jedoch für die Einführung einer repressiven Normenkontrolle entschieden bzw diese mit der präventiven Form kombiniert.

Das Normenkontrollverfahren konnte sich jedoch erst mit der Idee einer eigenen Verfassungsgerichtsbarkeit etablieren. Diese wurde in vollwertiger Gestalt⁴⁴⁶ erstmals im Jahre 1920 im österreichischen B-VG 1920 umgesetzt, weshalb man auch von dem „österreichischen Modell“ der Verfassungsgerichtsbarkeit sprach und spricht.⁴⁴⁷ Jedoch kam dem damals neu eingefügten Art 140 B-VG noch nicht der Anwendungsbereich zu, den er heute umfasst, da er ursprünglich als Schiedsrichter zwischen Bund und Ländern eingerichtet war. Durch die Mitwirkung *Kelsens* entwickelte sich der Verfassungsgerichtshof jedoch zu einer vollwertigen Prüfungsinstanz, nachdem *Kelsen* bei den Beratungen zum B-VG anregte, etwaige Gesetzesprüfungen von Amts wegen einleiten zu können, so dass sich der Verfassungsgerichtshof zu dem „Hüter der Verfassung“ entwickeln konnte, wie wir ihn heute kennen.⁴⁴⁸ Den aktuellen Kompetenzumfang verdankt der VfGH mehrfachen formellen Änderungen des Bundesverfassungsgesetzes, die schon in

⁴⁴³ Vgl die Rechtsprechung des CC, insbesondere der Entscheidung vom 16.07.1971.

⁴⁴⁴ *Starke*, Die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil Constitutionnel, 9.

⁴⁴⁵ Dies ist der Fall bis auf Rumänien, das sich weithin an dem französischen Modell orientiert hat, aber auch eine repressive Normenkontrolle in beschränktem Umfang verfügt. In diesem Sinne kann man von einem Mischsystem zwischen präventiver und repressiver Normenkontrolle sprechen. Vgl *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, 136.

⁴⁴⁶ Zwar könnte man die Anfänge der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich schon auf 1868 datieren; dem damals eingeführten Reichsgericht kamen jedoch sehr eingeschränkte Funktionen zu. Nach Art 2 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, entschied das Reichsgericht beispielsweise über Kompetenzkonflikte, gemäß Art 3 b) über Individualbeschwerden bezüglich politischer Rechte. (Siehe RGBl 1867/143) Eine Gesetzesprüfung war nicht vorgesehen; siehe *Korinek*, in VVDStRL 39, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, 8.

⁴⁴⁷ Der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit ging zeitlich noch das tschechische Verfassungsgericht voraus, das am 29. Februar 1920 eingerichtet wurde. Dieses war jedoch nur sehr kurzlebig und nicht wirksam, weshalb von diesem nicht die Modellwirkung ausgehen konnte, wie sie das österreichische Modell freigesetzt hat. Vgl *Öhlinger*, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in *Funk ua* (Hrsg) Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, 585 f.

⁴⁴⁸ *Öhlinger*, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in *Funk ua* (Hrsg) Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, 592.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

der Zwischenkriegszeit begonnen hatten.⁴⁴⁹ Rechtspositivistisch ist die Konzeption eines starken Verfassungsgerichts mit einem Normenverwerfungsmonopol in den Artikeln 89 Abs 1 und 140 B-VG verankert, wodurch den Gerichten gem Art 89 Abs 1 B-VG ausdrücklich die Normenkontrolle entzogen ist und diese gem Art 140 B-VG beim österreichischen Verfassungsgerichtshof konzentriert wird.

Art 89 Abs 1 B-VG

*Die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze, Verordnungen und Staatsverträge sieht, soweit in diesem Artikel nicht anderes bestimmt wird, **den Gerichten nicht zu.***

Art 140 Abs 1 B-VG

Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Verfassungswidrigkeit eines Bundes- oder Landesgesetzes auf Antrag [...] von Amts wegen. [...]

Die Kompetenzen des österreichischen VfGH im Bereich der Normenkontrolle sind dabei sehr weitreichend. Aufgrund seiner Befugnis, verfassungswidrig befundene Gesetze mit *erga omnes* Wirkung aufzuheben, wird er teilweise auch als negativer Gesetzgeber beschrieben.⁴⁵⁰

Die Vorteile einer repressiven gegenüber einer präventiven Normenkontrolle liegen auf der Hand. Zunächst ist eine verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit nicht an einen Zeitraum bzw Frist gebunden und kann anders als bei präventiven Normenkontrolle zu jedem Zeitpunkt durchgeführt werden. Ein etwa gewandeltes Verfassungsverständnis oder ein neuer Gesichtspunkt können auf diese Weise bei der Prüfung berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird die Schwäche eines Gesetzes häufig nur in der konkreten Anwendung sichtbar. Eine vorherige akademische bzw theoretische Prüfung wird oftmals nicht geeignet sein, alle möglichen Problemfelder zu berücksichtigen. Ein nicht angefochtenes Gesetz bzw ein für verfassungsmäßig befundenes Gesetz ist bei einer rein präventiven Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die Zukunft jedoch nicht mehr angreifbar, sondern nur im parlamentarischen Weg revidierbar.

b) Die abstrakte und die konkrete Normenkontrolle

Weiterhin kann die Normenkontrolle eine abstrakte und eine konkrete Ausformung annehmen. Im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle überprüft das Gericht, ob ein konkreter, sachlicher Einzelfall mit höherrangigem Recht vereinbar ist, wohingegen die abstrakte Normenkontrolle eine umfassende, vom konkreten Einzelfall abstrahierte

⁴⁴⁹ Rohregger Art 140 Rz 2 in Korinek/Holoubek (Hrsg) Bundesverfassungsrecht.

⁴⁵⁰ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 1002.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

rechtliche Prüfung darstellt, die keinen besonderen Anlassfall voraussetzt. Das wesentliche Unterscheidungskriterium besteht folglich in der bestehenden Antragslegitimation. Kann bei einer konkreten Normenkontrolle nur ein Betroffener die fragliche Rechtsnorm überprüfen lassen, fehlt diese Zugangshürde bei der abstrakten Normenkontrolle.

aa) Die abstrakte Normenkontrolle am Beispiel Ungarns

Bei der abstrakten Normenkontrolle ist das jeweilige Gesetz ohne einen bestimmten Anlassfall zu überprüfen. Hierbei steht meist nicht der Schutz von Individualrechten sondern die allgemeine Sicherung des Rechtsstaates im Vordergrund, weshalb diese Antragsbefugnis meist den obersten Staatsorganen zugewiesen ist. Dies ist jedoch nicht zwingend. Am Beispiel Ungarns kann eine sehr weitreichende Popular-Normenkontrolle beschrieben werden, die jeder Staatsbürger gegen einen Verfassungsverstoß anstreben kann.

Das ungarische Verfassungsgericht ist in seiner heutigen Form das mit den umfangreichsten Kompetenzen ausgestattete Verfassungsgericht der Welt.⁴⁵¹ Neben einer präventiven⁴⁵² sowie einer völkerrechtlichen⁴⁵³ Normenkontrolle, finden sich in den §§ 37 bis 43 des ungarischen Verfassungsgerichtsgesetzes⁴⁵⁴ zudem die Vorschriften über eine nachträgliche Normenkontrolle. Bemerkenswert ist, dass gemäß § 1 Abs 1 b VerfGG iVm § 21 Abs 2 VerfGG die nachträgliche Normenkontrolle als Popularklage ausgestaltet ist.

§ 1 ungarisches VerfGG

In die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts gehören:

[...]

b) nachträgliche Prüfung von Rechtsregeln sowie sonstiger Rechtsvorschriften der Staatsverwaltung auf Vereinbarkeit mit der Verfassung;

[...]

§ 21 Abs 2 des ungarischen VerfGG

*Das Verfahren nach § 1. Pkt. b) kann von **jedermann** beantragt werden.*

Nach § 1 Abs 1 b VerfGG iVm § 21 Abs 2 VerfGG ist folglich „jedermann“ aktivlegitimiert, ohne dass ein spezifisches Rechtsschutzinteresse nachzuweisen wäre;

⁴⁵¹ Küpper, Völkerrecht, Verfassung und Außenpolitik in Ungarn, , ZaöRV, 1998, 267.

⁴⁵² §§ 33 bis 36 des ungarischen VerfGG, siehe <http://www.mkab.hu/de/depage5.htm>, 29. Dezember 2008.

⁴⁵³ §§ 44 bis 47 des ungarischen VerfGG, siehe <http://www.mkab.hu/de/depage5.htm>, 29. Dezember 2008.

⁴⁵⁴ Siehe <http://www.mkab.hu/de/depage5.htm>, 29. Dezember 2008.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

darüber hinaus ist auch ein etwaiges Fristerfordernis nicht gegeben. Die enorm weiten Kompetenzen und Zugangsmöglichkeiten zum ungarischen Verfassungsgericht machen es nach einigen Autoren zu einer herausragenden Erscheinung im Vergleich mit den Rechtssystemen der Welt.⁴⁵⁵ Es ist jedoch auch Kritik an der Ausgestaltung des ungarischen Verfassungsgerichtes zu vernehmen.⁴⁵⁶ Die Fülle an abstrakten Normenkontrollen nach § 37 VerfGG führe selbstredend zu einer Arbeitsüberlastung der Gerichte.

Zwar ist die Kritik am Übergewicht des Verfassungsgerichts in Ungarn eine berechtigte, jedoch ist auf die Sondersituation der Staaten des ehemaligen Ostblocks hinzuweisen. Der Übergang vom Einparteiensystem zum demokratischen Pluralismus stellte die Staaten vor enorme Hürden. Das rechtsstaatliche Bewusstsein der Bevölkerung wie auch der rechtsprechenden Organe musste sich erst entwickeln. Eine lebendige Verfassungsgerichtsbarkeit konnte und kann von großer Hilfe sein, das Interesse der Bevölkerung an der Rechtsordnung zu wecken. Dies ist auch einer der Gründe, warum besonders in den neuen Demokratien die Verfassungsgerichtsbarkeit hochgehalten und als Hauptmerkmal eines demokratischen Rechtsstaates angesehen wird.⁴⁵⁷

bb) Die konkrete Normenkontrolle

Die konkrete Normenkontrolle zeichnet sich demgegenüber dadurch aus, dass die Verfassungswidrigkeit einer bestimmten Norm anlässlich eines konkreten Streitfalls gerügt wird. Davon abhängig, ob die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem Land bei einem Gericht konzentriert ist oder nicht,⁴⁵⁸ können nun zwei Mechanismen zum Tragen kommen. Im Falle der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit, bei der jedes Gericht über die Gültigkeit eines Gesetzes entscheiden kann, wendet der Prozessrichter die Norm, von deren Verfassungswidrigkeit er überzeugt ist, schlicht nicht an. Im Falle der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit wird er das Verfahren aussetzen und die Frage dem Verfassungsgericht vorlegen. Die Entscheidungsgewalt liegt folglich bei beiden Formen der konkreten Normenkontrolle zunächst beim Prozessrichter. Lediglich eine Vorlagepflicht im Rahmen der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit würde dem Einzelnen den Zugang zum Verfassungsgericht sichern.

⁴⁵⁵ Majoros, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, 8, mwN.

⁴⁵⁶ Küpper, Völkerrecht, Verfassung und Außenpolitik in Ungarn, 271 f.

⁴⁵⁷ Majoros, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (1993) II.

⁴⁵⁸ Zur diffusen und konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit siehe: 2. Teil, 3. Abschnitt, A, I, b), bb), 147 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Eine Vorlagepflicht trifft beispielsweise die deutschen Prozessgerichte gem Art 100 Abs 1 GG iVm §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG sowie die rumänischen Prozessgerichte gem Art 146 lit d) der rumänischen Verfassung⁴⁵⁹ iVm Art 29 VerfGG⁴⁶⁰ dienen.

Art 100 Abs 1 des deutschen Grundgesetzes

Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und [...] die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz handelt.

Art 146 lit d) der rumänischen Verfassung

Der Verfassungsgerichtshof hat folgende Befugnisse:

[...]

c) er entscheidet über die vor den Gerichtsinstanzen erhobenen Einwände hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit der Gesetze und der Anordnungen, die vor den Gerichten oder commercial arbitration aufgeworfen werden; ein Antrag auf Verfassungswidrigkeitsüberprüfung kann ebenfalls direkt durch den Volksanwalt eingebracht werden;

[...]

Erst die Vorlageverpflichtung zu einem Höchstgericht führt bei Zweifeln der Verfassungskonformität einer Norm zur homogenen Rechtsanwendung in einem Land und mit der Möglichkeit der Normenverwerfung erstarkt das Höchstgericht zu einem streitbaren Veto-Spieler im Verhältnis zum supranationalen Recht.

Obwohl in Deutschland auch eine abstrakte Normenkontrolle besteht, ist der verfassungsgerichtliche Schutz weitgehend an dem Grundrechtsschutz des Einzelnen ausgerichtet. Dieser kann nur geltend gemacht werden, wenn die Grundrechtsverletzung auch glaubhaft gemacht wird. Im Gegensatz hierzu legt beispielsweise die französische Verfassung ihr Augenmerk nicht auf die Gewährleistung subjektiver Rechte. Hier ist vielmehr die Stimmigkeit des Verfassungssystems an sich Gegenstand des verfassungsrechtlichen Schutzes, weshalb in Frankreich auch nur Staatsorgane oder eine bestimmte Anzahl an Abgeordneten die Überprüfung von Unionsrecht im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses beantragen können.

⁴⁵⁹ Siehe englischsprachige Version der Verfassung auf der offiziellen Homepage des rumänischen Verfassungsgerichtshofes unter: <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=laws/constitution>, 15.01.2008.

⁴⁶⁰ Siehe englischsprachige Version des Verfassungsgerichtsgesetzes (Gesetz Nr 47 vom 18. Mai 1992 über die Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes) auf der offiziellen Homepage des rumänischen Verfassungsgerichtshofes unter: <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=laws/law47>, 15.01.2008.

c) Prüfungsgegenstand

Traditionell hatte ein Verfassungsgericht im Rahmen der Normenkontrolle die Aufgabe die Legislative und Exekutive zu kontrollieren und in ihre Schranken zu weisen, weshalb die Verfassungsgerichte selbstredend primär innerstaatliches Recht, also Parlamentsgesetze und teilweise auch untergesetzliche generelle Regelungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen können. Bezüglich des Rangverhältnisses zwischen nationalen und supra-nationalen Recht, ist jedoch die Frage von entscheidender Bedeutung, ob und inwiefern außernationales Recht einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.

aa) Deutschland

Nach der Konzeption des deutschen Grundgesetzes ist es grundsätzlich nicht möglich, Völkerrecht oder Europarecht anhand der Verfassung zu überprüfen. Nach dem Wortlaut des Art 93 Abs 1 Nr 2 GG kann nur „Bundes- oder Landesrecht“ im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden. Gemäß Art 100 GG findet die konkrete Normenkontrolle nur über die Verfassungsmäßigkeit eines „Gesetzes“ statt. Eine Verfassungsbeschwerde ist schließlich nach Art 93 Abs 4 a GG gegen „Akte der öffentlichen Gewalt“ möglich. Diese Termini weisen darauf hin, dass hier nur nationale Akte überprüfbar sind.

Die Systematik der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit geht auf die Nachkriegszeit der 1940er Jahre zurück, in der noch nicht absehbar war, dass es außernationales Recht geben wird, das in den Rechtskreis eines Einzelnen eingreifen kann. Aus diesem Grund hat auch das Bundesverfassungsgericht seine Prüfungskompetenz durch seine Rechtsprechung ausgeweitet. Schon recht früh hat das BVerfG festgestellt, dass jedenfalls die nationalen Zustimmungsgesetze zum Völkerrecht an der Verfassung im Rahmen der drei wesentlichen Verfahrensarten überprüfbar sind. Die erste detaillierte Entscheidung zum Unionsrecht erging im Jahr 1967, als im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle das Zustimmungsgesetz zum EWGV angegriffen wurde.⁴⁶¹ Das BVerfG stellte in seiner Entscheidung klar, dass nur das nationale Zustimmungsgesetz Gegenstand einer Überprüfung sein könne und dieses im Falle eines Verstoßes gegen nationales Verfassungsrecht nur punktuell nichtig sei, eben im Umfang der Verfassungswidrigkeit. Diese Entscheidung zieht sich in der Folge durch alle Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, die das Verhältnis von nationalem Recht zum

⁴⁶¹ BVerfGE, 22, 134.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Unionsrecht behandeln.⁴⁶² Somit kann man davon ausgehen, dass Zustimmungsgesetze zum primären EU-Recht zulässiger Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde⁴⁶³, einer abstrakten Normenkontrolle⁴⁶⁴, und einer konkreten Normenkontrolle⁴⁶⁵ sein können.⁴⁶⁶ Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ist sogar die präventive⁴⁶⁷ Überprüfung eines Zustimmungsgesetzes zu einem Staatsvertrag, Art 59 Abs 2 GG, gemäß Art 93 Abs 1 Nr 2 GG möglich.

Eine direkte Überprüfung von Unionsrecht kommt hiernach nach dem Grundgesetz nicht in Betracht. Bei Rechtsakten der europäischen Organe ist dies jedoch problematisch, da für einen großen Teil des sekundären Unionsrechts oder auch für EuGH-Entscheidungen kein nationaler Umsetzungsakt erforderlich ist. Damit wird der Rechtskreis des Einzelnen direkt ohne einen nationalen Rechtsakt betroffen. Mit Blick auf diese Problematik hat das Bundesverfassungsgericht jedoch entschieden, dass sekundäres Unionsrecht im Falle der Grundrechtsverletzung von Unionsbürgern in stark eingeschränktem Ausmaß Gegenstand der Prüfung innerhalb einer konkreten Normenkontrolle sein kann. In seinen bahnbrechenden Beschlüssen Solange I⁴⁶⁸ und II⁴⁶⁹, der Maastricht-⁴⁷⁰ und der Bananenmarkt-Entscheidung⁴⁷¹ hält das Bundesverfassungsgericht eine Prüfungskompetenz für gegeben, wenn die Auslegung des EG-Rechts durch den EuGH in grundrechtlicher Sicht generelle und grundsätzliche Mängel aufweisen sollte.

Daneben hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung eindeutig festgelegt, dass EG-Rechtsakte, die die Übertragung von Hoheitsrechten auf einen supranationalen Körper beinhalten, auf die Einhaltung ihrer Grenzen geprüft werden können und damit ob ein bestimmter Rechtsakt der EU/EG vom Rechtsanwendungsbefehl der nationalen Zustimmungsgesetzgebung gedeckt ist.⁴⁷² Sog ausbrechende Rechtsakte der EU könnten auf diese Weise für nichtig erklärt werden.⁴⁷³

⁴⁶² Mayer, Kompetenzübertragung und Letztentscheidung, 91 f.

⁴⁶³ Vgl die Maastricht-Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 89, 155 (171).

⁴⁶⁴ Vgl die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes bezüglich des Grundlagenvertrages mit der DDR: BVerfGE 36, 1 (13).

⁴⁶⁵ Vgl den Vielleicht-Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichtes: BVerfGE 52, 187 (199).

⁴⁶⁶ Sturm, Art 93 Rz 23 in Sachs, Grundgesetz, Kommentar,.

⁴⁶⁷ Anders als in Frankreich besteht in Deutschland grundsätzlich das Verbot der präventiven Normenkontrolle. Eine Ausnahme hierzu besteht jedoch bei Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen, nach Art 59 Abs 2 GG vgl BVerfGE 4, 276.

⁴⁶⁸ Siehe Solange I-Beschluss von 1974, BVerfGE 37, 271 ff.

⁴⁶⁹ Siehe Solange II-Beschluss von 1986, BVerfGE 73, 339 (387).

⁴⁷⁰ Siehe Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (174).

⁴⁷¹ Siehe Gerichtsentscheidung zur Bananenmarktordnung von 2000, BVerfG NJW 2000, 3124 ff.

⁴⁷² Mayer, Kompetenzübertragung und Letztentscheidung, 105.

⁴⁷³ Siehe Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass primäres Unionsrecht in Deutschland an sich nicht überprüfbar ist, aber über die Zustimmungsgesetze Eingang in die nationale Rechtsprechung finden kann. Für den Bereich der Rechtsakte auf europäischer Ebene, folglich des sekundären Unionsrechts und der Rechtsprechung des EuGH hat sich das Bundesverfassungsgericht in einer diffizilen Rechtsprechung seine Prüfungskompetenzen ausgedehnt und lässt die Überprüfung von Unionsrecht an der Reichweite der Zustimmungsgesetze zu.⁴⁷⁴

bb) Polen

Der polnische Verfassungsgerichtshof, das *Trybunal Konstytucyjny*, wurde mit Kompetenzen ausgestattet, die Normenkonflikte zwischen nationalem und Unionsrecht umfassend zu lösen vermögen. So kann der Verfassungsgerichtshof in Polen die Vereinbarkeit völkerrechtlicher Verträge und damit das primäre Unionsrecht auf Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüfen. Darüber hinaus können Gesetze und andere nationale Rechtsnormen, die hierarchisch unterhalb der Verfassungsebene angesiedelt sind, mit ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen überprüft werden.⁴⁷⁵

Art 188 der polnischen Verfassung

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über

1. die Vereinbarkeit der Gesetze und der völkerrechtlichen Verträge mit der Verfassung,

[...]

Nach Art 188 Abs 1 der polnischen Verfassung räumt der Verfassungsgesetzgeber dem polnischen Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit ein, primäres Unionsrecht auf seine Vereinbarkeit mit dem nationalen Verfassungsrecht frontal zu überprüfen. So entschied das Verfassungsgericht auch über die Verfassungsmäßigkeit des EU-Beitrittswerkes an sich und somit über die Bindung der Republik Polen an das Unionsrecht schlechthin⁴⁷⁶ im Rahmen einer repressiven abstrakten Normenkontrolle. Das Verfassungsgericht führte in diesem Urteil ähnlich der deutschen „Solange-I“-Entscheidung aus, dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, insbesondere die auf dem Territorium Polens

⁴⁷⁴ Mayer, Kompetenzübertragung und Letztentscheidung, 105 f.

⁴⁷⁵ Banaszkiewicz, Die Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes angesichts der Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union: Erste Erfahrungen und neue Probleme (nach dem Stand vom 8. April 2005) in EIF Working Paper Series, 1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht der polnischen Höchstgerichte, Insitutue for European Integration Research, Working-Paper Nr: 15, 5.

⁴⁷⁶ Siehe das Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofes vom 11. Mai 2005, K 18/04, Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union (Der Beitrittsvertrag) in der deutschsprachigen Version unter: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_18_04_DE.pdf, 10. Februar 2008.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

anzuwendende EG-Verordnungen, auf ihre Vereinbarkeit mit dem polnischen Grundrechtsschutz überprüft werden können. Jedoch sieht sich der Verfassungsgerichtshof daran gehindert, jede einzelne Entscheidung des EuGH oder dessen ständige Rechtsprechung an der Verfassung zu überprüfen.

Handelt es sich jedoch um den Fall der Überprüfung von sekundärem Unionsrecht ist dies nicht von den Kontrollkompetenzen des Verfassungsgerichtshofes umfasst. Der polnische VerfGH kann lediglich ratifizierte völkerrechtliche Verträge überprüfen, nicht jedoch das gesetzte Recht internationaler Organisationen. Hier müssen sich die jeweilig damit befassten Fachgerichte mit einer Vorlage an den EuGH behelfen.⁴⁷⁷

Indem die Republik Polen ausdrücklich das primäre Unionsrecht auf die Vereinbarkeit mit der polnischen Verfassung überprüft, stellt sich die Frage, was bei einer festgestellten Verfassungswidrigkeit einer Unionsrechtlichen Bestimmung passiert. Geht man von dem politischen Willen aus, Mitglied der Union zu sein, wird die Konsequenz wohl eine Änderung des nationalen Verfassungsrechts sein. Im Gegensatz zu Polen scheuen daher die meisten Verfassungsgeber explizit diese Kompetenz der Verfassungsgerichte einzuführen.

Eine Art Kompromisslösung sieht der französische Verfassungsgesetzgeber vor, der bereits im Rahmen des Gesetzgebungsprozess primäres Unionsrecht präventiv einer Überprüfung unterziehen kann.

cc) Frankreich

Wie bereits erläutert⁴⁷⁸, lehnen die französische Lehre und Rechtsprechung die Einordnung des Unionsrechts als von den völkerrechtlichen Grundlagen losgelöste und eigenständige Rechtsordnung ab. Daher ist eine Prüfung der Vereinbarkeit von völkerrechtlichen Vertragsvorhaben mit der Verfassung durch den *Conseil Constitutionnel* auf Antrag gem Art 54 bzw Art 61 Abs 2 der französischen Verfassung möglich.⁴⁷⁹

In französischer Tradition kann folglich das primäre Unionsrecht einer präventiven Verfassungskontrolle durch den *Conseil Constitutionnel* zugeführt werden. Treten Unstimmigkeiten mit der Verfassung auf, so können diese im Vorfeld beseitigt werden, bevor das jeweilige Zustimmungsgesetz in Kraft tritt. Die Verfahren nach Art 54 und

⁴⁷⁷ Banaszkiwicz, Die Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes angesichts der Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union: Erste Erfahrungen und neue Probleme (nach dem Stand vom 8. April 2005) in EIF Working Paper Series, 1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht der polnischen Höchstgerichte, Insitutue for European Integration Research, Working-Paper Nr: 15, 14.

⁴⁷⁸ Vgl: zweiter Teil, zweiter Abschnitt, Litera B, Unterpunkt III, a.

⁴⁷⁹ Sonnenberger/Autexier, Einführung in das französische Recht, 58; Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 148.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Art 61 Abs 2 der französischen Verfassung sind weiterhin aufgrund des Antragserfordernisses lediglich von Staatsorganen einleitbar. Diese Konstruktion zeigt, dass es hier nicht um die Durchsetzung etwaiger subjektiver Rechte geht. Vielmehr haben hier die Staatsorgane die Aufgabe, die widerspruchsfreie Konsistenz des Verfassungsgefüges zu gewährleisten, indem im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses der verfassungsmäßige Zustand des Zustimmungsgesetzes hergestellt wird.

Mit diesem Hintergrund befasste auch der französische Staatspräsident *Sarkozy* am Tag der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon, am 13. Dezember 2007, den *Conseil Constitutionnel* mit einer Vertragskontrolle nach Art 54 Constitution Française (CF) vor, um sich Gewissheit darüber zu verschaffen, ob die bevorstehende Ratifikation einer vorherigen Verfassungsänderung bedürfe. In diesem präventiven Kontrollverfahren hat der französische Verfassungsrat die Aufgabe, einen etwaigen nationalen Souveränitätsverzicht aufzuzeigen und gibt die Frage der Lösbarkeit an die Politik zurück. Es sind die politischen Kräfte Frankreichs, die dann in einem zweiten Schritt einen Souveränitätsverzicht möglich machen, indem sie die Verfassung ändern.⁴⁸⁰

II. Die Individualverfassungsbeschwerde

Neben dem eher verobjektivierten Schutz der Verfassung durch Normenkontrollverfahren, haben sich manche Verfassungsgeber dafür entschieden, einen darüber hinausgehenden subjektivierten Schutz des Einzelnen einzuführen. Dabei können Menschen bzw Bürger diejenigen subjektiv-öffentlichen Rechte, die unter dem besonderen Schutz der Verfassung stehen, im Falle einer allfälligen Verletzung durch hoheitliche Akte der Exekutive oder der Judikative vor dem Verfassungsgericht durchsetzen. Dieser Rechtsbehelf ist üblicherweise als *ultima ratio* nach der Erschöpfung des Rechtsweges zugelassen und damit subsidiär.⁴⁸¹ Im Rahmen der Individualverfassungsbeschwerde ist zwischen einer echten und einer unechten Ausformung zu unterscheiden, sofern eine Individualverfassungsbeschwerde überhaupt existiert.

a) Das Fehlen der Individualverfassungsbeschwerde

Nicht alle Rechtsordnungen sehen die Möglichkeit vor, dass ein Einzelner die Verletzung seiner verfassungsrechtlich garantierten Rechte rügen kann. Die Ursache hierfür liegt

⁴⁸⁰ Hufeld, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, 43 f.

⁴⁸¹ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 141 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

wiederum in den jeweiligen historischen Wurzeln und dem daraus resultierenden Verständnis des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat.

aa) Großbritannien

Im Bereich des Grundrechtsschutzes nimmt das Vereinigte Königreich erneut eine Sonderstellung ein. Traditionell gibt es in Großbritannien keinen geschriebenen Grundrechtskatalog, der dem Einzelnen einklagbare subjektiv-öffentliche Rechte verleihen könnte. Auch die britische *Bill of Rights* von 1689⁴⁸² enthält lediglich einen Katalog an *civil liberties* und eben gerade keine Abwehrrechte gegen den Staat.⁴⁸³ Demzufolge gibt es bislang auch keine britische Verfassungsgerichtsbarkeit und damit auch keine Individualverfassungsbeschwerde. Diese Feststellung muss aber insofern eingeschränkt werden, als dass Verfassungsgerichtsbarkeit hier die Überprüfung verfassungsgemäßer Grundrechte meint. Da die britische Verfassung größtenteils eine unkodifizierte ist, kann es demgegenüber aber sein, dass auch ein britisches Höchstgericht – zurzeit das *House of Lords*, ab Oktober 2009 der *UK Supreme Court* – Recht über Sachen mit „Verfassungsrang“ (zB Angelegenheiten der britischen Regionalisierung, der sog *Devolution*) spricht.

Der Grundrechtsschutz des Einzelnen erfolgt primär über eine ausgeprägte Grundrechts-sensibilisierung des Parlamentes, eine Kontrolle der Parlamentsmehrheit durch eine starke Opposition und durch eine kritische Öffentlichkeit in diesem Bereich. Geschützt wird auf grundrechtlicher Ebene, was positiv durch gesetzliche Bestimmungen gewährt wird und dasjenige, was nach Abzug aller Beschränkungen verbleibt, was man als negativen Schutzzumfang beschreiben kann, *residual freedom*.

Neben der residualen Komponente ist jedoch in den vergangenen Jahren eine erstarkende Bindung der Gerichte an Grundrechte zu verzeichnen. Nachdem die EMRK von den Gerichten zunächst nur durch „die Hintertür“ zur Auslegung eines Gesetzes herangezogen wurde, „*incorporation through the back door*“, entschied sich die *Labour*-Regierung für die „*incorporation through the front door*“, und verabschiedete 1998 den *Human Rights Act*, der die zentralen Gewährleistungen der EMRK in das britische Recht inkorporiert.⁴⁸⁴

Nachdem seit den 1970er Jahren die Verabschiedung eines geschriebenen Grundrechtskataloges Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Verfassungsreformbemühungen war,

⁴⁸² Siehe den Text der *Bill of Rights* auch in einer deutschsprachigen Version in: Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte, 235 ff.

⁴⁸³ Sydow, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 53.

⁴⁸⁴ Kühling, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 345 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

trat der *Human Rights Act* beinahe 30 Jahre später, im Oktober 2000 in Kraft. Dieser zielt primär auf die Bindung des Verwaltungshandelns an die Grundrechte der EMRK ab, worüber eine umfassende Kontrollkompetenz der Gerichte entstand. Eine besondere Schwierigkeit bestand darin, den *Human Rights Act* in das britische Rechtssystem einzubetten. Der Spagat zwischen der Parlamentssuprematie auf der einen Seite und der Verbindlichkeit der durch die EMRK gewährleisteten Grundrechte auf der anderen Seite wird durch ein dreistufiges Instrumentarium gewährleistet⁴⁸⁵: auf einer ersten Stufe werden die Gerichte zu einer konventionskonformen Auslegung der Gesetze verpflichtet.

Section 3 (1) Human Rights Act

*So weit möglich, muss die Primär- und Sekundärgesetzgebung konventionskonform ausgelegt und angewendet werden.*⁴⁸⁶

Sollte solch eine konventionskonforme Auslegung nicht möglich sein, haben bestimmte höhere Gerichte auf einer zweiten Stufe die Kompetenz, ein konventionswidriges Gesetz für unvereinbar mit der EMRK zu erklären. Diese *declaration of incompatibility* hat jedoch weder auf den konkreten Rechtsstreit noch auf das angegriffene Gesetz unmittelbare Auswirkungen. Eine Normenverwerfungskompetenz eines Gerichtes würde die Parlamentssuprematie völlig aushebeln und nach britischer Sicht zu einer Übergewichtung der Gerichte führen. Jedoch ist man sich der politischen Bindungen und des politischen Druckes sicher, den die *declaration of incompatibility* in der Folge auslösen soll.

Auf der letzten Stufe sind nun nämlich Regierung und Parlament zum Handeln aufgerufen, im Rahmen einer vereinfachten und damit beschleunigten Änderung das betreffende Parlamentsgesetz im Wege der *secondary legislation* durch eine *remedial order* zu ändern. Das Verfahren, das die *declaration of incompatibility* auslöst, unterscheidet sich insofern von der normalen Parlamentsgesetzgebung, indem das übliche Gesetzgebungsverfahren für einen *Act of Parliament* nicht eingehalten und der *royal assent* nicht eingeholt werden muss.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Sydow, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 52 ff.

⁴⁸⁶ „So far it is possible to do so, primary legislation and subordinate legislation must be read and given effect in a way which is compatible with the Conventions rights.“

⁴⁸⁷ Sydow, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 57.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Obwohl die Gerichte durch den *Human Rights Act* eine wesentliche Aufwertung erfahren haben, kann von einer Verfassungsgerichtsbarkeit im klassischen Sinne und damit von einer Individualverfassungsbeschwerde nicht die Rede sein.⁴⁸⁸

Die Ablehnung der Einklagbarkeit von Grundrechten gegenüber dem Staat zeigt sich auch in der Position Großbritanniens⁴⁸⁹ zu den Reformbemühungen des Vertrages von Lissabon. Gemäß Art 1 des Protokolls über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich⁴⁹⁰ haben sich Großbritannien und Polen dafür entschieden, die Grundrechtecharta für sich als nicht bindend zu vereinbaren.

Art 1 des Protokolls über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich

(1) Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigten Königreichs zu der Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Verwaltungspraxis oder Maßnahmen Polens oder des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen im Einklang stehen.

(2) Insbesondere – und um jeden Zweifel auszuräumen – werden mit Titel IV der Charta keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, soweit Polen bzw. Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat.

Dieses *opt-out* Großbritanniens aus der Grundrechtecharta wurde von Premierminister Gordon Brown vor allem damit begründet, dass das britische Arbeitsrecht bzw andere Gesetze, die die sozialen „Grundrechte“ betreffen, durch die Geltung der Grundrechtecharta geändert werden könnten.⁴⁹¹ Wiederum zeigt sich hierin die Ablehnung Großbritanniens, die gerichtliche Kontrolle gerade auch im Grundrechtsbereich aufzuwerten bzw zu schaffen. Ein verbindlicher Grundrechtskatalog durch europäisches Primärrecht würde selbst ohne einen direkten Zugang des Einzelnen zu den Höchstgerichten zu einer Einklagbarkeit der Grundrechte zumindest auf europäischer

⁴⁸⁸ Der EGMR entschied sogar kürzlich, dass ein britischer Bürger, der einen Antrag in Strassburg stellt, nicht das britische Verfahren nach dem Human Rights Act durchlaufen haben muss, da dieses Verfahren nicht als Rechtsbehelf iSv § 35 Abs 1 EMRK anzusehen ist, vgl *Burden v UK*, 29.04.2008, abrufbar unter <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=834892&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, 20. März 2008.

⁴⁸⁹ Und auch Polens.

⁴⁹⁰ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu>, 11. Jänner 2009.

⁴⁹¹ Williams, Should a referendum be held on EU treaty?, Liverpool Daily Post, vgl: <http://www.liverpooldailypost.co.uk/views/liverpool-debate/2007/10/09/should-a-referendum-be-held-on-eu-treaty-64375-19922428/>, 18. Februar 2008.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Ebene führen und damit die traditionelle Kräftebalance im Vereinigten Königreich nachhaltig verändern.

bb) Frankreich

Titel VII der französischen Verfassung führt in den Artikeln 56 bis 63 die Kompetenzen des *Conseil Constitutionnel* enumerativ auf.⁴⁹² Eine Individualverfassungsbeschwerde findet der Leser hier jedoch nicht. Der *Conseil Constitutionnel* betont vielmehr selbst in seiner Rechtsprechung, er könne über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nur in den in Art 61 der französischen Verfassung beschriebenen Fällen und nur gemäß der dort vorgegebenen Modalitäten befinden.⁴⁹³ Diese Beschränkung vermag jedoch kaum zu überraschen, wenn man sich die Konzeption der französischen Verfassung vor Augen führt.

Die Grundrechte in der französischen Verfassung sind traditionell als objektives positives Recht ausgestaltet und enthalten gerade keine subjektiv-öffentlichen Rechte. Zwar binden die Grundrechte auch in dieser objektivierten Ausgestaltung den Gesetzgeber und haben damit übergesetzlichen Rang, jedoch besteht keine Möglichkeit ihrer gerichtlichen Einklagbarkeit. Der Grundrechtsschutz erfolgt primär durch die Selbstbindung des Gesetzgebers an die Grundrechte. Darüber hinaus ist das Parlament aufgerufen, diese Grundrechtsbindung auch für die Zukunft zu gewährleisten, so wie die Gerichte und Verwaltungsorganen die Obliegenheit trifft, die Normen grundrechtskonform auszulegen und anzuwenden.⁴⁹⁴

Der *Conseil Constitutionnel*, der Verfassungsrat entwickelte sich zu einem echten Kontrollorgan der materiellen Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsmaßnahmen und dies auch im Hinblick auf die Grundrechte. Seit den 1970er Jahren baute der *Conseil Constitutionnel* in seiner Rechtsprechung den Prüfungsmaßstab, den *bloc de constitutionnalité*, immer weiter aus und glich damit den fehlenden Grundrechtskatalog in der Verfassung der V. Republik aus.⁴⁹⁵ Jedoch ist diese Rechtsprechungsentwicklung nur als eine Tendenz zur Aufwertung der subjektiven Rechte zu werten. Die Entscheidungen des *Conseil Constitutionnel* ändern nichts daran, dass die Grundrechte noch immer nicht durch den Einzelnen einklagbar sind und dass eine Verfassungsbeschwerde in Frankreich ausgeschlossen bleibt.

⁴⁹² Starke, Die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle durch den Conseil Constitutionnel, 11.

⁴⁹³ Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 21.10.1988, 88-1082/1117, A.N. Vald'Ôise, 5^e circ, Rec 183, cons 3.

⁴⁹⁴ Kühling, Die Kommunikationsfreiheit als Europäisches Gemeinschaftsgrundrecht (1999), 252 f.

⁴⁹⁵ Kühling, Die Kommunikationsfreiheit als Europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 253 f.

cc) Italien

Dass die Republik Italien keine Individualverfassungsbeschwerde kennt, mag bei dem umfangreichen und detaillierten Grundrechtskatalog, der die individuellen und politischen Freiheitsrechte in nachdrücklicher Weise hervorhebt, doch überraschen. Im Gegensatz zu Frankreich sind die Grundrechte auch sehr wohl subjektiv-rechtlich ausgerichtet. Diese Konzeption zeigt sich deutlich an Art 24 Abs 1 der italienischen Verfassung, der die Grundrechte als subjektive Abwehrrechte ausgestaltet, die auch gerichtlich durchsetzbar sind.

Art 24 Abs 1 und 2 der italienischen Verfassung

(1) Jedermann kann zum Schutze seiner eigenen Rechte und seiner rechtmäßigen Interessen die Gerichte in Anspruch nehmen.

(2) Die Verteidigung ist in jeder Phase und Stufe des Verfahrens ein unverletzliches Recht.

Das Fehlen der Verfassungsbeschwerde wird in Italien aber durch die hohe Bedeutung der konkreten Normenkontrolle mit Vorlageverpflichtung der einzelnen Richter ausgeglichen.⁴⁹⁶ Der Prozessrichter ist verpflichtet, den Einwand der Verfassungswidrigkeit zu prüfen und die Sache dem Verfassungsgericht vorzulegen, es sei denn, dass er den Einwand nicht für entscheidungserheblich oder für offensichtlich unbegründet hält.⁴⁹⁷ Da die ablehnende Entscheidung des Prozessrichters jedoch nicht angreifbar ist, hat der jeweilige Richter den Zugang des Einzelnen zum Verfassungsgericht in der Hand.

b) Die echte Individualverfassungsbeschwerde

Die Grundrechtsverletzung des Einzelnen kann bei der Individualverfassungsbeschwerde in zweierlei Formen auftreten, welche davon abhängen, ob die Norm, auf die sich der Vollzugsakt stützt, verfassungsmäßig ist oder nicht. Der Einzelne kann nämlich einerseits davon betroffen sein, dass eine an sich verfassungskonforme Norm in verfassungswidriger Weise angewandt wird. Die Verfassungswidrigkeit ergibt sich dann durch die konkrete Anwendung durch ein bestimmtes Vollzugsorgan. Die zweite Möglichkeit der Grundrechtsverletzung liegt im Fall der Verfassungswidrigkeit der generellen Norm vor, welche die Grundlage eines Vollzugsaktes bildet.

⁴⁹⁶ Monjé/Diederich, Italien, in Mayer (Hrsg), WHI 7/02, 20.

⁴⁹⁷ Art 1 des Verfassungsgesetzes Nr 1/1949 v 9.02.1948 – Bestimmungen über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit und die Garantien der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtes; Art 23 Abs 2 VerfGG.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Ist eine Verfassungsbeschwerde in beiden Fällen möglich, so spricht man von einer echten Individualverfassungsbeschwerde. Kann jedoch lediglich die Fehlerhaftigkeit der generellen Norm angegriffen werden, so spricht man von einer unechten Individualverfassungsbeschwerde.⁴⁹⁸ Im Folgenden soll die echte Individualverfassungsbeschwerde am Beispiel Deutschlands und Österreichs erläutert werden.

aa) Österreich

Obwohl die deutsche Verfassungsbeschwerde als Prototyp einer echten Grundrechtsbeschwerde gehandelt wird, war diese dem österreichischen Rechtssystem (neben Liechtenstein und der Schweiz) um einige Zeit früher immanent. Schon 1868 konnten die Staatsbürger Österreichs Beschwerde gegen Verwaltungsakte geltend machen, mit denen sie die Verletzung subjektiver politischer Rechte rügten, die ihnen durch die Verfassung gewährleistet wurden. Vor 1945 waren demgegenüber in Deutschland die Formen einer echten Grundrechtsbeschwerde eher schwach ausgebildet. Doch auch die österreichische Verfassungsbeschwerde war im 19. Jahrhundert eher von geringerer Bedeutung, da das damalig zuständige Reichsgericht lediglich eine etwaige Verfassungswidrigkeit feststellen, den fraglichen Verwaltungsakt jedoch nicht aufheben konnte. Diese Kassationsbefugnis wurde erst im Jahr 1920 eingeführt, als die Kompetenzen des Reichsgerichts auf den Verfassungsgerichtshof übertragen wurden.⁴⁹⁹

Nach dem heutigen Art 144 Abs 1 B-VG kann sich der Einzelne bei einer subjektiven Rechtsverletzung mittels einer Bescheidbeschwerde nach Erschöpfung des Instanzenzuges an den Verfassungsgerichtshof wenden.

Art 144 Abs 1 B-VG

*Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenaten, soweit der Beschwerdeführer **durch den Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährtem Recht oder wegen Anwendung einer gesetzeswidrigen Verordnung, einer gesetzwidrigen Kundmachung über die Wiederverlautbarung eines Gesetzes (Staatsvertrages), eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.** Die Beschwerde kann erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.*

⁴⁹⁸ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 141.

⁴⁹⁹ Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, 11.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Der Wortlaut von Art 144 Abs 1 Satz 1 B-VG bringt klar zum Ausdruck, dass sich der Beschwerdeführer mit zweierlei Vorbringen an den Verfassungsgerichtshof wenden kann. Einerseits kann dieser behaupten, in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht, andererseits wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes, einer gesetzeswidrigen Verordnung, einer gesetzeswidrigen Wiederverlautbarung oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt worden zu sein.⁵⁰⁰ Ein verfassungsgesetzlich gewährlestetes Recht kann dabei iSd Art 144 B-VG jede subjektive Rechtsposition sein, die im Verfassungsrang steht. Unionsrechtliche Grundrechte, die nicht im nationalen Verfassungsrecht verankert sind, kommen dagegen nicht in Betracht.⁵⁰¹ Dem zweiten Tatbestand, der die Anwendung einer verfassungswidrigen Norm zum Inhalt hat, kommt vor allem in dem seltenen Fall Bedeutung zu, in dem die Anwendung einer verfassungswidrigen generellen Norm keine Grundrechte berührt. Somit ist nach der Rechtsprechung die Verletzung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts bereits durch die Anwendung einer verfassungswidrigen Rechtsnorm gegeben.⁵⁰²

Art 144 B-VG wird im Schrifttum als zentraler Angel- und Gipfelpunkt des öffentlich-rechtlichen Individualrechtsschutzsystems beschrieben, da über Art 144 B-VG die Eingriffe der Verwaltung in die Rechtssphäre des Einzelnen einer Verfassungskontrolle zugänglich gemacht sind.⁵⁰³ Die historische Beschränkung der Rechtmäßigkeitsprüfung auf Verwaltungsakte wurde bis heute beibehalten, so dass von Art 144 B-VG gerichtliche Urteile nicht erfasst sind und das österreichische Verfassungsrecht damit die Urteilsverfassungsbeschwerde kennt nicht.⁵⁰⁴

bb) Deutschland

Eine echte Individualverfassungsbeschwerde, deren Prüfungsgegenstand anders als in Österreich insbesondere auch Akte der Judikative umfasst, kann am Beispiel Deutschlands erläutert werden. Doch auch andere Staaten wie Tschechien, Slowenien und die Slowakei kennen das Instrument der Urteilsverfassungsbeschwerde.⁵⁰⁵

⁵⁰⁰ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 1051.

⁵⁰¹ Kneih/Rohregger, Art 144 B-VG Rz 22 ff, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar.

⁵⁰² Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 1051.

⁵⁰³ Kneih/Rohregger, Art 144 B-VG Rz 4, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar.

⁵⁰⁴ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 142.

⁵⁰⁵ Siehe Art 87 Abs 1 lit d der tschechischen, Art 160 Abs 1 der slowenischen und Art 127 der slowakischen Verfassung, vgl Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 142.

Art 93 Abs 1 Z 4 a des deutschen Grundgesetzes

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:

*4 a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit einer Behauptung erhoben werden können, **durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art 20 Abs 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein;***

Nach Art 93 Abs 1 Z 4 a des deutschen Grundgesetzes kann das Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung angerufen werden, die öffentliche Gewalt habe den Beschwerdeführer in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsähnlichen Rechte verletzt. Unter öffentlicher Gewalt versteht man dabei sowohl die Gesetzgebung, die Rechtsprechung als auch die Verwaltung. Dabei ist die Verfassungsbeschwerde kein zusätzlicher Rechtsbehelf und keine Superrevisionsinstanz sondern ermöglicht eine verfassungsgerichtliche Überprüfung anderer gerichtlicher Entscheidungen nach Erschöpfung des Rechtsweges. Lediglich bei Verfassungsbeschwerden gegen Normen ist dieser Grundsatz der Rechtswegerschöpfung nicht anzuwenden, da gegen Rechtsnormen kein Rechtsweg eröffnet ist.⁵⁰⁶

Nachdem in Deutschland also alle letztinstanzlichen Urteile vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung angegriffen werden können, der Beschwerdeführer sei in einem Grundrecht bzw grundrechtsähnlichen Recht verletzt, kann man im Gegensatz zu dem System der österreichischen Verfassungsbeschwerde in Deutschland von einem weiteren Schutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt sprechen. Inhaltlich sieht Art 93 Abs 1 Z 4 a GG dabei keine Einschränkung vor, ob diese Grundrechtsverletzung durch die Anwendung einer rechtswidrigen Norm oder durch die rechtswidrige Anwendung einer rechtmäßigen Norm erfolgt ist. Danach ist auch in Deutschland eine echte Individualverfassungsbeschwerde gegeben.

c) Die unechte Individualverfassungsbeschwerde

Die unechte Individualverfassungsbeschwerde ist eine Unterform der konkreten Normenkontrolle, da sich dieser Rechtsbehelf gegen die Rechtsnorm richtet, die dem konkreten Einzelakt zugrunde liegt. Zwar ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung Voraussetzung der Antragsbefugnis, die Prüfung der Norm erstreckt sich jedoch auf alle Gesichtspunkte ihrer Verfassungsmäßigkeit.⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Maunz, Art 93 Rz 64 ff, in Maunz/Dürig(Hrsg), Grundgesetz, Kommentar.

⁵⁰⁷ Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, 19.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

aa) Ungarn

Die unechte Grundrechtsbeschwerde erhielt ihre juristisch klarste Ausgestaltung in Ungarn, als im Jahr 1990 die Verfassungsbeschwerde, die *alkotmányjogi panasz*, gemäß §§ 1 lit d) iVm 48 VerfGG⁵⁰⁸ eingeführt wurde.

§ 1 lit d) des ungarischen Verfassungsgerichtsgesetzes

In die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts gehören:

[...]

d) Entscheidungen über die Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung der Verfassungsrechte;

[...]

§ 48 Abs 1 und 2 des ungarischen Verfassungsgerichtsgesetzes

(1) Jedermann kann wegen Verletzung seiner in der Verfassung garantierten Rechte eine Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht erheben, wenn seine Rechtsverletzung wegen der Anwendung einer verfassungswidrigen Rechtsregel erfolgte, der Rechtsweg bereits erschöpft ist und kein anderes Rechtsmittel offen ist.

(2) Die Verfassungsbeschwerde kann innerhalb von 60 Tagen nach der Zustellung des rechtskräftigen Beschlusses erhoben werden.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach 48 Abs 1 des ungarischen VerfGG als Rechtsbehelf ausgestaltet, der nur demjenigen zusteht, der sich durch die Anwendung einer verfassungswidrigen Rechtsnorm in seinen Grundrechten verletzt sieht. Angefochten wird nach § 48 Abs 1 VerfGG die im Verfahren angewandte Rechtsnorm, durch welche die Verletzung der Grundrechte des Antragstellers verursacht worden ist.⁵⁰⁹ Nach Erschöpfung des Rechtsweges kann nach Abs 2 innerhalb von 60 Tagen gegen die verfassungswidrige Rechtsnorm Verfassungsbeschwerde erhoben werden.

Der Verfassungsbeschwerde kommt in Ungarn jedoch nur sehr geringe Bedeutung zu, da das gleiche Ziel über die nachträgliche Normenkontrolle, die als Popularklage ausgestaltet ist, leichter zu erreichen ist.⁵¹⁰ Im Unterschied zur repressiven Normenkontrolle nach §§ 37 bis 43 VerfGG ist die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde zusätzlich von dem Erfordernis eines persönlichen Rechtsschutzinteresses und der Einhaltung der Frist abhängig. Man kann also vereinfachend bei der Verfassungsbeschwerde von einer

⁵⁰⁸ Eine deutschsprachige Version des VerfGG ist abrufbar unter: <http://www.mkab.hu/de/depage5.htm>, 8. Jänner 2009.

⁵⁰⁹ Majoros, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, 11.

⁵¹⁰ Siehe zur ungarischen nachträglichen Normenkontrolle 2. Teil, 3. Abschnitt, A, I, b), aa), 145 ff und vgl Bunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, 19.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

erschweren nachträglichen Normenkontrolle sprechen, was deren Verwendung in Ungarn nachrangig macht.

Zur Illustrierung der geringen Bedeutung der Verfassungsbeschwerde kann hier der Geschäftsanfall beim Verfassungsgericht von der Aufnahme seiner gerichtlichen Tätigkeit bis zur Mitte des Jahres 1992 angeführt werden. Von insgesamt 3.927 Verfahren waren 1.318 repressive Normenkontrollen und lediglich 18 Verfassungsbeschwerden zu verzeichnen.⁵¹¹

bb) Polen

Die Republik Polen führte 1997 die Verfassungsklage, die *skarga konsytucyjna*, gemäß den Artikeln 79 Abs 1 iVm 188 Nr 5 der polnischen Verfassung ein, die im Gegensatz zur ungarischen Verfassungsbeschwerde eine beträchtliche Bedeutung erlangt hat. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Polen keine konkrete Normenkontrolle in der Form einer Popularklage möglich ist.⁵¹²

Art 79 Abs 1 der polnischen Verfassung

*Gemäß den durch Gesetz geregelten Grundsätzen hat jedermann dessen verfassungsmäßigen Freiheiten oder Rechte verletzt worden sind, das Recht, Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof **einzu legen und die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes oder eines anderen normativen Aktes prüfen zu lassen**, auf dessen Grundlage ein Gericht oder ein Organ der öffentlichen Verwaltung endgültig über seine in der Verfassung abgestimmten Freiheiten, Rechte oder Pflichten entschieden hat.*

Art 188 Nr 5 der polnischen Verfassung

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über

[...]

5. die Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 79 Abs. 1.

Im Unterschied zur ungarischen Verfassungsbeschwerde besteht bei der polnischen Verfassungsklage Anwaltszwang, was die Verfassungsklagen in überschaubaren Rahmen hält. Bis zum Jahr 2000 konnte von einem Durchschnittswert von ca 200 Verfassungsklagen pro Jahr gesprochen werden.⁵¹³

III. Resümee

Ob eine Rechtskontrolle primären bzw sekundären Unionsrechts auf mitgliedstaatlicher Ebene durchgeführt wird bzw werden kann, hängt also auf einer ersten Stufe von dem

⁵¹¹ Majoros, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, 47.

⁵¹² Bunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, (2001) 19.

⁵¹³ Bunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, (2001) 19.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

jeweiligen nationalen System der gerichtlichen Überprüfbarkeit ab. Durchführbare Instrumente einer Überprüfung supranationalen Rechts sind dabei die Normenkontrolle und die Individualverfassungsbeschwerde.

Existiert eine Normenkontrolle, hat die Judikatur die Möglichkeit, Normen an höherrangigem Recht zu überprüfen. Diese Rechtskontrolle kann dabei im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens lediglich präventiv ausgestaltet sein, oder auch die Möglichkeit geben, geltendes Recht im Nachhinein überprüfen zu lassen. Eine reine Vorabkontrolle, die auch als „französisches Modell“ bekannt ist, birgt den Nachteil, dass eventuelle Schwierigkeiten bei der faktischen Anwendung einer Norm *a priori* nicht berücksichtigt werden können. Da die rein präventive Normenkontrolle lediglich im Gesetzgebungsprozess stattfindet, sind auch nur ganz bestimmte Vetospieler in diesen Prozess mit eingebunden. Einzelne Personen oder Personengruppen haben hierbei keinen direkten Einfluss. Im Gegensatz hierzu bietet die repressive Normenkontrolle, die als „österreichisches Modell“ bekannt ist, den Vorteil, Gesetze im Nachhinein einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Es ist dieses Modell, das auch beispielsweise den österreichischen Verfassungsgerichtshof dazu befähigt, bestimmte und diffizile Vorlagefragen dem EuGH zuzuführen. Schon früh bestätigte der VfGH die Möglichkeit einer Vorlagepflicht nach Art 234 EG und richtet seit dem Jahr 1999⁵¹⁴ regelmäßig Vorlagefragen an den EuGH.⁵¹⁵ Diese Methodik fördert neben einer konsistenten nationalen Rechtsauslegung die Annäherung von nationalen und supranationalen Recht und schärft auch das Konfliktbewusstsein des europäischen Gesetzgebers.

Ob aber die nationalen Verfassungsgerichte in der Lage sind oder sich in der Lage sehen, supranationales Recht auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung zu überprüfen, hängt stark von der jeweiligen Konzeption der Verfassungen ab. In Deutschland ist im Gegensatz zu Polen und Frankreich keine explizite Überprüfbarkeit außernationalen Rechts geregelt. Die verfassungsgerichtlichen Kompetenzen konnten sich daher erst im Laufe der Zeit durch eine umfangreiche Rechtsprechung entwickeln. Während in Polen eine Überprüfung des Unionsrechts anhand der Verfassung ausdrücklich sowohl repressiv als auch präventiv⁵¹⁶ möglich ist, ist eine vorbeugende Überprüfung in Frankreich lediglich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses denkbar.

⁵¹⁴ EuGH, C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Slg 2001, I-8365.

⁵¹⁵ Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, 237.

⁵¹⁶ Von dieser Möglichkeit nach Art 122 Abs 3 und 133 Abs 2 der polnischen Verfassung hat der Verfassungsgerichtshof in Streitigkeiten mit europarechtlichem Bezug jedoch noch keinen Gebrauch gemacht, vgl. Banaszkiewicz, Die Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes anlässlich der Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union: Erste Erfahrungen und neue Probleme, 7.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Obwohl also die Instrumente für eine Rechtskontrolle vorhanden sein mögen, spielt auf einer zweiten Stufe die Frage nach der Art und Weise der Integration des außernationalen Rechts eine wesentliche Rolle. So führt das dualistische Rechtsverständnis in Deutschland dazu, dass das Bundesverfassungsgericht sich daran gehindert sah und noch weitläufig gehindert sieht, außerstaatliches Recht an der nationalen Verfassung zu überprüfen. Da das supranationale Recht nicht über der Verfassung sondern neben ihr steht, macht es keinen Sinn, dieses in eine innerdeutsche Normenhierarchie zu integrieren. Nur dort, wo die grundlegenden Prinzipien der deutschen Rechtsordnung durch ausbrechende Rechtsakte tangiert werden oder bei einer generellen Preisgabe des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene schaltet sich das Verfassungsgericht als Hüter des Grundgesetzes wieder ein.

Frankreich ist demgegenüber gemäßigt monistisch ausgestaltet. Es versteht das Völkerrecht und damit das Europarecht als Teil seiner Rechtsordnung und stuft es unterhalb des nationalen Verfassungsrechts ein. Daraus resultiert ein Prüfungsrecht des Verfassungsrates auf Vereinbarkeit von zukünftig geltendem Europarecht mit der französischen Verfassung. Dieses Prüfungsrecht ist auch von essentieller Bedeutung, da anders als im Falle Deutschlands in einem monistischen System ein Widerspruch der Rechtsmaterien auch zu einem inneren Widerspruch des nationalen Verfassungsgefüges führt.

Diese bestehenden unterschiedlichen konzeptionellen Ansatzpunkte werden jedoch von den nationalen Verfassungsgerichten im Rahmen ihrer politischen Vorstellungen ausgerichtet. Deutschland hat seine Rechtsprechung in die Richtung ausgeweitet, als es eben doch möglich ist, unter bestimmten Umständen in einem bestimmten Umfang europäisches Recht an Verfassungsprinzipien bzw an den Zustimmungsgesetzen zu überprüfen. Frankreich demgegenüber stellt nur präventiv eine Unvereinbarkeit mit seiner Verfassung fest und kann diese dann noch ändern. In Polen wurde dieser Weg mit dem Urteil zum Europäischen Haftbefehl auch eingeschlagen, indem entschieden wurde, dass auch Polen seine Verfassung ändern muss, um sekundäres Unionsrecht auf verfassungskonforme Weise umsetzen zu können.⁵¹⁷

Ein letzter entscheidender Punkt in der mitgliedstaatlichen Rechtskontrolle ist die Existenz einer Individualverfassungsbeschwerde. Kann ein Einzelner die Verletzung seiner verfassungsgemäß garantierten Rechte vor einem Gericht geltend machen, erhält die

⁵¹⁷ Das polnische Urteil zu Europäischen Haftbefehl, P 1/05, deutschsprachige Version unter http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

ationale Verfassung eine neue Schutzdimension und damit eine grundlegend andere Bedeutung. Ob und wie jedoch der Einzelne in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Zugang zu einer individuellen Überprüfung seiner verfassungsmäßig garantierten Rechtspositionen erlangt und ob der Einzelne im Falle einer möglichen Verletzung seiner Grundrechte diese gerichtlich durchsetzen kann, ist sehr unterschiedlich geregelt. Geht man davon aus, dass der verfassungsmäßige Schutz der Grundrechte eine grundlegende Bedeutung des Rechtssystems ist, liegt es nahe, dem Einzelnen einen besonderen Rechtsbehelf zur Verfügung zu stellen, der es ihm ermöglicht, die Wahrung seiner Grundrechte direkt und selbst einzuklagen. Wie erheblich sich die Möglichkeit einer Individualverfassungsbeschwerde auf die europarechtliche Ebene auswirkt, kann wiederum insbesondere anhand der Solange-II-Rechtsprechung in Deutschland aber auch anhand der Verfassungsbeschwerde eines deutschen CSU-Abgeordneten gegen den Vertrag von Lissabon⁵¹⁸ deutlich gemacht werden. Trotz der politisch eindeutigen Befürwortung der vertieften Integration erreichten hierdurch einzelne Antragsteller eine erneute Überprüfung und eine öffentliche Diskussion über eine kontrovers diskutierte Frage. Dabei kann festgehalten werden, dass die zahlreichen Verfassungsbeschwerden in Deutschland zu einer ausführlichen Judikatur zum Verhältnis zwischen Europarecht und nationalem Recht geführt und das deutsche Bundesverfassungsgericht zum gewichtigen „Hüter der Verfassung“ gemacht haben.

Es ist jedoch nicht die Verfassungsbeschwerde alleine, die die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem Land lebendig macht und die soeben erwähnte erweiterte Schutzdimension ausmacht. Vielmehr sind die Systeme in jedem Mitgliedstaat zwar unterschiedlich aber dennoch ausgewogen ausgestaltet. Beispielsweise existiert in Italien gerade keine Verfassungsbeschwerde, was aber durch die große Bedeutung der konkreten Normenkontrolle mit Vorlageverpflichtung der einzelnen Richter kompensiert wird. Auch bietet ein subjektivrechtlicher Schutz dem einzelnen Bürger die Möglichkeit der Geltendmachung seiner Rechte; dieser hängt jedoch von der Selbstbetroffenheit des Beschwerdeführers im Einzelfall ab. Ein verobjektiviertes Verfahren bilden die abstrakten Normenkontrollen, die jedoch wiederum nur von bestimmten Staatsorganen geltend gemacht werden können.

⁵¹⁸ *Prantl*, Verfassungsklage gegen den Vertrag von Lissabon, Auf zum letzten Gefecht – diesmal in Karlsruhe, *Süddeutsche Zeitung*, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/846/176315/>, 18. November 2008.

B. Strukturen

Aber auch der Weg über die im Rang unter den Verfassungsgerichten stehenden Gerichte und dabei insbesondere über die Verwaltungsgerichte könnte unter Umständen dann als ausreichend angesehen werden den individuellen Rechtsschutz zu gewährleisten, wenn man die Möglichkeit des Einzelnen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs auf Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg genügen lassen wollte. Fraglich bleibt jedoch, ob diese Gerichte auf europäischer Ebene dasselbe Gewicht wie ein nationales Verfassungsgericht einnehmen und sich in der Folge zu starken Vetospielern entwickeln können bzw ob es überhaupt eine Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Integrationsprozess braucht. Nachfolgend sollen anhand dieser Überlegungen die Strukturen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den EU-Mitgliedstaaten untersucht werden.

I. Die Niederlande als Staat ohne Verfassungsgerichtsbarkeit

Trotz ihrer großen Verfassungsrevision im Jahre 1983 haben die Niederlande kein eigenständiges Verfassungsgericht eingeführt. Das höchste Gericht der Niederlande ist der *Hoge Raad*, der Hohe Rat, der an der Spitze der niederländischen ordentlichen Gerichtsbarkeit steht. Der *Hoge Raad* entscheidet jedoch gerade nicht über die Vereinbarkeit von Parlamentsgesetzen mit der Verfassung.⁵¹⁹ Vielmehr existiert ein ausdrückliches Verbot der Gesetzeskontrolle in Art 120 der niederländischen Verfassung.

Art 120 der niederländischen Verfassung

Der Richter beurteilt **nicht** die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.

Dieses Rechtsprinzip hat in den Niederlanden auch Tradition, da bereits in der zuvor gültigen niederländischen Verfassung dieses Prinzip durch den ehemaligen Art 131 zum Ausdruck kam, der den Grundsatz enthielt, dass Gesetze „unverletzlich“ seien. Durch diese Regelungen soll und sollte abgesichert werden, dass die Auslegung der Verfassung ausschließlich durch das Parlament vorgenommen wird,⁵²⁰ mit der Argumentation, dass im Unterschied zum Parlament die Gerichte nicht vom Volk direkt legitimiert werden. Das Legitimationsdefizit wird insbesondere in den Niederlanden deutlich, wo die Richter beim *Hoge Raad* gem Art 117 Abs 1 vom niederländischen König auf Lebenszeit ernannt werden. Man kann daher gut argumentieren, dass es ein undemokratisches Vorgehen

⁵¹⁹ Vgl die offizielle Homepage des *Hoge Raad*: <http://www.rechtspraak.nl/information+in+english>, 4. Jänner 2008.

⁵²⁰ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 24.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

darstellt, Parlamentsgesetze durch Gerichtsentscheidungen außer Kraft zu setzen.⁵²¹ Rechtshistorisch gesehen, ist die Regelung des Art 120 der niederländischen Verfassung auf die französische Tradition und die Gewährleistung von Gewaltenteilung und Volkssouveränität durch den Ausschluss einer richterlichen Kontrolle von Parlamentsgesetzen zurückzuführen.⁵²²

Die Konsequenz dieser Regelung ist jedenfalls, dass nationale Parlamentsgesetze nicht an der Verfassung überprüfbar, sondern nur durch eine neuerliche Parlamentsentscheidung revidierbar sind. Demgegenüber sind jedoch untergesetzliche Normen sehr wohl an verfassungsrechtlichen Vorgaben zu messen.⁵²³ Darüber hinaus können internationale Konventionen herangezogen werden, um den Gesetzgeber in seine Schranken zu verweisen. Zwar hatte sich der *Hoge Raad* bis zum Jahre 1980 nicht in der Lage gesehen, nationales Recht an Konventionsrecht zu überprüfen. Diese Rolle des *judicial self-restraint* hat er dann jedoch in den Folgejahren aufgegeben, den rechtlichen Spielraum voll ausgeschöpft und von 1980 bis 1986 in 35 Fällen eine Verletzung von nationalen Recht mit der EMRK bejaht. Durch diese Rechtsprechung hat der *Hoge Raad* eine Möglichkeit geschaffen, Grundrechtsverletzungen über den Umweg der EMRK zu rügen.⁵²⁴

Aber auch schon vor 1980 haben die Niederlande eine ausgewogene Kräftebalance zwischen Legislative und Judikative entwickelt und man kann zu Recht sagen, dass die Niederlande eine gefestigte Demokratie rechtsstaatlichen Charakters sind, die gut ohne eine Verfassungsgerichtsbarkeit auskommt. Die verfassungsrechtliche Konstruktion der strikten Gewaltenteilung hat über die Jahrzehnte zu einem System der politischen Annäherung der staatlichen Organe mit dem Ziele des Konsenses geführt.⁵²⁵ Jedoch scheint dieses System der Rechtsstaatlichkeit, das weitgehend auf die Einrichtung der *checks and balances* verzichtet, ein Phänomen einer sehr gewachsenen und stabilen Demokratie zu sein, in der das Parlament der Garant der Demokratie und selbst nicht überprüft werden braucht. Hier ist eine Parallele zum Vereinigten Königreich zu ziehen. Sowohl Großbritannien als auch die Niederlande sind einige der wenigen europäischen Staaten, die

⁵²¹ Gaul, Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat: Die Unentbehrlichkeit des höchsten Richters, WHI-Paper 1/98, 1, siehe www.rewi.hu-berlin.de/WHI, 4. Jänner 2008.

⁵²² Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 121.

⁵²³ Gaul, Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat: Die Unentbehrlichkeit des höchsten Richters, WHI-Paper 1/98, 15, siehe www.rewi.hu-berlin.de/WHI, 4. Jänner 2008.

⁵²⁴ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 121.

⁵²⁵ Gaul, Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat: Die Unentbehrlichkeit des höchsten Richters, WHI-Paper 1/98, 15 f, siehe www.rewi.hu-berlin.de/WHI, 4. Jänner 2008.

⁵²⁶ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 121.

⁵²⁷ Gaul, Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat: Die Unentbehrlichkeit des höchsten Richters, WHI-Paper 1/98, 28, siehe www.rewi.hu-berlin.de/WHI, 4. Jänner 2008.

noch als konstitutionelle Monarchien ausgestaltet sind. Das Vertrauen, das sich über die Zeit in die Volksvertretung entwickelt hat, scheint historisch so tief verankert zu sein, dass eine gerichtliche Kontrolle schlicht für überflüssig gehalten wird.

II. Staaten mit diffuser Verfassungsgerichtsbarkeit

Im Gegensatz zu den Niederlanden existiert jedoch in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr wohl eine Verfassungsgerichtsbarkeit. Die unterschiedlichen Ausformungen können in zwei Großgruppen unterteilt werden, und zwar in Staaten mit diffuser und Staaten mit konzentrierter Normenkontrolle.⁵²⁶ Das kennzeichnende Element der diffusen Normenkontrolle ist, dass kein spezialisiertes Gericht existiert, das für die Prüfung von Verfassungsfragen zuständig ist. Vielmehr sind alle ordentlichen Gerichte befugt, die Verfassungsmäßigkeit von entscheidungserheblichen Normen im Rahmen des anhängigen Verfahrens zu prüfen.⁵²⁷

a) Schweden

So besteht auch in Schweden keine spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit, die auf Erhaltung und Durchsetzung der Verfassung gerichtet ist⁵²⁸, obwohl deren Einrichtung schon öfters zur Diskussion stand. Im Gegensatz zu den Niederlanden kann die Verfassungsmäßigkeit von Normen jedoch seit 1. Jänner 1975 mit der Einführung des § 14 Kap 11 in die schwedische Verfassung überprüft werden und das vor jedem Gericht.

Kapitel 11 § 14 der schwedischen Verfassung

*Befindet ein Gericht oder ein anderes öffentliches Organ, dass eine Vorschrift im Widerspruch zu Bestimmungen der Grundgesetze oder sonstigen übergeordneten Vorschriften steht, oder dass bei ihrem Zustandekommen in wesentlicher Hinsicht gegen die feststehende Ordnung verstoßen wurde, **darf die Vorschrift nicht zur Durchführung kommen.** Wurde die **Vorschrift vom Reichstag oder der Regierung** beschlossen, ist von ihrer Durchführung nur dann abzusehen, wenn **der Fehler offenbar** ist.*

Die schwedische Verfassung unterscheidet hierbei zwischen einfachem Gesetzesrecht und Vorschriften, die vom Reichstag oder der Regierung erlassen wurden. Einfache Gesetze werden nach § 14 Satz 1 des 11. Kapitels dann von den Gerichten oder anderen öffentlichen Organen nicht angewandt, wenn sie zu höherrangigem Recht in Widerspruch stehen oder nicht ordnungsgemäß erzeugt wurden. Bezüglich Parlaments- und

⁵²⁶ Vgl. Capelletti – Rittersprach, Die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in rechtsvergleichender Sicht, JöR, 1971, 65 ff, wo zum ersten Mal diese Unterscheidung im Bezug auf die Normenkontrolle gezogen wird.

⁵²⁷ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 120 ff.

⁵²⁸ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 984.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Regierungsakten werden jedoch höhere Anforderungen gestellt. Nach § 14 Satz 2 des 11. Kapitels der schwedischen Verfassung können die Gerichte diese nur unangewendet lassen, wenn sie offenkundig gegen Verfassungsrecht verstoßen.⁵²⁹ Auf diese Weise werden die Legislative und die Exekutive in weiten Teilen privilegiert und einer feinsinnigen richterlichen Kontrolle entzogen. Freilich ist der Anwendungsbereich von § 14 Satz 2 des 11. Kapitels der schwedischen Verfassung mit diesen Einschränkungen nicht sehr weitreichend und eine Normenkontrolle ist faktisch nur sehr eingegrenzt möglich. Auch eine verfassungsrechtliche Nichtigkeit können diese Gerichte nicht aussprechen und so bleibt der Bestand dieser Gesetze unangetastet.

Diese Konstruktion birgt jedoch die Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsanwendung und führt zur Existenz toten Rechts. Als positive Auswirkung kann aber der entstehende Druck auf das Parlament angeführt werden, solche unbeachtete Normen abzuändern bzw aufzuheben.

Neben der Normenkontrolle nach § 14 Satz 2 Kap 11 besteht noch die Möglichkeit einer präventiven Normenkontrolle von Gesetzesvorlagen gem § 18 Kap 8 der schwedischen Verfassung durch den Gesetzgebungsrat, welchem Richter der beiden Obersten Gerichte, des Obersten Gerichtshofes und des Obersten Verwaltungsgerichts, angehören. Diese Überprüfung beschränkt sich jedoch auf eine bloße Begutachtung und entfaltet daher keine Bindungswirkung für die Legislative.

Kapitel 8 § 18 der schwedischen Verfassung

Zur Begutachtung von Gesetzesvorlagen gibt es einen Gesetzgebungsrat, dem Richter oder bei Bedarf ehemalige Richter des Obersten Gerichtshofes oder des Obersten Verwaltungsgerichtes angehören.

[...]

Der Gesetzgebungsrat hat folgendes zu beachten:

1. wie sich der Entwurf zu den Grundgesetzen und der Rechtsordnung im übrigen verhält;

[...]

Die Normenkontrolle ist in Schweden sehr schwach ausgestaltet, was im Gegensatz die Verständigung zwischen den einzelnen Staatsorganen sehr wichtig werden lässt. Wie schon bei den Niederlanden, kann man daher auch in Schweden in der Gesamtschau eine ausgewogene Kräftebalance der Staatsorgane beobachten.

⁵²⁹ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 246.

b) Finnland

Auch in Finnland kann man von der Existenz einer diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen, nachdem das jeweils zuständige Gericht über § 106 des finnischen Grundgesetzes dem Grundgesetz den Vorrang vor anderen Gesetzesbestimmungen einräumen muss, sofern diese in offenkundigem Widerspruch mit dem Grundgesetz stehen.

§ 106 des finnischen Grundgesetzes

Vorrang des Grundgesetzes.

*Wenn in einer Angelegenheit, die vor einem Gericht verhandelt wird, eine anzuwendende Gesetzesbestimmung mit dem Grundgesetz in **offenkundigem** Widerspruch steht, so muss der Gerichtshof den Bestimmungen des Grundgesetzes den Vorrang geben.*

Der im Reformjahr 2000 eingeführte § 106 ermächtigt die Gerichte im konkreten Einzelfall Parlamentsgesetze anhand der Verfassung zu überprüfen und diese bei offenkundigem Widerspruch zur Verfassung nicht anzuwenden.⁵³⁰ § 116 findet jedoch nur als *ultima ratio* Anwendung, wenn eine grundrechtskonforme Auslegung der Verfassung nicht in Betracht kommt. Lediglich wenn die Kollision auch auf diese Weise nicht zu lösen ist, spricht das Gericht den Anwendungsvorrang des Grundgesetzes aus. Wie die schwedischen Gerichte, nehmen auch die finnischen dabei keine Normverwerfungskompetenz in Anspruch. Die übergangene Norm bleibt folglich aus rechtstechnischer Sicht in Kraft. Die Konzeption des § 106 ist daher nicht unumstritten. Gerade mit Blick auf die Verfassungsreform im Jahr 2000 wurde lautstark für die Einführung eines Verfassungsgerichts plädiert, welches letztendlich zu Gunsten des schwachen § 106 nicht realisiert wurde.

Wie bei dem schwedischen Modell ist nun auch die finnische Normenkontrolle stark beschränkt, indem § 106 den Vorrang des Grundgesetzes davon abhängig macht, dass der Widerspruch zwischen Gesetz und Verfassung offenkundig sein muss. Eine weitere Ähnlichkeit besteht darin, dass diese Prämisse nicht für alle Arten von Gesetzen gleichsam gilt; gem § 107 der finnischen Verfassung sind Rechtsverordnungen oder einer anderen untergesetzlichen Rechtsnorm sehr wohl an der Verfassung überprüfbar. Privilegiert sind wiederum Parlamentsgesetze, deren besonderer Schutz sich aus der strikten Gewaltenteilung ergibt.

Neben der Normenkontrolle nach §§ 106, 107 des finnischen Grundgesetzes, besteht noch die Möglichkeit einer präventiven und unverbindlichen Normenentwurfskontrolle, die jedoch wiederum nicht durch die Jurisdiktion sondern durch den Verfassungsausschuss des

⁵³⁰ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 252 f.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Parlamentes nach § 74 des finnischen Grundgesetzes durchgeführt wird. Eine präventive Beteiligung der Gerichte kommt dem Obersten Gericht bzw dem Obersten Verwaltungsgericht lediglich dann zu, wenn der Präsident der Republik im Rahmen des Ratifikationsprozesses nach § 77 des finnischen Grundgesetzes ein unverbindliches Gutachten über einen Gesetzesentwurf einholen möchte.

Abschließend kann man sagen, dass die finnische Normenkontrolle wie die schwedische sehr schwach ausgestaltet ist. Die Ähnlichkeiten zwischen der finnischen und der schwedischen Rechtslage ist womöglich auf die vormalige Zugehörigkeit Finnlands zum schwedischen Königshaus zurückzuführen. Auch in Finnland wird demnach nicht auf die zwangsweise Gewaltenverschränkung über den Mechanismus der *checks and balances* gesetzt, sondern auf die Kooperation und Verständigung zwischen den Staatsorganen gebaut. Eine Ausformung dieses Prinzips zeigt sich deutlich in § 99 Satz 2 des finnischen Grundgesetzes, der dem Obersten Gerichtshof die Kompetenz zuweist, die Regierung zu Gesetzgebungsaktivitäten aufzufordern.

§ 99 Abs 2 des finnischen Grundgesetzes

Der Oberste Gerichtshof überwacht die Rechtsprechung in seinem Zuständigkeitsbereich. Er **kann die Staatsregierung zu Gesetzgebungsaktivitäten auffordern.**

§ 99 Abs 2 verdeutlicht nochmals die politische Konsensorientierung Finnlands, die für das skandinavische Modell so typisch ist. Gerade Finnland wird aufgrund seiner außenpolitischen Sonderstellung⁵³¹ ein vergleichsweise noch stärkerer Konsensdruck zugeschrieben, der in der Literatur teilweise als „konsensueller Pathos“⁵³² bezeichnet wird. Dies wiederum mag die fehlende Notwendigkeit einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit erklären mag.

c) Irland

Eine spezifische Konstruktion der Normenkontrolle findet sich auch in Irland. Im Gegensatz zu Schweden und Finnland sind hier schon Konzentrationstendenzen in der Verfassungsgerichtsbarkeit zu verzeichnen, indem die Prüfung der Gültigkeit von Gesetzen bei den beiden Obergerichten stattfindet; eine echte Konzentration der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit findet jedoch nicht statt.⁵³³ Nach Art 34 Abs 3 Unterabsatz 2 der

⁵³¹ Vgl: erster Teil, zweiter Abschnitt, Litera E, Unterpunkt VIII.

⁵³² Ambromeit/Stoiber, Demokratien im Vergleich, Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden (2006), 127 mwN.

⁵³³ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 123.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

irischen Verfassung sind dabei sowohl der *High Court* (der Hohe Gerichtshof) als Obergericht, als auch der *Supreme Court* (der Oberste Gerichtshof) als diesem übergeordnete Instanz für eine unmittelbare oder inzidente Verfassungskontrolle zuständig.⁵³⁴

Art 34 Abs 3 UAbs 2 der irischen Verfassung

*Soweit in diesem Artikel nicht anderes bestimmt wird, erstreckt sich die Zuständigkeit des **Hohen Gerichtshofes** auf alle Fragen der **Gültigkeit** eines jeden Gesetzes, das auf Vorschriften dieser Verfassung Bezug nimmt; keine solche Frage darf (sei es auf dem Weg der Verhandlung, der Beweisführung oder sonst wie) in einem anderem - gemäß diesem oder irgendeinem anderen Artikel dieser Verfassung – eingerichteten Gerichtshof erhoben werden, **als dem Hohen Gerichtshof oder dem Obersten Gerichtshof.***

Anders als in Schweden und Finnland kommt den beiden irischen Gerichten sehr wohl die Kompetenz zu, im Rahmen einer Normenkontrolle die Ungültigkeit eines Gesetzes festzustellen und dieses zu verwerfen. Die irische Normenkontrolle ist folglich erheblich stärker ausgestaltet als die skandinavischen Varianten. Daneben kommt dem *Supreme Court* nach Art 26 der irischen Verfassung auch eine Normentwurfskontrolle zu.

Art 26 Abs 3 Z 1 der irischen Verfassung

*Wann immer der Oberste Gerichtshof entscheidet, dass irgendeine Vorschrift einer Gesetzesvorlage, die gemäß diesem Artikel Gegenstand der Verweisung an den Obersten Gerichtshof war, in Widerspruch zu dieser Verfassung oder einer ihrer Vorschriften steht, **muss der Präsident die Unterzeichnung solcher Gesetzesvorlagen ablehnen.***

Nach Art 26 Abs 3 Z 1 kann der Staatspräsident bestimmte Gesetzesentwürfe nach der Annahme durch das Parlament vor Ausfertigung auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen. Diese präventive Normenkontrolle ist dann verbindlichen Charakters.⁵³⁵

III. Staaten mit konzentrierter Verfassungsgerichtsbarkeit

Das Institut der Normenkontrolle im Rahmen einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit bündelt das Prüfungsrecht bezüglich der Einhaltung der Verfassung bei einem einzigen, spezialisierten und institutionell verselbständigten Gericht. Dieses Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit findet man heute in mehr als sechzig

⁵³⁴ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 208.

⁵³⁵ Mayer, Verfassungen in Europa, Ein Überblick, Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande, Großbritannien, Irland, Spanien, Griechenland, Finnland, Österreich, Polen, Schweiz, USA, WHI-Paper 7/02, 43.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Staaten, worin auch die Mehrheit der europäischen Staaten repräsentiert wird.⁵³⁶ Die Entscheidung für eine konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit ist eine bewusst vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung und hat primär den Zweck, den Geltungsvorrang der Verfassung innerhalb der Rechtsordnung zu gewährleisten, weshalb die Normenkontrolle unverzichtbarer Bestandteil der Verfassungsgerichtsbarkeit ist.⁵³⁷ Im Folgenden soll anhand Österreichs, Deutschlands, Spaniens und Ungarns, welche mit den Verbreitungswellen der Verfassungsgerichtsbarkeit korrespondieren, die konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit dargestellt werden.

a) Österreich

Dass die Wiege des starken Verfassungsgerichts in Österreich zu verorten ist, ist keineswegs zufällig. Die im Falle Schwedens festgestellte gewachsene Kräftebalance der Staatsorgane und das Vertrauen in die Nation fehlten im alten Österreich am Ausgang der Habsburger Monarchie. So war es lediglich der Kaiser, der die Kronländer zu jener Zeit zusammenhielt; dies stellte ein Staatsverständnis dar, das nach der französischen Revolution nicht mehr zeitgemäß war. Mit dem Niedergang der Krone konnte diese verbindende Position einzig und allein das Recht als solches einnehmen.⁵³⁸ Diese Situation sollte dann auch den Ausgangspunkt bilden, den Staat mit dem geltenden Recht gleichzusetzen und die Einhaltung und Garantie des Rechtes mit an die höchste Stelle des Staatsverständnisses zu erheben.

Der Einwand der Demokratiefeindlichkeit einer starken Verfassungsrechtsprechung, der in der skandinavischen oder der britischen Rechtslehre gegen ein Verfassungsgericht mit weitreichenden Kompetenzen angebracht wird, muss dann auch verstummen, wenn der Staat allein auf das Recht begründet ist und sich über dieses definiert. Aus dieser Sicht des Rechtspositivismus' und der Stufenlehre des Rechts leitete *Kelsen* die Überlegung ab, dass in der Verabschiedung von Parlamentsgesetzen lediglich der Vollzug der Verfassung liege.⁵³⁹ Damit war der Verfassungsgerichtsbarkeit der Weg geebnet und allfällige Bedenken gegen den Eingriff in die Souveränität des Parlamentes ausgeräumt. Dieses Verfassungsverständnis *Kelsens* wurde selbstredend weiterentwickelt und umfasst heute

⁵³⁶ *Öhlinger*, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in *Funk ua* (Hrsg) Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag (2002), 582.

⁵³⁷ *Brunner*, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, 8.

⁵³⁸ *Öhlinger*, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in *Funk ua* (Hrsg) Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, 594.

⁵³⁹ *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, 124.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

über den Wortlaut der Bestimmungen hinausgehende Wertungen und leitende Prinzipien, die die Grundordnung des Staates ebenso wie das positivierte Recht bilden. Als Konsequenz dieser Entwicklung ist ein starkes Verfassungsgericht entstanden, das mit seiner Rechtsprechung die Verfassung konkretisiert, zeitgemäß ausformt und dabei gleichwohl die Beachtung der Verfassung mit dem Instrumentarium des Rechts absichert.⁵⁴⁰

Das österreichische Modell hat seinen Siegeszug in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts über weite Teile Europas angetreten. Länder, die sich ihrer totalitären Systeme entledigen konnten, verfügten weder über eine gefestigte rechtsstaatliche Tradition noch über Richter, die in rechtsstaatlichen Kategorien dachten. In der Folge sahen diese Staaten oft in einer starken gerichtlichen Kontrolle die einzige Möglichkeit, rechtsstaatliche Verhältnisse herzustellen.⁵⁴¹ Dieser Konnex von Demokratisierung und Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist auch der Grund, weshalb sich an den Demokratisierungswellen in Europa auch die Verbreitungswellen einer starken konzentrierten Gerichtsbarkeit ausmachen lassen.

b) Deutschland

Die erste Verbreitungswelle der Verfassungsgerichtsbarkeit setzte unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg ein, als es darum ging, den Rechtsstaat in Deutschland und Italien wiederherzustellen und auf ein solides Fundament zu stellen. In Deutschland wurde 1951 das deutsche Bundesverfassungsgericht errichtet, das schon im Grundgesetz von 1949 institutionell verankert war. Errichtung, Aufgaben und Besetzung des Verfassungsgerichts werden in den Artikeln 92 bis 94 GG geregelt. Weitere Regeln über Organisation, Befugnisse und Verfahrensrecht finden sich im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG). Die besondere Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts kommt vor allem in § 31 BVerfGG zum Ausdruck, der den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft und somit eine Wirkung *inter omnes* zuspricht.

§ 31 BVerfGG

(1) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.

⁵⁴⁰ Öhlinger, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in Funk ua (Hrsg) Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, 581.

⁵⁴¹ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 125.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

(2) In den Fällen des § 13 Nr. 6, 6a, 11, 12 und 14 hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts **Gesetzeskraft**. Das gilt auch in den Fällen des § 13 Nr. 8a, wenn das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz als mit dem Grundgesetz vereinbar oder unvereinbar oder für nichtig erklärt. [...]

Das Bundesverfassungsgericht wird aufgrund seiner Befugnisse auch als „Hüter der deutschen Verfassung“ beschrieben und agiert dabei einerseits als unabhängiges Verfassungsorgan und andererseits als Teil der judikativen Staatsgewalt auf dem speziellen Gebiet des Verfassungs- und des Völkerrechts. Obwohl es Entscheidungen anderer Gerichte kontrolliert, gehört das Bundesverfassungsgericht nicht zum gerichtlichen Instanzenzug und ist daher keine „Superrevisionsinstanz“. Vielmehr begreift es Gerichtsentscheidungen als Akte der Staatsgewalt, überprüft diese lediglich am Maßstab der Verfassung und unternimmt dabei keine vollständige Rechtsprüfung. Von diesem als „deutsches Modell“ bezeichnete Verfassungsgericht sollte in der Folgezeit eine beträchtliche Vorbildwirkung für den europäischen Raum ausgehen.⁵⁴²

c) Spanien

Die zweite Verbreitungswelle erreichte die Staaten des iberischen Raumes, die in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ihre diktatorischen Regime abschaffen konnten. So nahm das spanische Verfassungsgericht, *Tribunal Constitucional*, 1980⁵⁴³ seine Arbeit auf.⁵⁴⁴ Seine verfassungsrechtliche Grundlage findet sich in Art 159 ff. der spanischen Verfassung und im Verfassungsgerichtshofgesetz von 1979, der *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)*

Art 161 der spanischen Verfassung

(1) Das Verfassungsgericht ist für das gesamte Hoheitsgebiet Spaniens zuständig und besitzt Entscheidungsbefugnis in folgenden Fällen:

- a) Normenkontrollklagen gegen Gesetze und Rechtsnormen mit Gesetzesrang. [...]
 - b) Verfassungsbeschwerden wegen der Verletzung der in Artikel 53 Absatz 2 dieser Verfassung enthaltenen Rechte und Freiheiten in den Fällen und Formen die das Gesetz bestimmt.
- [...]

⁵⁴² Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, 7.

⁵⁴³ Ein in Spanien 1933 bis 1936 tätiger Gerichtshof für Verfassungsgarantien blieb eine zeitlich begrenzte Randerscheinung, siehe Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, 6.

⁵⁴⁴ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, 126.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Der spanische Verfassungsgesetzgeber hat sich stark am deutschen Bundesverfassungsgericht und dem italienischen *Corte Costituzionale* orientiert und seine Kompetenzen entsprechen im Wesentlichen diesen zwei Vorbildern. Neben dem Organstreitverfahren, Verfassungsbeschwerden, abstrakten und konkreten Normenkontrollen, besteht noch die Möglichkeit der präventiven Überprüfung völkerrechtlicher Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung.⁵⁴⁵

d) Ungarn

Die dritte Verbreitungswelle der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit setzte nach dem Ende des Kalten Krieges mit dem Niedergang des Sozialismus 1989 ein. Ungarn errichtete jedoch schon zuvor, im Jahre 1984, einen Verfassungsrechtlichen Rat und leistete damit Pionierarbeit im ehemaligen Ostblock. Doch auch Polen verfügte schon 1986 über eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit. Beide Einrichtungen konnten im System des Sozialismus jedoch keine volle rechtsstaatliche Tätigkeit entfalten. Und so wurden diese Organe nach dem Fall des Eisernen Vorhanges abgeändert bzw rechtsstaatlichen Anforderungen angepasst. 1989 änderte Ungarn seine Verfassung und bereitete damit den Rechtsboden für die Errichtung eines Verfassungsgerichts. Das Gesetz über das Verfassungsgericht vom 19. Oktober 1989 (Gesetz Nr. XXXII/1989) und die parlamentarische Wahl der ersten fünf Verfassungsrichter im November 1989 führten dazu, dass das Organ bereits am 1. Jänner 1990 seine Tätigkeit aufnehmen konnte.⁵⁴⁶

IV. Sonderfall Großbritannien

Großbritannien nimmt auch bei den Fragen um das Bestehen einer Verfassungsgerichtsbarkeit eine Sonderstellung ein, die wiederum durch die britische Parlamentsouveränität bedingt ist.

Nach der Auffassung *Brunners*⁵⁴⁷ setzt eine Verfassungsgerichtsbarkeit in jedem Fall die Existenz einer formellen Verfassung voraus, da es sich bei der Verfassungsgerichtsbarkeit eben um eine gerichtliche Entscheidung in Verfassungssachen handele. Eine Abgrenzung zu den anderen Jurisdiktionen sei ohne die Existenz einer formellen Verfassung nicht möglich. *Brunner* reiht Großbritannien in der Folge in die Gruppe der Nicht-Verfassungsstaaten wie San Marino und den Heiligen Stuhl ein. Ob man nach der Ansicht

⁵⁴⁵ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 232.

⁵⁴⁶ Majoros, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, 1 ff.

⁵⁴⁷ Brunner, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, Report by Professor Georg Brunner, Institut für Ostrecht der Universität zu Köln, European Commission for Democracy through law (Venice Commission), (2001), CDL-JU (2001) 22, 3.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Brunners schlicht auf das Bestehen oder Nichtbestehen einer formellen Verfassungsurkunde abstellen kann, erscheint fraglich. Wie bereits in dieser Arbeit dargelegt wurde, bestehen in Großbritannien sehr wohl Verfassungsprinzipien, an denen sich die Gerichte bei der Auslegung von Gesetzen orientieren.⁵⁴⁸ Das wahre Problem einer britischen Verfassungsgerichtsbarkeit lag und liegt in der traditionellen Beschränkung der Kompetenzen der Gerichte, in der mangelhaften Gewaltenteilung von Legislative und Jurisdiktion und in der politischen Konzeption der ungeschriebenen Verfassung.

Die oberste Gerichtsbarkeit im Vereinigten Königreich liegt zur Zeit überwiegend beim *House of Lords*, welches neben seiner Stellung als Rechtsprechungsorgan auch als Parlamentskammer wesentlich an der Rechtsetzung in Großbritannien beteiligt ist. Innerhalb des Verfassungsreformprozesses war es auch das *House of Lords*, das seine Kompetenzen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses weiter ausbaute. In den letzten Jahren nimmt das *House of Lords* nunmehr die Aufgabe wahr, im Gesetzgebungsverfahren die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesvorlagen zu überprüfen. Im Rahmen dieser Überprüfung kommt jedoch dem *House of Lords* keine formale Entscheidungskompetenz zu. Eine solche Kompetenz hätte eine klare Abgrenzung zwischen Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen erfordert und die politische Dominanz des *House of Commons* untergraben. So beschränkt sich die Verfassungsmäßigkeitskontrolle im Gesetzgebungsverfahren auf das Sicherstellen einer umfangreichen Debatte und der Verdeutlichung der Tragweite der zukünftigen Verfassungsrevision.⁵⁴⁹

Eine äußerst interessante Entwicklung ist in Großbritannien mit der Einführung des *United Kingdom Supreme Court* zu verzeichnen, der ab Oktober 2009 als oberster Gerichtshof insbesondere die Rechtsprechungsfunktionen des *House of Lords* übernehmen soll.⁵⁵⁰ Der *Supreme Court* wird anderes als das *House of Lords* keine Zwitterstellung als Teil der Legislative und der Jurisdiktion einnehmen, sondern ein gesonderter Oberster Gerichtshof für das Vereinigte Königreich sein. Da die bisherigen 12 Lordrichter die zukünftigen Richter des *Supreme Court* sein werden, wird eine völlige Gewaltentrennung erst mit den neu ernannten Richtern erfolgen, die dann keinen Sitz mehr im *House of Lords* haben dürfen.⁵⁵¹ Besonders augenscheinlich tritt diese Trennung von Legislative und Judikative hervor, als der *Supreme Court* in die *Middlesex Guildhall* gegenüber dem

⁵⁴⁸ Vgl: erster Teil, dritter Abschnitt, Litera A.

⁵⁴⁹ Sydow, Parlamentssupremaite und Rule of Law, 27 ff.

⁵⁵⁰ Begrich, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 36, abrufbar unter: <http://www.hanselawreview.org/pdf5/Vol3No1Art07.pdf>, 11. Jänner 2010.

⁵⁵¹ DCA: Establishing a Supreme Court for the United Kingdom, <http://www.dca.gov.uk/supreme/index.html#3>, 27. September 2008.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Parlamentsgebäude einziehen wird.⁵⁵² Was die Zuständigkeiten des neuen *Supreme Court* anbelangt, so wird es neben den Aufgaben als letztinstanzliches Revisionsgericht für England, Wales und Nordirland die Vereinbarkeit von nationalem Recht und der EMRK prüfen und befugt sein, eine Unvereinbarkeitserklärung, die *declaration of incompatibility*, auszusprechen. Wie dem bislang zuständigen *House of Lords* kommt dem neuen *Supreme Court* demnach auch keine Normenverwerfungskompetenz oder sonstige formalrechtlich relevante Entscheidungsbefugnis in Verfassungssachen zu. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht daher im Vereinigten Königreich nicht. Sie konnte sich auch nicht entwickeln, da die Verfassung Großbritanniens eben eine politische ist. Diese *political constitution* ist aber einem normativen Maßstab nicht zugänglich und eine Verfassungsrechtsstreitigkeit kann in einem verfassungspolitischen System nicht erwachsen.⁵⁵³

Und an diesem Punkt kann man nun doch mit *Brunner* konform gehen, wenn man davon ausgeht, dass der Grund der fehlenden Kodifizierung der Verfassung gerade in der politischen Natur des britischen Rechts liegt. Eine Verrechtlichung wie in den meisten europäischen Staaten fand im Vereinigten Königreich mit dem dominierenden Prinzip der Parlamentssuprematie nicht statt.

V. Resümee

Ob und in welcher Weise eine Verfassungsgerichtsbarkeit in den Mitgliedstaaten der EU eingerichtet ist, hängt entscheidend davon ab, welche Bedeutung das Recht in einem Staatssystem einnimmt. Genießen die Parlamente eines Landes aufgrund historischer Begebenheiten das größte Vertrauen, so liegt das Schwergewicht auf der Legislative und ein Verfassungsgericht wird folglich schwach ausgestaltet sein. Wurde im Gegensatz hierzu in der Vergangenheit das Vertrauen in die Legislative erschüttert, wird das Recht zur obersten Maxime in einem Staat und dessen Einhaltung zur bedeutungsvollsten Disziplin.

Eine schwach ausgestaltete Verfassungsgerichtsbarkeit kann man an den skandinavischen Mitgliedstaaten Schweden und Finnland beobachten, die dabei große Ähnlichkeiten im System ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit aufweisen. Im Rahmen einer diffusen Normenkontrolle haben ihre Gerichte eine schwache Position, was die Überprüfung von Parlamentsgesetzen an der Verfassung anbelangt. Ähnlich wie in Großbritannien wird die

⁵⁵² *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreiches, ihre Reform und ihr Wandel, 36.

⁵⁵³ *Sydow*, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 39.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Souveränität des Parlamentes, mithin des Volkes, als hohes Gut angesehen. Im Zuge dessen ziehen die skandinavischen Mitgliedsstaaten die strikte Gewaltentrennung einer Gewaltenverschränkung vor.⁵⁵⁴ In eindeutigen Fällen haben die Gerichte die Kompetenz verfassungswidrige Gesetze unangewendet zu lassen; eine Normenverwerfungskompetenz kommt den Gerichten jedoch nicht zu. Beide Länder haben im Rahmen ihrer Verfassungsreformen bewusst eine konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit mit weiteren Befugnissen in Betracht gezogen, diese jedoch dann abgelehnt.

Die Republik Irland bildet den anderen Pol dieser Gruppe. Hier kann man von einer diffusen Normenkontrolle sprechen, da die Verfassungsrechtsprechung auf zwei Gerichte verteilt ist. Ansonsten sind starke Tendenzen zu einer gewichtigen Verfassungsgerichtsbarkeit zu verzeichnen. Eine Beschränkung der irischen Obergerichte auf eindeutige oder offenkundige Verfassungsverstöße gibt es nicht und den Gerichten kommt die Kompetenz zu, fehlerhafte Normen zu verwerfen.

Nehmen Länder mit einer diffusen oder fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit eine stark ausgebildete Rechtsprechung zu Verfassungsfragen als demokratiefeindlich wahr, begründen Länder mit einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit ihr Staatsverständnis eben gerade auf das Recht. Das Verfassungsgericht wird zum „Hüter der Verfassung“ und damit zum Hüter über die Rechtsstaatlichkeit. Neben der primären Aufgabe der Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung, kommt der Verfassungsgerichtsbarkeit zudem die Aufgabe zu, die rechtsstaatliche Denkweise der Menschen zu fördern. Gerade in den jungen demokratischen Staaten ist häufig die bloße Verabschiedung von Gesetzen demokratischen Inhalts nicht ausreichend um ein solches Bewusstsein zu entwickeln.⁵⁵⁵ Der Demokratisierungsprozess spielt sich hier überwiegend auf der Ebene der gerichtlichen Durchsetzbarkeit ab. Dies ist auch der entscheidende Grund für folgende Beobachtung: je später die Wende zur Demokratie in einem Land vollzogen wurde, desto ausgeprägter ist die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgestaltet.

Welche der beiden Konzeptionen nun für die europäische Integration besonders förderlich ist, ist nicht einfach zu beantworten. Sicherlich führt ein starkes verfassungsgerichtliches Überprüfungsverfahren zu einer Verrechtlichung der Union. Ein starkes Verfassungsgericht, wie dies beispielsweise in Österreich aufzufinden ist, formt mit seinen Vorlagefragen die rechtlichen Rahmenbedingungen der EU entscheidend mit. Aber auch

⁵⁵⁴ Im Gegensatz hierzu kann zumindest bis zur Schaffung des *Supreme Court* in Großbritannien nicht von einer strikten Gewaltentrennung gesprochen werden, da ja das *House of Lords* sowohl judikative als auch legislative Funktionen innehält.

⁵⁵⁵ *Majoros*, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, 6.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

das deutsche Bundesverfassungsgericht, das sich mit einer Bindung an den EuGH eher schwer tut, steckt in der Integration deutliche Wegweiser und regt die Diskussion in der gesamten EU an. Dies führt im Endeffekt zu einer Verlagerung des Schwergewichts von der wirtschaftspolitischen Ebene auf die rechtliche und von einem wirtschaftspolitischen Zusammenschluss zu einem rechtlichen. Da man grundsätzlich davon ausgehen kann, dass das Recht bestimmte Fragen schlichtweg entpolitisiert, kann dies große Vorteile mit sich bringen. Da die Gemeinschaften jedoch als wirtschaftspolitischer Zusammenschluss gegründet wurden und der politische Wille auch Motor der Integration ist, kann die Verrechtlichung der Union auch Nachteile bergen. So begrenzt die Rechtsprechung auch die fortschreitende Integration und weist diese in ihre Schranken.

Abschließend kann man jedoch festhalten, dass eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit auf jeden Fall zu Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im komplizierten Geflecht der Europäisierung führen kann. Zudem sehen sich die Verfassungsgerichte nicht einem etwaigem außenpolitischen Druck ausgesetzt und können auf diese Weise auch unbeliebte Entscheidungen leichter fällen.

4. Abschnitt: Konklusion

Die europäische Verfassungsgeschichte als Geschichte der Souveränität hat einen entscheidenden Einfluss auf die Integrationsfähigkeit der nationalen Verfassungen im Rahmen der europäischen Vergemeinschaftung. Wie stark der Selbstschutz der Verfassungen ausgestaltet ist, hängt dabei stark von den historischen Erfahrungen der einzelnen Länder ab. Ein starker Selbstschutz führt dazu, dass sich die Verfassungen zu Bollwerken der nationalen Souveränität etabliert haben, was eine europäische Integration erschweren kann. Ein schwacher Selbstschutz führt im Gegensatz hierzu zu einer leichteren Öffnung bezüglich des europäischen Rechts und zu einer größeren Integrationsfreundlichkeit.

Die EU basierte in ihren Anfängen grundsätzlich auf dem politischen Willen der Gründungsmitglieder, wirtschaftliche Gemeinschaften zu formen, um einen europäischen Krieg auch für die Zukunft zu beenden. Für eine friedvolle und sichere Zukunft entschlossen sich die Gründungsstaaten, ihre Kompetenzen in den wirtschaftlichen Bereichen und dabei insbesondere in den Bereichen der Kohle-, Stahl- und Atomwirtschaft gemeinsam auszuüben und haben sich hierdurch selbst kollektiven Schranken unterworfen. Durch eine diesbezügliche europäische Verrechtlichung wurde eine Entpolitisierung in diesen Bereichen erzielt. Die weiterführende Integration führte auf diesem Weg auch zu

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

einer weitergehenden Verrechtlichung der Union. Das rechtliche Konstrukt der EG bzw EU musste und muss sich daher auch an den rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten messen lassen und je nachdem ob das „fremde Recht“ als Teil der eigenen Rechtsordnung verstanden wird oder nicht, in die eigene Rechtsordnung integriert werden oder mit dieser korrespondieren.

Ältere Verfassungskonstrukte standen vor der Aufgabe, die nationale Verfassungslage der veränderten politischen Lage anzupassen. Jüngere Verfassungen konnten sich demgegenüber bei ihrer Schaffung schon auf die Mitgliedschaft in der EU einstellen. Nachdem alle Verfassungen Änderungsvorschriften bezüglich ihrer Kodifikationen (mit Ausnahme Großbritanniens) haben, sind eine europäische Integration und auch eine diesbezügliche weitere Vertiefung prinzipiell möglich. Beschränkt wird die Vergemeinschaftung nur bei den Anforderungen im Rahmen der Änderungsvorschriften. Ist nach nationalem Verfassungsrecht die Zustimmung bestimmter politischer Vetospieler notwendig, kann ohne einen Konsens eine weitere Übertragung von Kompetenzen nicht stattfinden. Sofern darüber hinaus verfassungsrechtlich die Existenz „ewigen Rechts“ vorgeschrieben ist, kann eine Vergemeinschaftung in diese Rechtsbereiche nicht eingreifen und die Integration stößt hier an ihre Grenzen.

Obwohl die Mitgliedstaaten das supranationale Recht auf verschiedenartigste Weise behandeln, führt der politische Wille der Mitgliedstaaten bislang zu faktisch gleichen Ergebnissen der Integration. Rechtstheoretisch unterscheiden sich die Konstrukte jedoch in gewichtigem Maße. Unter den 27 Mitgliedern der EU gibt es Länder, die den Vorrang des Unionsrechts vor ihrem nationalen Verfassungsrecht anerkennen und Staaten, die diesen vehement ablehnen und dabei die nationale Kodifikation als oberste Maxime betrachten. Je nachdem wie essentiell die eigene Souveränität angesehen wird, werden die Kompetenzen nur zögerlich oder sogar nur deren Ausübung auf die Union übertragen. Sieht man die Europäisierung als einen Prozess, der noch lange nicht vor seinem Abschluss steht, können sich hieraus weitreichende Probleme ergeben.

Der VVE und die erste Runde zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon scheiterten zwar nicht an dem Willen der politischen Eliten in den Mitgliedstaaten, im Gegenteil: die nationalen Parlamente und Regierungen betrachten eine weitere Vertiefung als essentiell, um die Union handlungsfähig zu erhalten. Die europäische Verfassung scheiterte vielmehr an Volksabstimmungen, die teilweise als verfassungsrechtliche Hürden in den nationalen Gesetzgebungen eingebaut sind bzw wurden. Beispielsweise ist nach Art 46 Abs 2 der

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

irischen Verfassung ein Referendum für eine Verfassungsänderung obligatorisch vorgesehen. Im Jahr 1987 legte der irische *Supreme Court* in seiner Entscheidung *Crotty vs An Taoiseach*⁵⁵⁶ diesbezüglich fest, dass eine prinzipielle Änderung europäischen Primärrechts eine Modifikation der irischen Verfassung darstelle. Neben dem Referendum bezüglich des Beitritts zur EWG im Jahr 1972, führte Irland in der Folge zu allen gewichtigen Integrationsfragen Volksabstimmungen durch. So stimmte Irland 1992 dem Vertrag von Maastricht zu, lehnte 2001 den Vertrag von Nizza ab, genehmigte diesen dann schließlich doch im Jahr 2002 und stimmte aktuell gegen den Vertrag von Lissabon. Ob jedoch der Vertrag von Lissabon eine solche prinzipielle Änderung des Primärrechts und damit der irischen Verfassung dargestellt hätte, bleibt umstritten.

Demgegenüber kann man in Frankreich grundsätzlich vom Erfordernis eines fakultativen Referendums sprechen. Dieses kann jedoch aufgrund innenpolitischen Drucks zu einer ebenso gewichtigen Hürde führen, wie die Existenz eines obligatorischen Referendums. So wurde auch im Jahr 1992 bezüglich des Vertrages von Maastricht eine Volksabstimmung durchgeführt, nachdem sich *François Mitterand* einem in Maastricht-Befürworter und -Gegner zerrissenen Parlament gegenüber sah. Und auch bezüglich des VVE wurde ein Referendum von *Jacques Chirac* aus innenpolitischen Beweggründen anberaumt. Dabei darf man auch in Frankreich eine gewisse Tradition der verfassungsrechtlichen Kontrolle und Begleitung des europäischen Integrationsprozesses nicht vergessen.⁵⁵⁷ Mit Blick auf den VVE wurde jedoch 2005 Art 88 Abs 5 CF eingefügt, welcher jeden weiteren Beitritt zur EU einem zwingenden Referendum zuführte und somit bestimmte Vertragsänderungen also doch einem obligatorischen Volksentscheid unterwarf. Art 88 Abs 5 CF hatte aber nicht lange Bestand, wurde 2008 revidiert und sieht nun die Möglichkeit vor, eine Volksabstimmung durch eine Dreifünftelmehrheit des Parlaments zu umgehen. Gerade mit Blick auf den geänderten Art 88 Abs 5 CF erscheint es jedoch paradox, dass die nationale Verfassungsgesetzgebung derzeit teilweise den Anschein erweckt, am Bürger vorbei zu gehen. Die bestehende Europaskepsis wird dadurch zwar momentan umgangen aber im Endeffekt noch verstärkt.

Sieht man von der Problematik der Europaskepsis der europäischen Bevölkerung aber einmal ab, so wird in der Zukunft die nationale verfassungsrechtliche Lage zu einem entscheidenden Faktor der Integration. Sollte sich die EU immer weiter von einem

⁵⁵⁶ Entscheidung des irischen Supreme Court, *Crotty vs An Taoiseach* [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987), abrufbar unter: <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html>, 4. Jänner 2009.

⁵⁵⁷ *Hummer*, Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa, JPR 2005, 257.

2. Teil: Integrationsfähigkeit nationaler Verfassungen

Staatenverbund entfernen und einem Bundesstaat immer näher kommen, werden die Eingriffe in die staatliche Souveränität immer stärker und die verfassungsrechtliche Diskussion immer bedeutender werden. Hier wird es dann in den meisten Staaten die Aufgabe der Verfassungsgerichte sein, die weitere Integration rechtlich abzusegnen oder gegebenenfalls in ihre Schranken zu weisen.

Im dritten Teil dieser Arbeit nun die aktuelle nationale Verfassungsgerichtsrechtsprechung und damit die unterschiedlichen nationalen Ansätze anhand der Entscheidungen in Spanien, Deutschland und der Tschechischen Republik dargestellt werden.

3. Teil: Rechtsprechung

Im dritten Teil der Arbeit soll nun anhand ausgewählter Rechtsprechung auf die beiden letzten aufgeworfenen Hypothesen eingegangen werden. Nach der vierten Hypothese können die nationalen Verfassungsgerichte im Rahmen ihrer nationalen Kompetenzen zu gewichtigen Vetospielern in Bezug auf die europäische Integration werden. Nach der fünften Hypothese werden beim Fortschreiten der europäischen Integration, die Eingriffe in die Souveränität und damit in die Verfassungen der Mitgliedstaaten immer eindeutiger und die Rolle der entscheidungsberufenen nationalen Verfassungsgerichte immer gewichtiger.

Diese Hypothesen sollen anhand des spanischen Urteils zum VVE, des deutschen Lissabon-Urteils und der beiden tschechischen Lissabon-Urteile überprüft werden. Diese Staaten wurden einerseits ausgesucht, da sie historisch stark voneinander abweichende und strukturell unterschiedliche Länder darstellen, die jeweils einer Epoche der Integrationsgeschichte der EU zuzuordnen sind: Deutschland repräsentiert einen Gründungsstaat der Europäischen Gemeinschaften und ist – mit seinem heutigen Grundgesetz – seit 1949 auf stabile Art und Weise demokratisch verfasst. Spanien trat in der Mitte der bisherigen Erweiterungsrounden 1986 der EG bei und konnte sich erst nach dem Tode des Diktators *Franco* im Rahmen einer parlamentarischen Monarchie zu einer Demokratie entwickeln. Die Tschechische Republik ist in der vorletzten Runde der EU-Erweiterung im Jahr 2004 der EU beigetreten und repräsentiert einen Staat, der erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit – nach dem Fall des Eisernen Vorhangs – demokratisch verfasst ist. Darüber hinaus wurden diese Staaten für einen Rechtsprechungsvergleich ausgewählt, da sie sehr unterschiedliche Sichtweisen auf die Europäische Integration in ihren Entscheidungen darstellen und sehr divergierende Wege beschreiten. Durch die darzustellenden vier Entscheidungen Spaniens, Deutschlands und der Tschechischen Republik wird das Spektrum von einer deutlichen Zurücknahme eines obersten Gerichts bis zur klaren, richtungsvorgebenden Selbstbehauptung eines Verfassungsgerichts abgedeckt.

Das Unternehmen, der Europäischen Union eine Art Verfassung zu geben, ist der weitest reichende Integrationsschritt, den die EU-Mitgliedstaaten bisher gegangen sind. Dies macht die Rechtsprechung zum gescheiterten VVE und zum nunmehr in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon ungemein relevant. Dabei ist gerade auch der geschichtliche Hintergrund der einzelnen Mitgliedstaaten zu beachten. Deutschland war einer der

3. Teil: Rechtsprechung

Gründungsstaaten, Spanien trat in der dritten Erweiterungsrunde bei und die Tschechische Republik wurde in der fünften und damit vorletzten Erweiterungsrunde Mitglied der EU. Mithin geben die Urteile auch einen Eindruck im Rahmen eines chronologischen Querschnitts der Integrationsentwicklung.

Die wohl spannendste Frage behandelt die Rolle und das Selbstverständnis der Verfassungsgerichte, welche sie in ihren Urteilen einnehmen und wie sie sich damit gegenüber der Politik positionieren. Hier ist die Antwort auf die Frage zu finden, ob sie wirklich die herausragenden Vetospieler im europäischen Integrationsprozess sind oder nicht. In diesem Kontext wird aufzuzeigen sein, mit welchen Fragen die drei Höchstgerichte befasst waren, wie sie diese behandelten und welche Position sie zum Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht einnehmen.

1. Abschnitt: Erklärung des Spanisches Verfassungsgerichtshofs

A. Die VVE-Erklärung

Mit seiner Erklärung vom 16. Dezember 2004 nahm der Spanische Verfassungsgerichtshof zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) im Rahmen einer Vorabkontrolle Stellung. Gemäß Art 95 Abs 2 der spanischen Verfassung (CE)⁵⁵⁸ kann das *Tribunal Constitucional de España* zur Überprüfung der Widerspruchsfreiheit eines zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrages mit der nationalen Verfassung mit dem Ziel angerufen werden⁵⁵⁹, auf diesem Wege einerseits den Schutz der nationalen Verfassung und andererseits die Stabilität von völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erreichen.⁵⁶⁰

Art 95 der spanischen Verfassung

(1) Der Abschluss eines internationalen Vertrages, der verfassungswidrige Bestimmungen enthält, bedarf der vorherigen Änderung der Verfassung.

(2) Die Regierung oder jede der beiden Kammern kann das Verfassungsgericht auffordern, eine Erklärung darüber abzugeben, ob dieser Widerspruch besteht oder nicht.

⁵⁵⁸ Constitución Española (CE).

⁵⁵⁹ Dieses Verfahren wurde auch anlässlich der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht angewandt, führte zu der Feststellung des Verfassungsgerichtshofes, dass der Vertrag von Maastricht nicht mit der Verfassung zu vereinbaren sei und resultierte in der ersten und bislang einzigen Änderung der Verfassung von 1978; vgl Becker, Anmerkung zu Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1 in EuR 2005, 339.

⁵⁶⁰ Hufeld, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, 44.

3. Teil: Rechtsprechung

Konkret hatte der Verfassungsgerichtshof die Anfrage der Regierung zu behandeln, ob ein Widerspruch zwischen der spanischen Verfassung und dem Vorrangprinzip (Artikel I-6 VVE bzw nunmehr Erklärung Nr 17 zum Vertrag von Lissabon), dem Anwendungsbereich der Grundrechtecharta (Art II-111 VVE bzw nunmehr Art 51 der Grundrechtecharta) und der Tragweite und Auslegung der Rechte und den Grundsätzen der Grundrechtecharta (Art II-112 VVE bzw nunmehr Art 51 der Grundrechtecharta) besteht.

Gleich zu Beginn streicht das *Tribunal Constitucional de España* seinen ihm durch Art 95 Abs 2 CE übertragenen Auftrag hervor, die Vorherrschaft – die *supermacía* – der spanischen Verfassung unbeschadet etwaiger völkerrechtlicher Verpflichtungen zu garantieren: „Letzten Endes geht es darum, die Vorherrschaft (*supermacía*) der Verfassung [...] sicher zu stellen, indem versucht wird zu vermeiden, dass ein möglicher Widerspruch zwischen der Verfassung und der Vereinbarung erst dann beseitigt werden muss, wenn die Vertragsnormen bereits in die Rechtsordnung integriert sind; das heißt, wenn sich auch dem Konzept der Vorherrschaft (*supermacía*) der Verfassung Konsequenzen ergeben können, die mit der Idee unvereinbar sind, völkerrechtliche Vereinbarungen einzuhalten.“⁵⁶¹

Auch seine ureigene Funktion und Rolle als Recht sprechendes Organ macht das spanische Höchstgericht deutlich, indem es seine „Erklärung“ nach Art 95 Abs 2 CE als „bindende Entscheidung“ qualifiziert und sich explizit dagegen verwehrt, sich durch einen Antrag nach Art 95 Abs 2 CE „in ein beratendes Organ zu verwandeln“.⁵⁶²

Inhaltlich lassen sich in der Erklärung des *Tribunal Constitucional* zwei Aussagen identifizieren, die das Verhältnis von nationalem Recht zum Recht der Europäischen Union behandeln: erstens die Auslegung der nationalen Integrationsklausel (Art 93 CE) und zweitens die Vereinbarkeit des Vorrangprinzips im VVE mit der spanischen Verfassung.

I. Die Integrationsklausel, Art 93 CE

Vorab erläutert das *Tribunal Constitucional* die Reichweite und den Inhalt der Integrationsklausel des Art 93 CE und schafft damit die Basis für die weiterführenden Überlegungen und Aussagen.

⁵⁶¹ Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (340).

⁵⁶² Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (341).

3. Teil: Rechtsprechung

Art 93 der spanischen Verfassung

Durch ein Organgesetz kann der Abschluss von Verträgen autorisiert werden, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen übertragen wird. Die Gewährleistung für die Erfüllung dieser Verträge und der Beschlüsse, die die internationalen oder supranationalen Organismen, denen die Kompetenzen übertragen wurden, fassen, obliegt je nach Fall den Cortes Generales oder der Regierung.

Das Tribunal führt aus, dass Art 93 CE aus formeller Sicht eine „Organisations- und Verfahrensvorschrift [ist], [...] aufgrund derer es möglich ist, die Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen internationalen Organisationen oder Institutionen zuzuweisen.“⁵⁶³ Die integrative Reichweite des Art 93 CE sieht das Höchstgericht jedoch nur begrenzt. Mit der Übertragung verändere sich zwar der Anwendungs- und Geltungsbereich der abgegebenen Kompetenzen, eine implizite Verfassungsänderung oder Rechtfertigung von Widersprüchen mit der Verfassung werde von Art 93 CE jedenfalls nicht gedeckt.

Neben der formellen Integrationsfunktion schreibt der Verfassungsgerichtshof Art 93 CE eine „unverkennbar materiell-rechtliche Dimension“⁵⁶⁴ zu, indem er seine Funktion als „Scharnier“⁵⁶⁵ hervorhebt, mittels dessen die Verfassung selbst über die Übertragung der Kompetenzausübung anderen Rechtsordnungen Einlass in das spanische Verfassungssystem gewährt. Nach erfolgter Integration sei es aber dann nicht mehr die Verfassung, sondern der völkerrechtliche Vertrag selbst, der den Geltungsrahmen der Gemeinschaftsnormen bilde. Aus der materiellen Betrachtungsweise des Art 93 CE, die sich für das Tribunal aus dem Faktum ergibt, dass die EU als Empfängerin der übertragenen Kompetenzen mit den notwendigen Wirkmechanismen ausgestattet werden muss, um dem von ihr gesetzten Recht effektiv Geltung zu verschaffen, folgt der spanische Verfassungsgerichtshof, dass den souveränen nationalen Befugnissen unausweichliche Schranken auferlegt werden. In diesem Kontext zeigt das Tribunal aber auch die materiellen Grenzen der Integration auf, welche sich sowohl implizit aus der Verfassung selbst sowie aus dem Telos des Art 93 CE ergeben: die „Achtung der in [der] Verfassung verankerten Souveränität des Staates, [der] grundlegenden Verfassungsstrukturen sowie dem System der Grundwerte und –prinzipien, in welchem die Grundrechte eine entsprechend wesentliche Bedeutung erlangen“⁵⁶⁶.

⁵⁶³ Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (342).

⁵⁶⁴ Ebenda.

⁵⁶⁵ Ebenda.

⁵⁶⁶ Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (343)

II. Zur Vereinbarkeit des Vorrangprinzips in Art. I-6 VVE⁵⁶⁷ mit der spanischen Verfassung

Bei der Frage nach der Vereinbarkeit des unionalen Vorrangprinzips mit der spanischen Verfassung, kommt dem Tribunal die Aufgabe zu, einen möglichen Widerspruch mit einem nationalen Verfassungsprinzip zu identifizieren und hierüber zu entscheiden.

Der spanische Verfassungsgerichtshof führt aus, dass ein solcher möglicher Widerspruch mit Art 9 Abs 1 CE gegeben sein könnte, der das Prinzip der Vorherrschaft der spanischen Verfassung ausdrücke.

Art 9 Abs 1 der spanischen Verfassung

Die Bürger und die öffentliche Gewalt sind an die Verfassung und die übrige Rechtsordnung gebunden.

Im Zusammenhang mit dem Prinzip der Vorherrschaft sei dann auch Art 1 Abs 2 CE zu sehen, der selbst Ausdruck der Ausübung des verfassungsgebenden Staatswillens durch das spanische Volk ist, in dem die nationale Souveränität gründet.

Art 1 Abs 2 der spanischen Verfassung

Das spanische Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, ist Träger der nationalen Souveränität.

Die gemäß Art 1 Abs 2 CE und Art 9 Abs 1 CE verfassungsrechtlich garantierte Suprematie der spanischen Verfassung, die das spanische Volk als Träger der nationalen Souveränität und mit ihm alle Staatsgewalt dem spanischem Recht unterstellt und das nationale Verfassungsrecht an die Spitze der Normenhierarchie platziert, sei jedoch mit Vorranganspruch des Unionrechts keinesfalls unvereinbar.

Der spanische Verfassungsgerichtshof unterscheidet in diesem Kontext zwischen Vorrang (*primacía*) und Vorherrschaft (*supermacía*), identifiziert diese rechtlichen Konstruktionen als Kategorien die sich in verschiedene Ordnungen entfalten und spricht dabei der Vorrangfrage die Frage nach der hierarchischen Ordnung ab.

Der Vorrang frage also nicht notwendigerweise nach der hierarchischen Stellung von Normen im Normengefüge sondern nach dem Anwendungsvorrang. Dabei sei der Vorrang des Unionsrechts im Rahmen der zugewiesenen Kompetenzausübung „nicht als hierarchische Überordnung, sondern [...] ein ‚existenzielles Erfordernis‘ dieses Rechts [...], um in der Praxis die unmittelbare Geltung und die einheitliche Anwendung in allen

⁵⁶⁷ Vorrangprinzip in Art I-6 des VVE: „Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der der Union übertragenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten.“.

3. Teil: Rechtsprechung

Staaten zu erreichen“⁵⁶⁸. Zu diesem Zweck komme manchen Normen die Fähigkeit zu, andere Normen im Wege des Anwendungsvorrangs zu verdrängen.

Demgegenüber bedeute Vorherrschaft Geltungsvorrang und entfalte seine Bedeutung schon im Rechtsetzungsverfahren, indem es gerade nach der Hierarchie von Normen fragt. Die Vorherrschaft ist demnach das grundsätzlich stärkere Konzept und impliziert prinzipiell auch den Vorrang einer Norm. Der Anwendungsvorrang komme aber dann zum Tragen, wenn dieselbe Norm in einem Bereich ihre Verdrängung vorgesehen hat.

Wenn also die spanische Verfassung ein Anwendungsregime vorsieht, das den Gemeinschaftsnormen einen Anwendungsvorrang verleiht, so widerspreche dies keineswegs der Vorherrschaft der Verfassung. Durch Art 93 CE werde im Rahmen der übertragenen Kompetenzen der Vorrang des Unionsrechts akzeptiert.

B. Bedeutung der Erklärung

I. Zum Verhältnis von nationalem Recht zum EU-Recht

Die Rechtsprechung des spanischen *Tribunal Constitucional* zum Verhältnis zwischen nationalem und supranationalem Recht war bereits im Vorfeld der dargestellten Entscheidung von sehr zurückhaltender Natur. Schon in seinen 1991-Entscheidungen⁵⁶⁹ (bestätigt 1995⁵⁷⁰ und 2004⁵⁷¹) akzeptierte es den Vorrang des Unionsrechts, indem es erklärte: „Man muss beachten, dass Spanien erst seit dem 1. Jänner 1986 ein Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ist, und somit gemäß Art 93 der spanischen Verfassung an die Normen des Unionsrechts gebunden ist, welche unmittelbare Geltung im Verhältnis zum Bürger haben und Vorrang dem innerstaatlichen Recht genießen, wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erklärt hat.“⁵⁷²

Das Spanische Verfassungsgericht lehnte es auch aus Kompetenzgründen ab, Konflikte zwischen Normen des innerstaatlichen Rechts und des Unionsrechts zu entscheiden. Es habe keine Kompetenz zur Überprüfung der Anwendbarkeit des Unionsrechts in solchen Fällen. Diese Konflikte müssten von den nationalen Richtern im Einklang mit dem

⁵⁶⁸ Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (343).

⁵⁶⁹ Entscheidung des Tribunals Constitucional vom 14. Februar 1991, STC 28/1991 und vom 22. März 1991, STC 64/1991.

⁵⁷⁰ Entscheidung des Tribunals Constiucional vom 26. September 1995, STC 139/1995.

⁵⁷¹ Entscheidung des Tribunals Constiucional vom 19. April 2004, STC 58/2004.

⁵⁷² Roca, Die Rechtsprechung des Tribunal Constitucional zur Beteiligung Spaniens an der europäischen Integration (2008) 2f; abrufbar unter: http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/BDHK-Symposium_28-11-2008_Roca.pdf (22. November 2009).

3. Teil: Rechtsprechung

Unionsrecht entschieden werden. Fragen des Verhältnisses von innerstaatlichem und Unionsrecht seien schließlich von den Gerichten der Europäischen Union zu beantworten. Der Staatsrat kritisierte in einem Gutachten vom Februar 2006 diese bequeme Haltung des Verfassungsgerichts.⁵⁷³

Der spanische Verfassungsgerichtshof äußert sich jedoch sehr wohl über den Inhalt und die Reichweite der spanischen Integrationsklausel Art 93 CE. Im Jahre 1992 legte das Tribunal in seiner Erklärung zur Kompatibilität des Vertrags von Maastricht mit der spanischen Verfassung Art 93 CE entgegen des Antrags der Regierung eng aus und befand, dass eine grundsätzliche Änderung der Kompetenzen oder derjenigen verfassungsrechtlichen Regeln, welche diese Kompetenzen geschaffen und geordnet haben, nicht möglich sei. Und 2004 in seiner Entscheidung zur Kompatibilität des VVE-Entwurfes mit der spanischen Verfassung maß es schließlich bei Auslegung des Art 93 CE diesem materielle Grenzen zu. Zwar beschreibt er diese Grenzen nicht ausdrücklich, sondern leitet sie aus dem Zusammenhang der Verfassung und der Funktion des Art 93 CE her; Art 93 CE könne keine Basis bilden für die innerstaatliche Geltung von Unionsrecht, das im Widerspruch mit spanischem Verfassungsrecht steht.

In seiner Erklärung vom 16. Dezember 2004 ist es dem *Tribunal Constitucional de España* nun in eindrucklicher Weise gelungen, den Vorherrschaftsanspruch der nationalen Verfassung mit dem Vorranganspruch des Unionsrechts in Einklang zu bringen, indem es zwischen *primacía* und *supremacía* differenziert.

Der häufig gestellten Frage nach dem Vorrang des einen oder anderen Rechtsregimes begegnet das Höchstgericht mit einem rechtstheoretischen Konstrukt, das einerseits dem supranationalen Recht Durchsetzungskraft und Wirksamkeit verleiht aber andererseits die nationale Verfassung an die Spitze der Normenhierarchie stellt. Nur in den Grenzen, in denen die nationale Verfassung selbst Kompetenzen überträgt, wird der Vorrang des Unionsrechts erlaubt.

Der Vorrang des Unionsrechts, in der Art und Weise wie ihn Art 93 CE bestimmt, ist dabei nicht hierarchisch sondern funktional zu verstehen. Er ist faktisch notwendig, um dem Unionsrecht unmittelbare Geltung und einheitliche Anwendung in den Staaten zu sichern. Davon ist strikt die Vorherrschaft (*supremacía*) der spanischen Verfassung im

⁵⁷³ Roca, Die Rechtsprechung des Tribunal Constitucional zur Beteiligung Spaniens an der europäischen Integration (2008) 2f; abrufbar unter http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/BDHK-Symposium_28-11-2008_Roca.pdf, 22. November 2009.

3. Teil: Rechtsprechung

Normengefüge zu trennen. Die Vorherrschaft des spanischen Verfassungsrechts erlaubt es, nachrangiges Recht zu verdrängen und im Falle des Widerspruchs zu verwerfen.

Das Tribunal entscheidet dabei die vielgefragte Vorrangfrage nicht, ordnet weder das Verfassungsrecht dem Unionsrecht noch das Unionsrecht dem Verfassungsrecht unter, sondern streicht das Nebeneinander der verschiedenen Rechtsordnungen heraus. Es reduziert die Vorrangfrage auf eine Anwendungsregel. Es erkennt aber auch nicht die Problematik einer möglichen Unvereinbarkeit des Unionrechts mit der Verfassung und zeigt Integrationsschranken auf. Diese Grenzen werden aber durch das Höchstgericht kaum konkretisiert und nicht begründet, stellen jedoch deutlich den Vorbehalt der eigenen Prüfungszuständigkeit dar.

II. Zur Rolle des Verfassungsgerichts

Das *Tribunal Constitucional de España* scheint auf den ersten Blick ein starker Vetospieler auf nationalem Parkett zu sein. Es ist im System einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit das Höchstgericht Spaniens, erfüllt die Aufgabe der Sicherstellung des Geltungsvorrangs der Verfassung innerhalb der nationalen Rechtsordnung und ist nach Art 95 Abs 2 CE in der Lage bestehende Widersprüche von Völkerrecht mit Verfassungsrecht aufzuzeigen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob das Tribunal auch mit Blick auf die internationale Ebene in der Tat eine solche Stärke innehat.

Zunächst ist auf die terminologische Fassung des Art 95 Abs 2 CE hinzuweisen, nach welchem das Gericht eine „Erklärung“ abgibt, ob das Völkervertragsrecht nationalem Verfassungsrecht widerspricht. Allein der Wortlaut der Verfassungsbestimmung macht die Rolle des Verfassungsgerichtshofes in dieser Frage zu einer vagen und der Interpretation zugänglichen. Wie bereits dargelegt, verwehrt sich das Tribunal in seiner Erklärung selbst gegen eine etwaige Beratungsfunktion und besteht explizit auf die Rechtsverbindlichkeit seiner Entscheidung.

Darüber hinaus bedingt die rein präventive Natur der Vertragskontrolle gemäß Art 95 Abs 2 CE die Gewichtung zugunsten der politischen Akteure, weil sie ein Verfahren im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses darstellt. So kann das Verfahren nach Art 95 Abs 2 CE nur von zwei Organen ausgelöst werden, von der Regierung oder jeder der beiden Kammern. Einerseits macht dieser enge im Gegensatz zu einem weiten Kreis der Antragsberechtigten eine Vertragskontrolle unwahrscheinlicher und andererseits verwandelt es das Verfahren in einen rein politisch initiierten Politikvorbehalt. Dies kann dazu führen, dass ein Ratifikationsprozess im Rahmen dieser Konstruktion dann scheitert,

3. Teil: Rechtsprechung

wenn die Politik den Integrationsfortschritt nicht höher veranschlagt als die verfassungsrechtlichen Integrationskosten, die der Verfassungsgerichtshof mit seiner – verbleibenden – Autorität sichtbar macht.⁵⁷⁴ So äußert sich auch das Tribunal: „Art 95 Abs 2 CE ermöglicht es, die Zweifel der Verfassungsmäßigkeit, die ein Vertrag hervorrufen kann, im Vorfeld der Ratifikation zu klären, um bei Bestätigung der Zweifel die Ratifikation solange aufzuhalten, bis der Verfassungstext revidiert oder der Vertrag so neu verhandelt wird, dass er mit der Verfassung vereinbar ist.“⁵⁷⁵ Es bleibt noch anzumerken, dass eine im Falle eines Widerspruchs durchzuführende Verfassungsrevision nach Art 166 ff CE im spanischen Verfassungsrecht ein überaus anspruchsvolles Verfahren darstellt und historisch betrachtet nur ein einziges Mal durchgeführt wurde⁵⁷⁶.

Die dargestellte Gewichtung zugunsten der politischen Akteure wird darüber hinaus durch die herausragende politische Bedeutung des Zustimmungsgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag deutlich. Das Zustimmungsgesetz hätte gem Art 93 Abs 1 CE als Organgesetz zu ergehen, was gem Art 81 CE eine absolute Mehrheit im Abgeordnetenkongress und damit breiten politischen Konsens erfordert.

Aus mehreren Gesichtspunkten ist demnach der Integrationsprozess in Spanien von der Politik getragen und bestimmt; der Verfassungsgerichtshof erscheint als eine Art „helfende Hand“ mit Blick auf die Wahrung der Widerspruchsfreiheit zwischen der spanischen Verfassung und den politisch gewollten und initiierten übernationalen Verpflichtungen.

Doch nicht nur die verfassungsrechtlichen Gegebenheiten, sondern auch der Verfassungsgerichtshof als solcher beschränkt seine Rolle selbst, indem er nicht die Gelegenheit nutzt, die angesprochenen Integrationsschranken festzulegen und genauer zu definieren oder die Notwendigkeit einer Änderung des Art 93 CE auszusprechen. Das Tribunal zieht sich vielmehr darauf zurück nur über das „verfassungsrechtlich Gebotene“⁵⁷⁷ zu entscheiden und spielt damit den Ball an die politischen Akteure zurück. Sie sind es, die nach der Rechtsansicht des Tribunals über die Opportunität oder die konkrete Ausgestaltung einer Verfassungsänderung zu entscheiden haben.

⁵⁷⁴ Hufeld, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, 45.

⁵⁷⁵ Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (340).

⁵⁷⁶ Die spanische Verfassung kennt zwei Wege der Verfassungsänderung: Bei Änderungen am Titulo Preliminar (Grundlagen der staatlichen Ordnung), Teilen des Titels I (Grundrechte) oder des Titels II (Monarchie) greift nicht das normale Verfahren der Verfassungsreform nach Art 167 CE, sondern das erschwerte des Art 168 CE, wonach beide Parlamentskammern die Revision mit 2/3- Mehrheit annehmen müssen und woraufhin sie aufgelöst werden und das neu gewählte Parlament der Änderung zustimmen sowie ein Referendum abgehalten werden muss; vgl Becker, Anmerkung zu Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, EuR 2005, 339 (365).

⁵⁷⁷ Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung DTC 1, 2004, EuR 2005, 339 (351).

C. Fazit

Das Tribunal, als starker nationaler Vetospieler, verliert im Rahmen der präventiven Völkerrechtsvertragskontrolle nach Art 95 Abs 2 CE an Kraft zugunsten der politischen Akteure. Es sind die politischen Akteure, die den Verfassungsgerichtshof im Gesetzgebungsverfahren einschalten können. Seine rechtlichen Erwägungen resultieren in einer „Erklärung“, bei welcher es der Gerichtshof für nötig empfand, dieser „Erklärung“ selbst *expressis verbis* Rechtsprechungsqualität zuzuweisen. Diese Aussage des Tribunals deutet zwar darauf hin, dass der Verfassungsgerichtshof seine Stellung zu stärken suchte, jedoch verliert er sich schließlich in Zurückhaltung und unklaren Aussagen.

Inhaltlich schwächt das Tribunal die Vorrangfrage zu einer Anwendungsregel ab und stellt das Unionsrecht als eigene Rechtsordnung neben das nationale Recht, wobei seine innerstaatliche Geltung auf dem Rechtsanwendungsbefehl der Verfassung beruht. Er weist dem nationalen Integrationshebel aber auch eine materielle Komponente zu, versieht diese mit verfassungsimmanenten Schranken und stellt so seine verfassungsrechtliche Letztentscheidungskompetenz sicher.

2. Abschnitt: Urteil des Deutschen Bundesverfassungsgerichts

A. Das Lissabon-Urteil

Im Juni 2009 hatte das Deutsche Bundesverfassungsgericht über die zu einer gemeinsamen Entscheidung verbundenen Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden in Bezug auf die Ratifikation des Vertrages von Lissabon zu entscheiden. Die Verfahren betreffen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon⁵⁷⁸ und teilweise die deutschen Begleitgesetze, sprich das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GG)⁵⁷⁹ (Änderungsgesetz) und das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union⁵⁸⁰ (Ausweitungsgesetz).⁵⁸¹

I. Zulässigkeitsfragen und Vorüberlegungen

Das BVerfG bejaht die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden, soweit mit ihnen auf der Grundlage von Art 38 Abs 1 Satz 1 GG (Wahlrecht) eine Verletzung des Demokratieprinzips, ein Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips gerügt wird. Die gegen die Begleitgesetzgebung erhobenen Verfassungsbeschwerden befindet das BVerfG als zulässig soweit sie sich ebenfalls auf Art 38 Abs 1 Satz 1 GG stützen. Im Rahmen der unter GZ BVerfG, 2 BvE 2/08 verbundenen Organstreitverfahren ist lediglich ein Antrag und dieser nur insoweit zulässig, als die Antragstellerin eine Verletzung der Entscheidungsbefugnisse des Deutschen Bundestages über den Einsatz der deutschen Streitkräfte geltend macht.⁵⁸²

Art 38 Abs 1 Satz 1 GG

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Im Rahmen des sog Lissabon-Urteils wird zu einer Vielzahl an aufgeworfenen Fragen Stellung bezogen und es werden gleichzeitig mehrere Verfahren behandelt. Das BVerfG zieht in diesem Kontext in seinem Urteil eine Art Generalbilanz in insgesamt 421 Absätzen

⁵⁷⁸ Gesetz vom 8.10.2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, BGBl 2008 II, 1038.

⁵⁷⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art 23, 45 und 93) vom 8.10.2008, BGBl 2008 I, 1926.

⁵⁸⁰ Bundestagsdrucksache 16/8489, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608489.pdf>.

⁵⁸¹ Lissabon-Urteil des Deutschen Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 1; abrufbar unter:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html .

⁵⁸² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 167.

3. Teil: Rechtsprechung

über alle wesentlichen Fragen des Europarechts und seine Bedeutung wird im Schrifttum schon jetzt als Wendepunkt in der Europäischen Integrationsgeschichte empfunden.⁵⁸³ In seiner Entscheidung bekennt sich das deutsche Höchstgericht zur europäischen Integration, zur Europarechtsfreundlichkeit des GG, schärft, definiert und ausbuchstabiert dabei jedoch die Grenzen einer solchen Integration.

Im Rahmen der Verfassungsbeschwerden überprüft das Gericht, ob eine mögliche Verletzung des Demokratieprinzips, der Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland sowie eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips vorliegen.⁵⁸⁴

Als Prüfungsmaßstab zieht das deutsche Höchstgericht das Wahlrecht aus Art 38 Abs 1 Satz 1 GG heran. Aus dem Wahlrecht leitet es einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der Staatsgewalt und auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes ab.⁵⁸⁵ Es erklärt das Wahlrecht zu einem wesentlichen Bestandteil des Demokratieprinzips, verankert es in der Würde des Menschen und erklärt es in der Folge als der nationalen Verfassungsidentität zugehörig.⁵⁸⁶

Das BVerfG betont jedoch auch die Offenheit des Demokratieprinzips und die Ausrichtung der deutschen Verfassung auf die Mitgliedschaft in einer internationalen und europäischen Friedensordnung.⁵⁸⁷ Dieser Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, ermögliche die weitreichende Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union. Dieser Übertragung setzt das Gericht jedoch Grenzen: Einerseits die Bedingung der Wahrung der souveränen Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines hinreichend bestimmten Integrationsprogramms und andererseits die Achtung der verfassungsgerichtlichen Identität der Mitgliedstaaten. Aus dem Erfordernis der verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten folgt das BVerfG das Verbot der Übertragung der Kompetenz-Kompetenz, hebt die Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung hervor und betont die Achtung der nationalen Identität.⁵⁸⁸

Aus dem Erfordernis eines hinreichend bestimmten Integrationsprogramms leitet das BVerfG weiterhin die besondere „Integrationsverantwortung“⁵⁸⁹ der Bundesorgane ab und

⁵⁸³ *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW 2009 724 (725).

⁵⁸⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 168.

⁵⁸⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 208.

⁵⁸⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 211.

⁵⁸⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 219.

⁵⁸⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 226 ff.

⁵⁸⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 226 - 236.

3. Teil: Rechtsprechung

betont die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung im Wege der *Ultra-vires*-Kontrolle im Fall von ersichtlichen Kompetenzüberschreitungen.⁵⁹⁰ Daneben eröffnet das BVerfG die Möglichkeit, eine Verletzung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art 23 Abs 1 Satz 3 iVm 79 Abs 3 GG im Wege der Identitätskontrolle überprüfen zu lassen und führt aus: „Sowohl die *Ultra-vires*-Kontrolle als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird.“⁵⁹¹

Das BVerfG benennt sodann die Vorgaben für die Ausgestaltung der Europäischen Union: Sowohl die nationale als auch die europäische Ebene müssen demokratischen Grundsätzen iS von Art 23 Abs 1, 20 Abs 1 und 2 und 79 Abs 3 GG entsprechen.⁵⁹² Auf nationaler Ebene dürfe die europäische Integration nicht zu einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führen. Dabei setze das Demokratieprinzip der Übertragung von Hoheitsrechten inhaltliche Grenzen, wobei es nicht auf die Summe an übertragbaren Kompetenzen ankomme. Vielmehr müssen die wesentlichen Bereiche demokratischer Gestaltung gewahrt werden und in Bezug auf diese müssen die Übertragung und die Ausübung von Hoheitsrechten auf die EU vorhersehbar und sachlich begrenzt werden. Die wesentlichen Bereiche werden vom BVerfG definiert als: Strafrechtspflege, polizeiliche und militärische Verfügung über das Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand, sozialstaatliche Gestaltung der Lebensverhältnisse und kulturell bedeutsame Entscheidungen.⁵⁹³

Auf europäischer Ebene habe die supranationale öffentliche Gewalt die grundlegenden demokratischen Anforderungen zu erfüllen, wobei jedoch nicht eine strukturelle Kongruenz mit den Demokratieanforderungen des Grundgesetzes gemeint sei, vielmehr gelten, so das BVerfG, modifizierte Anforderungen, die sich aus der gemeineuropäischen demokratischen Verfassungstradition ergäben.⁵⁹⁴

⁵⁹⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 238.

⁵⁹¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 240.

⁵⁹² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 244.

⁵⁹³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 245 ff.

⁵⁹⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 261 ff.

II. Subsumtion des BVerfG

Das BVerfG befindet, dass der Vertrag von Lissabon und das diesbezügliche deutsche Zustimmungsgesetz den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.⁵⁹⁵ Das Zustimmungsgesetz sei mit dem GG sowie insbesondere dem Demokratieprinzip vereinbar und verstoße nicht gegen Art 38 Abs 1 Satz 1 GG.⁵⁹⁶ Die EU sei im Hinblick auf die übertragenen Kompetenzen und die erreichte Verselbständigung verfassungsrechtlich legitimiert, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung noch zusätzlich national verfassungsrechtlich abgesichert wird. An das Europäische Parlament als supranationales Vertretungsorgan sei nicht der Grundsatz der Wahlgleichheit zu stellen; dieser sei hier nicht anwendbar. Nichtsdestotrotz bestehe aber ein Demokratiedefizit, weshalb das Handeln der Europäischen Union der Rückbindung in den Mitgliedstaaten zur Sicherung einer hinreichenden Legitimationsgrundlage bedürfe.⁵⁹⁷

Das BVerfG hebt weiterhin hervor, dass auch der Vertrag von Lissabon nichts daran ändere, dass die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben. Mit dem Vertrag von Lissabon werde weder die verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität aufgegeben. Die souveräne Staatsgewalt werde nicht durch die Zuständigkeitsverteilung und –abgrenzung verletzt, da diese nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und weiteren Schutzmechanismen wie der Achtung der Wahrung der nationalen Identität nach Art 4 Abs 2 EUV-Lissabon erfolge. Die neuen primärrechtlichen Regelungen über Vertragsänderungen stünden bei einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Absicherung ebenfalls nicht entgegen.⁵⁹⁸

Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 2 bis 5 EUV-Lissabon entspreche den klassischen Änderungsverfahren vergleichbarer multilateraler Vertragswerke, sie sehen einen Ratifikationsvorbehalt vor und seien daher unproblematisch.⁵⁹⁹ Das neuartige vereinfachte Vertragsänderungsverfahren des Art 48 Abs 6 EUV-Lissabon (und andere ihm nachgebildete Verfahren) setze wegen seiner mangelnden Bestimmbarkeit und Vorhersehbarkeit unabhängig von Art 48 Abs 6 EUV-Lissabon stets ein Gesetz nach Art 23 Abs 1 Satz 2 GG voraus. Auch das allgemeine Brückenverfahren nach Art 48 Abs 7 EUV-Lissabon sowie die speziellen Brückenklauseln und die Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel seien an der Maßgabe der

⁵⁹⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 273.

⁵⁹⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 274.

⁵⁹⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 275 ff.

⁵⁹⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 298 ff.

⁵⁹⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 307.

3. Teil: Rechtsprechung

Integrationsverantwortung der Bundesorgane zu messen bzw seien unbestimmt und bedürften daher eines vorgelagerten nationalen Verfahrens.⁶⁰⁰

Mit der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr 17 zum Vorrang werde kein unbedingter Vorrang des Unionsrechts anerkannt; diese bestätige lediglich die geltende Rechtslage zum Vorrang des Unionsrechts kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung. Der Fortbestand der souveränen Staatsgewalt werde überdies durch das Letztentscheidungsrecht des BVerfG geschützt. Diese Reservekompetenz, die dem BVerfG zur Wahrung der Grenzen des Integrationsprogramms und der unverfügbaren Verfassungsidentität zukomme, werde durch die Erklärung Nr 17 nicht berührt.⁶⁰¹

Schlussakte zum Vertrag von Lissabon - 17. Erklärung zum Vorrang

Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.

Darüber hinaus hat die Konferenz beschlossen, dass das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zum Vorrang in der Fassung des Dokuments 11197/07 (JUR 260) dieser Schlussakte beigefügt wird:

"Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 22. Juni 2007

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964¹) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs."

(¹) "Aus (...) folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll."

Überdies urteilt das Bundesverfassungsgericht, dass das Änderungsgesetz verfassungsgemäß ist und nicht gegen Art 79 Abs 3 GG verstößt.⁶⁰²

Das Aussetzungsgesetz, das die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der dem Bundestag und dem Bundesrat eingeräumten Rechte schaffen sollte, verstoße insoweit gegen Art 38 I iVm Art 23 Abs 1 GG, als Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet worden seien. Vor der gesetzlichen

⁶⁰⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 315 ff.

⁶⁰¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 331 ff.

⁶⁰² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 401 ff.

Ausgestaltung der Beteiligungsrechte dürfe der Vertrag von Lissabon daher nicht ratifiziert werden.⁶⁰³

B. Bedeutung des Urteils

I. Zum Verhältnis von Europarecht und nationalem Recht

Das Deutsche Bundesverfassungsgericht befindet den Vertrag von Lissabon und mit ihm die Erklärung Nr 17 zum Vorrang des Unionsrechts mit dem deutschen GG vereinbar; dies jedoch mit einer Einschränkung: wenn und soweit die Regelungen des Lissabon-Vertrages im Sinn der bundesverfassungsgerichtlichen Auslegung angewendet werden.⁶⁰⁴ Das Gericht nutzt also die Gelegenheit, um wiederholt und eindeutig den Anwendungsvorrang von Gemeinschaftsrecht bzw Unionsrecht auszusprechen, streicht die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Integration aber deutlicher denn je heraus.

Ähnlich wie das *Tribunal Constitucional de España* sieht das BVerfG im unionsrechtlichen Vorranganspruch, statuiert in der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr 17, keinen bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts, sondern einen europarechtlichen Anwendungsvorrang, der als abgeleitetes Institut erst mit dem innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl nationale Rechtswirkung entfalten kann.⁶⁰⁵

Das BVerfG bestätigt seine bisherige Rechtsprechung,⁶⁰⁶ indem es darlegt, dass der Grund und die Grenze für die Geltung der Rechts der EU in der Bundesrepublik Deutschland der im Zustimmungsgesetz enthaltene Rechtsanwendungsbefehl ist, der nur im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung erteilt werden kann. Daher sei es insoweit nicht von Bedeutung, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts in den Verträgen selbst oder in der der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr 17 vorgesehen ist, schließlich habe das BVerfG den Anwendungsvorrang für das Gemeinschaftsrecht bzw das Unionsrecht im Grundsatz bereits anerkannt.⁶⁰⁷

Das wirkliche Novum der Entscheidung besteht darin, dass das BVerfG mit der fortschreitenden Vertiefung der Integration, die nicht zuletzt durch die Auflockerungen im Bereich der Vertragsänderungen erreicht wird, eine mögliche Eigendynamik des

⁶⁰³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 406 ff.

⁶⁰⁴ *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, 718 (718).

⁶⁰⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 339.

⁶⁰⁶ Solange II-Entscheidung des Deutschen Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 73, 339 (374 ff).

⁶⁰⁷ Pressemitteilungen des BVerfG Nr. 72 vom 30.6.2009, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>.

3. Teil: Rechtsprechung

Unionsrechts⁶⁰⁸ identifiziert, welche im Schrifttum⁶⁰⁹ auch als „Eigenleben in der Union“ beschrieben wird. Durch Änderungs-⁶¹⁰, Brücken-⁶¹¹ und Flexibilitätsklauseln⁶¹² werde das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aufgelockert⁶¹³, weshalb diesem Prozess innerstaatliche Schranken auferlegt werden müssten: „Es ist deshalb von Verfassungen wegen gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die nationale Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen.“⁶¹⁴ Es geht dem Gericht darum, der Europäischen Union die sog Kompetenz-Kompetenz zu versagen und es geht ihm darum eine deutsche Verfassungsidentität zu definieren und diese zu schützen. Dies erreicht das BVerfG einerseits, indem es die Integration entschleunigt und auf bundesdeutscher Ebene parlamentarisiert. Es verlangt nationale Zustimmungsgesetze dann, wenn vereinfachte Änderungsverfahren auf europäischem Parkett zur Anwendung kommen sollen und formuliert einen integrationsfesten Verfassungskern, den es für unantastbar erklärt. Daneben signalisiert es seine Willigkeit und Fähigkeit die Einhaltung der Kompetenzen auf europäischer Ebene zu kontrollieren und gibt dem potentiellen Beschwerdeführer mögliche Verfahren und ein einklagbares und subjektives Recht auf demokratische Teilhabe an die Hand.

Die Schranken einer fortschreitenden Integration setzt das BVerfG einerseits indem das Gericht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hervorhebt und für die vereinfachten Verfahren grundsätzlich ein innerstaatliches Zustimmungsgesetz nach Art 23 Abs 1 Satz 2 GG erforderlich macht. Die mangelnde Vorhersehbarkeit einer bevorstehenden dynamischen eigenständigen Vertragsentwicklung soll mit der Einbindung des

⁶⁰⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 238 f.

⁶⁰⁹ *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW 2009 724 (726).

⁶¹⁰ Das vereinfachte Verfahren ist geregelt in Art 48 Abs 6 EUV-Lissabon und in den entsprechenden Änderungsvorschriften (Art 42 Abs 2 UAbs 1 EUV-Lissabon; Art 25 Abs 2, Art 218 Abs 8 UAbs 2 Satz 2, Art 223 Abs 1 UAbs 2, Art 262 und Art 311 Abs 3 AEUV).

⁶¹¹ Die allgemeine Brückenklausel ist geregelt in Art 82 Abs 2 UAbs 2 Buchstabe d und Art 83 Abs 1 UAbs 3 AEUV.

⁶¹² Die Flexibilitätsklausel in Art 352 AEUV begründet nicht nur eine Handlungszuständigkeit für die Europäische Union, sondern lockert zugleich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Denn ein Tätigwerden der Europäischen Union soll in einem vertraglich festgelegten Politikbereich auch dann möglich sein, wenn eine konkrete Zuständigkeit nicht vorhanden, ein Tätigwerden der Europäischen Union aber erforderlich ist, um die Ziele der Verträge zu erreichen.

⁶¹³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 326.

⁶¹⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 239.

3. Teil: Rechtsprechung

nationalen Parlaments in den unionsrechtlichen Entwicklungsprozess aufgewogen werden.⁶¹⁵

Das BVerfG verweist überdies auf zwei neue Rügeformen im Hinblick auf die fortschreitende Europäisierung – die *Ultra-vires*-Kontrolle und die neu geschaffene Identitätskontrolle.⁶¹⁶

Im Rahmen der *Ultra-vires*-Kontrolle kann das BVerfG Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und Unionsorgane überprüfen. „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten [...]“.⁶¹⁷

Stellt die *Ultra-vires*-Kontrolle dem BVerfG nur ein auf Kompetenzfragen begrenztes Instrumentarium zur Seite, kann das deutsche Höchstgericht im Rahmen der Identitätsrüge materiell den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes überprüfen. Die Identitätskontrolle ermöglicht dabei die Prüfung, „ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt.“⁶¹⁸

Bahnbrechend ist jedoch der Fakt, dass das BVerfG die Integrationsschranken genau definiert und dem Grundgesetz ein Verständnis zuweist, demzufolge der Integrationsprozess die „*Essentialia der deutschen Staatlichkeit*“⁶¹⁹ nicht berühren darf. Dadurch definiert das deutsche Höchstgericht eine integrationsfeste Verfassungsidentität und zeigt die rechtlichen Grenzen der europäischen Integration deutlich auf. Es zählt national zu regelnde Sachbereiche auf und definiert damit als notwendige Staatsaufgabe, dass ein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse den Bürgern integrationsfest erhalten bleiben muss. „Zu

⁶¹⁵ *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW 2009 724 (726).

⁶¹⁶ *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, 718 (721 f).

⁶¹⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 240

⁶¹⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 240.

⁶¹⁹ *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2868).

3. Teil: Rechtsprechung

wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.“⁶²⁰

Der Identitätskontrolle und den nun detailliert bestimmten materiellen Integrationsschranken stellt das BVerfG ein weit interpretiertes Bürgerrecht⁶²¹, das Recht auf demokratische Teilhabe des Art 38 Abs 1 Satz 1 GG, zur Seite und erklärt die freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt als zu den unveränderbaren Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts (Art 20 Abs 1 und 2 iVm 79 Abs 3 GG) gehörig: „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar“.⁶²² Hiermit wird jedes Zustimmungsgesetz und jeder weitere Integrationsschritt verfassungsgerichtlich überprüfbar, indem jeder wahlberechtigte deutsche Bundesbürger über Art 38 Abs 1 Satz 1 GG potentiell beschwerdebefugt ist.

II. Zur Stellung des Gerichts

Das deutsche Bundesverfassungsgericht nimmt mit seinem Lissabon-Urteil erneut eine aktive Rolle im europäischen Rechtsraum ein. Es knüpft an seine Geschichte der bahnbrechenden Entscheidungen im Kontext der europäischen Integration an.

Das Bundesverfassungsgericht ist in Deutschland der bedeutendste Vetospieler in Sachen europäische Integration. Der politische Wille zur Europäisierung ist in Deutschland groß und im politischen Diskurs nicht in Frage gestellt. Die fehlende politische Debatte verstärkt sich durch die Tatsache, dass die deutsche Verfassung keine⁶²³ Volksabstimmungen vorsieht und daher die Frage nach ob und wie der Integration vom politischen Tagesgeschäft weitläufig entkoppelt ist. In Deutschland verlaufen in Folge

⁶²⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 249.

⁶²¹ Die Exponierung des Art 38 Abs 1 GG als streitentscheidende Norm wird in der Literatur teilweise als wenig überzeugender Kunstgriff beurteilt. Es wird bezweifelt, dass aus dem Wahlrecht die Befugnis des BVerfG erwachsen kann, im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nahezu den gesamten Gehalt des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon an Art 38 Abs 1 GG zu messen.

⁶²² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 216.

⁶²³ Bis auf wenige bedeutungslose Ausnahmefälle.

3. Teil: Rechtsprechung

dessen die Frontlinien zwischen Politik und Recht, weshalb Europaskeptiker ihre beste Chance auf Begrenzung der Integration im Wege der Verfassungsrechtsprechung sehen.⁶²⁴ Ein weites Zugangsrecht zu dem deutschen Höchstgericht intensiviert weiterhin die starke Stellung des Verfassungsgerichts innerhalb der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit.

Dem BVerfG gelingt es aber, diese traditionell hervorgehobene Rolle noch weiter auszubauen und weist sich nach den Beschlüssen Solange I und II,⁶²⁵ nach der Maastricht-⁶²⁶ und der Bananenmarkt-Rechtsprechung⁶²⁷ eine neue und stärkere Position als zuvor zu. Es begnügt sich nunmehr nicht mehr damit, politischen Akteuren Leitlinien für die Fortschreitung der Integration mitzugeben; es weist vielmehr ein bestimmtes Modell europäischer Integration als verfassungsrechtlich zwingend aus.⁶²⁸ Die Kritik im Schrifttum ist folglich groß: Das Gericht habe politischen Raum betreten⁶²⁹ und sich in die Rolle eines Übervaters der Europapolitik versetzt, der jederzeit zum angeblichen Schutz der Verfassungsstaatlichkeit in den Europäisierungsprozess eingreifen könne.⁶³⁰

Es wird weiters kritisiert, dass das Bundesverfassungsgericht einen umfassenden verfassungsrichterlichen Vorbehalt in Sachen europäische Integration kreiert habe. Durch die *Ultra-vires*-Kontrolle und die Identitätsrüge, zwei auf die europäische Integration zugeschnittene Verfahren, in Kombination mit einem Antragsrecht aus Art 38 Abs 1 GG, wird jedes Zustimmungsgesetz und jeder weitere Integrationsschritt seit dem Lissabon-Urteil von einer verfassungsrichterlichen Billigung abhängen.⁶³¹ Dieser faktisch kreierte umfassende gerichtliche Vorbehalt ist jedoch kritisch und mit dem demokratischen Prozess im Widerspruch zu sehen. Als richterliche Institution dürfe sich das BVerfG nur dann dem demokratisch kontrollierten Prozess entgegenstellen, wenn es in der Verfassung ausreichend Gründe dafür findet. Das Telos einer Verfassungsbeschwerde besteht unter anderem darin, den Schutz von Interessen und Gütern, die im politischen Prozess strukturell oder aufgrund von Mehrheitsverhältnissen keine angemessene Berücksichtigung

⁶²⁴ Nettesheim, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2867).

⁶²⁵ Vgl Fn 456 und 466, S 149.

⁶²⁶ Vgl Fn 467, S 149.

⁶²⁷ Vgl Fn 468, S 149.

⁶²⁸ Nettesheim, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2869).

⁶²⁹ Schorkopf, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, 718 (718) mwN.

⁶³⁰ Nettesheim, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2868).

⁶³¹ Terhechte, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW 2009, 724 (727).

3. Teil: Rechtsprechung

finden können, zu erreichen. Ob hierunter auch eine derartig ausgreifende Grundrechtsrechtsprechung wie die des BVerfG zu subsumieren ist, bleibt fraglich.⁶³²

Indem das BVerfG weiters behauptet, dass sein Integrationsmodell und sein Verständnis von Verfassungsstaatlichkeit zu den änderungsfesten Bestandteilen des Grundgesetzes gehören, entzieht es seine Auffassung dem politischen Prozess.⁶³³ Entgegen dem spanischen Tribunal zieht es die Definition der Integrationswege und der Integrationsgrenzen an sich und entmachtet weitgehend die politischen Akteure. Dabei wird es im Schrifttum⁶³⁴ als zweifelhaft empfunden, ob sich diese Schranken auch tatsächlich am Grundgesetz messen lassen und der Entscheidung plakativ die Frage zur Seite gestellt: „Making up the rules as we go along?“, die offen danach fragt, ob das BVerfG letztlich einen konkreten verfassungsrechtlichen Aufhänger und auch einen Maßstab für die weitere Prüfung vorweisen kann.

Die politische Dimension des deutschen Lissabon-Urteils wird darüber hinaus in seinen Aussagen zur gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik deutlich, anhand derer das BVerfG die Integrationsverantwortung einführt. Es stärkt das Parlament zu Lasten der Regierung, indem es das Parlament in den Entwicklungsprozess der Europäischen Union einbezieht. Es erstreckt den konstitutiven Parlamentsvorbehalt auf den Auslandseinsatz der Bundeswehr als einen politisch in Aussicht genommenen Integrationsschritt und macht die Beteiligung des Bundestages beim Einsatz der Streitkräfte integrationsfest.⁶³⁵ Es lenkt damit die gemeinsame europäische Verteidigung in die Bahnen der militärischen Integration des Nordatlantikpaktes, dessen Beistandspflicht „nicht zwingend den Einsatz militärischer Mittel“ umfasst, sondern „den NATO-Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Inhalts des zu leistenden Beistands“ gewährt.⁶³⁶

C. Fazit

Die Lissabon-Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts bereitet einerseits den Weg für eine Vertiefung der Integration, indem der Vertrag von Lissabon als mit dem Grundgesetz vereinbar befunden wird. Andererseits zeigt es die rechtlichen Grenzen der europäischen Integration auf, die hiermit nun erreicht zu sein scheinen.

⁶³² *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2869).

⁶³³ *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 (2869).

⁶³⁴ *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW 2009, 724ff.

⁶³⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 255.

⁶³⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 386.

Das BVerfG begnügt sich nicht mit seiner traditionell starken Stellung, sondern baut diese aus. Es stärkt sich, es stärkt die Rolle des nationalen Parlaments und es stärkt die nationale Souveränität und damit das Grundgesetz als Garanten dieser souveränen Staatlichkeit. Es pointiert die Position der Mitgliedstaaten als Herren über die Verträge und indem es in Zukunft zu Lasten der Politik die Integrationsschritte wesentlich mitbestimmen und mitgestalten wird, schwingt es sich auf zum Herren der deutschen Europapolitik.

3. Abschnitt: Urteile des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs

Die tschechische verfassungsrechtliche Prüfung des Reformvertrages von Lissabon ist in zwei Teile zu gliedern: einerseits in das Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) (im Folgenden Lissabon-Urteil I) und andererseits in das Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) (im Folgenden Lissabon-Urteil II).⁶³⁷

Zu dieser etappenweisen Rechtsprechung kam es, nachdem im Lissabon-Urteil I nicht der gesamte Vertrag auf Widerspruchsfreiheit mit der tschechischen Verfassung überprüft wurde, sondern nur zu denjenigen Bestimmungen Stellung genommen wurde, zu denen die Verfassungsrichter konkrete Argumente von Seiten des beschwerdeführenden Senates vorliegen hatten.⁶³⁸ Nachdem der Verfassungsgerichtshof die Vertragspassagen für verfassungsgemäß befand, die politische Debatte über den Vertrag jedoch nicht abbriss, legte am 29. September 2009 eine Gruppe von siebzehn tschechischen Senatoren beim Verfassungsgericht in Prag eine zweite Beschwerde gegen den Vertrag von Lissabon ein und verlangte hiermit die Überprüfung des gesamten Vertrages.⁶³⁹

A. Lissabon-Urteil I

Die Möglichkeit einer präventiven Vertragskontrolle wurde durch eine Verfassungsänderung im Jahre 2001 geschaffen, mit welcher Art 87 Abs 2 eingeführt wurde. Seither ist es nach tschechischem Recht möglich, präventiv eine abstrakte Normenkontrolle gegen einen völkerrechtlichen Vertrag einzubringen. Auf Antrag des

⁶³⁷ Beide Urteile sind auf der Homepage des Tschechischen Verfassungsgerichtshofes in englischer Sprache abrufbar: <http://www.concourt.cz/view/726>, 1. Jänner 2010.

⁶³⁸ *Keil/Maršić*, Die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in Tschechien, Zwischen Vertiefungsskepsis und Staatsraison, Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 16. Dezember 2008, SWP Berlin, 9; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5550, 17. November 2009.

⁶³⁹ Pressemitteilung des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs vom 3.10.2009; abrufbar unter: <http://swwww.usoud.cz/scripts/detail.php?id=782>, 17.11.2009.

3. Teil: Rechtsprechung

tschechischen Senates⁶⁴⁰ im Oktober 2007 wurde der Vertrag von Lissabon als erster Vertrag⁶⁴¹ einer solchen Präventivkontrolle unterzogen.⁶⁴²

Art 87 Abs 2 der tschechischen Verfassung

Vor der Ratifizierung eines Vertrages nach Art 10a oder Art 49 hat das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages zu entscheiden. Vor der Entscheidung des Verfassungsgerichts kann ein Vertrag nicht ratifiziert werden.

I. Zulässigkeitsfragen und Vorüberlegungen

Der Antrag des tschechischen Senats umfasste die verfassungsrechtliche Prüfung der Vereinbarkeit des Lissabonner Vertrags mit der tschechischen Verfassung im Hinblick auf folgende Punkte: (1) die ungenaue Abgrenzung der EU-Kompetenzen (Widerspruch mit Art 10a Abs 1); (2) die Flexibilitätsklausel als „Blankoscheck“ (Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenz des tschechischen Parlaments); (3) die Brückenklausel zugunsten von Mehrheitsentscheidungen (entspricht der Zuständigkeitsübertragung, die eines ratifizierungsbedürftigen Vertrages erfordere); (4) Mehrheitsvotum im Rat (Aushöhlung der Zustimmungskompetenz des Parlaments einschließlich das Recht auf *ex ante*-Vorlage); (5) der unklare Status der Grundrechtecharta (Verdrängung der tschechischen Verfassungscharta); (6) verfassungsprägender Druck auf die tschechische Verfassungsordnung (mit Grundsatz der Selbstbestimmung des Volkes unvereinbar).⁶⁴³

Zunächst stellt das Gericht Vorüberlegungen zum Prüfungsumfang des Verfahrens an. Es entschied sich infolgedessen dafür, lediglich die vom Senat aufgeworfenen und auch begründeten Fragen zu beantworten und nicht den gesamten Vertrag von Lissabon einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Es führt aus, dass es dem Beschwerdeführer obliegt, die Gründe für eine Verfassungswidrigkeit darzulegen; es sei keine akademische, sondern eine gerichtliche Institution: *„The Constitutional Court of the Czech Republic is a judicial body for the protection of constitutionality; it is a decision-*

⁶⁴⁰ Der Senat des Parlaments der Tschechischen Republik ist die zweite Kammer des Parlaments; durch eine Abstimmung mit einem Ergebnis von 48 zu 4 Stimmen wurde der Antrag beim Verfassungsgerichtshof gestellt; vgl. *Hofmann*, Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit: die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und Europarecht, 164.

⁶⁴¹ Zuvor war zwar schon ein solcher Antrag auf Überprüfung des EU-Beitrittsvertrags mit der tschechischen Verfassung gestellt worden; dieser war jedoch unzulässig, da der Vertrag bereits ratifiziert war; vgl. *Hofmann*, Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit: die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und Europarecht, 164.

⁶⁴² *Bříza*, The Czech Republic, The Constitutional Court on the Lisbon Treaty, Decision of 26 November 2008, European Constitutional Law Review (EuConst) 5 2009, 143 (143).

⁶⁴³ Keil/Maršić, Die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in Tschechien, Zwischen Vertiefungsskepsis und Staatsraison, Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 16, Dezember 2008, SWP Berlin, 9.

3. Teil: Rechtsprechung

*making body, and not an institution that provides all sorts of positions or expert opinions.*⁶⁴⁴

Den inhaltlichen Fokus seiner Prüfung legt der tschechische Verfassungsgerichtshof auf Artikel 10a Abs 1, Art 1 Abs 1 und Art 9 Abs 2 und 3 der tschechischen Verfassung.⁶⁴⁵

Artikel 10a Abs 1 der tschechischen Verfassung

Bestimmte Befugnisse von Organen der Tschechischen Regierung können durch Vertrag auf internationale Organisationen übertragen werden.

Artikel 1 Abs 1 der tschechischen Verfassung

Die Tschechische Republik ist ein auf der Achtung der Menschen- und Bürgerrechte und Freiheiten beruhender souveräner, einheitlicher und demokratischer Rechtsstaat.

Artikel 9 Abs 2 und Abs 3 der tschechischen Verfassung

Eine Änderung der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates ist unzulässig.

Die Interpretation der Rechtsnormen berechtigt zu keiner Beseitigung oder Gefährdung der Fundamente des demokratischen Staates.

Aus der Integrationsklausel von Art 10a Abs 1 der tschechischen Verfassung folge, dass nur bestimmte Kompetenzen durch einen Vertrag auf eine internationale Organisation übertragen werden können. Art 10a Abs 1 sei dabei in Zusammenhang mit Art 1 Abs 1 und Art 9 Abs 2 der tschechischen Verfassung zu sehen, woraus folge, dass eine Kompetenzübertragung nicht so weit gehen kann, dass die nationale Souveränität und die demokratische Rechtsstaatlichkeit der Tschechischen Republik, die auf dem Respekt der Rechte und Freiheiten von Menschen und Bürgern gegründet sei, verletzt werden oder sich die wesentlichen Bedingungen für einen demokratischen Rechtsstaat ändern.⁶⁴⁶

Das Gericht streicht aber auch hervor, dass die inhaltliche Bedeutung von Souveränität schwer zu definieren ist. Jedenfalls könne sich der Souverän selbst beschränken, indem er freiwillig internationale Verpflichtungen eingeht. Eine Kompetenzübertragung oder -einschränkung sei daher gerade ein Zeichen einer völligen Souveränität.⁶⁴⁷ Es führt weiter aus, dass es eine sprachliche Frage sei, ob man in der europäischen Integration einen

⁶⁴⁴ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 75.

⁶⁴⁵ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 95.

⁶⁴⁶ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 97.

⁶⁴⁷ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 100.

3. Teil: Rechtsprechung

Verlust von Kompetenzen bzw eine Einschränkung der Souveränität sehe, oder ein Verleihen oder Abgeben von Teilen der Kompetenzen.⁶⁴⁸ Die Möglichkeit dieser freiwilligen Kompetenzübertragung sei keine Schwächung der nationalen Kompetenz, sondern könne zu einer Stärkung des Staates als Teil eines supranationalen Verbundes führen. Und dabei sei zu beachten, dass die europäische Integration nicht radikal verlaufe, sondern ein Entwicklungsprozess sei und dabei eine Reaktion auf die internationale Globalisierung.⁶⁴⁹

Für das tschechische Höchstgericht ergeben sich die Grenzen der Integration schon aus dem Wortlaut von Art 10a Abs 1 der tschechischen Verfassung, der von der Übertragung bestimmter Kompetenzen spricht. Bei einer Gesamtinterpretation der Verfassung müsse deren Art 10a Abs 1 in Zusammenhang mit Art 1 Abs 1 der Verfassung gesehen werden, dessen Grenzen nicht verletzt werden dürften. Folglich dürften Kompetenzen nur in dem Umfang übertragen werden, in welchem die Souveränität der Tschechischen Republik nicht gefährdet sei. Diese Integrationsschranken zu konkretisieren sei aber primär Aufgabe der Legislative, da es *a priori* eine politische Frage sei, die der Politik einen weiten Ermessensspielraum gewähre. Ein Eingreifen des Verfassungsgerichts in diesen politischen Prozess sei lediglich als *ultima ratio* denkbar, beispielsweise in dem Fall, wenn das Ermessen eindeutig überschritten wurde und Art 1 Abs 1 der Verfassung betroffen sei, weil eine Übertragung über die Grenzen von deren Art 10a Abs 1 erfolgte.⁶⁵⁰

Das Verfassungsgericht stellt im Folgenden seine bisherige Rechtsprechung zum Verhältnis von nationalem und europäischem Recht dar⁶⁵¹ und betont auch seine Bereitschaft, Urteile von anderen Gerichten zu diesem Thema als Inspiration heranzuziehen. Die deutsche Rechtsprechung zu Maastricht und Solange II seien in diesem Zusammenhang von fundamentaler Bedeutung.⁶⁵² Das tschechische Höchstgericht akzeptiert den Vorrang des Unionsrechts, betont jedoch die durch die quotierte Rechtsprechung vorgegebenen Grenzen.

⁶⁴⁸ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 104.

⁶⁴⁹ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 108.

⁶⁵⁰ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 109.

⁶⁵¹ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 111 – 115.

⁶⁵² Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 116 ff.

3. Teil: Rechtsprechung

Am Ende seiner Vorüberlegungen streicht das Gericht nochmals seine drei wesentlichen Grundannahmen heraus:⁶⁵³

- (1) Der tschechische Verfassungsgerichtshof erkennt grundsätzlich die Funktionalität des institutionellen Rahmens der EU an, der das Ausmaß der Ausübung der übertragenen Kompetenzen überprüft; jedoch kann sich diese Sichtweise ändern, wenn es sich erweist, dass dieses institutionelle Rahmenwerk offensichtlich nicht funktioniert.
- (2) Mit Blick auf die verfassungsmäßige Ordnung der Tschechischen Republik und dabei mit besonderem Augenmerk auf die inhaltlichen Kernbestimmungen der Verfassung, ist nicht nur der Text und Inhalt des Vertrags von Lissabon von Bedeutung, sondern auch seine zukünftige konkrete Anwendung.
- (3) Trotz der vorstehenden Ausführungen wird oder kann das Verfassungsgericht als eine *ultima ratio* funktionieren und kann jedes Gesetz der Unionsorgane dahingehend überprüfen, ob es die Kompetenzen, die die Tschechische Republik auf die EU gem Art 10a übertragen hat, überschreitet. Jedoch geht der Gerichtshof davon aus, dass eine solche Situation nur in Ausnahmefällen vorkommen kann; dies könnte besonders dann der Fall sein, wenn die Identität der Werte abgeschafft und die Kompetenzgrenzen überschritten werden.

II. Subsumtion des VerfGH

Zur Übertragung von Kompetenzen führt das Gericht aus, dass ein solcher Transfer nicht unbeschränkt erfolgen könne. Die formelle Grenze sei Art 1 Abs 1 der tschechischen Verfassung, der die Grundlagen der staatlichen Souveränität der Tschechischen Republik darstellt. Die materielle Grenze sei in den fundamentalen Kernbestimmungen der Verfassung zu sehen. Aus diesen Schranken folge allerdings nicht, dass keine weitreichenden legislativen Bereiche übertragen werden können. Auch folge daraus nicht, dass die internationale Organisation die an sie übertragenen Kompetenzen nicht ausschließlich ausüben könne.⁶⁵⁴

Weiterhin betont das Gericht, dass die sog Kompetenz-Kompetenz bei den Mitgliedstaaten verbleibt.⁶⁵⁵ Was die Flexibilitätsklausel betrifft, führt der Gerichtshof später in seinem

⁶⁵³ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 120.

⁶⁵⁴ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 130.

⁶⁵⁵ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 132.

3. Teil: Rechtsprechung

Urteil aus, dass die Tschechische Republik aber dann durch die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon Art 1 Abs 1 ihrer Verfassung verletze, wenn die Union ihre Kompetenzen unabhängig von den Mitgliedstaaten verändern könnte und würde. Jedoch werde durch den Vertrag von Lissabon auch ein Austrittsrecht geschaffen und eine Änderung des Primärrechts bedürfe noch immer der Zustimmung aller Mitgliedstaaten, so dass keine Kompetenz-Kompetenz geschaffen werde und die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge blieben.⁶⁵⁶

Die Kompetenzübertragung hängt im Rahmen von Art 10a der tschechischen Verfassung weiterhin davon ab, dass die übertragenen Kompetenzen genau definiert und begrenzt sind sowie dass die Einhaltung dieser Grenzen kontrolliert wird,⁶⁵⁷ womit eine Vorhersehbarkeit solcher Kompetenzen erreicht werde, welche auch wirklich an die EU abgegeben werden. Die Existenz einer solchen Eingrenzung sei im Vertrag von Lissabon zu bejahen, indem klar und präzise darin definiert werde, in welchen Bereichen Entscheidungen getroffen werden können. Sieht man dies im Zusammenhang mit den Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität, so bereite der Vertrag von Lissabon ein ausreichendes normatives Rahmenwerk, um das Ausmaß zu bestimmen, in welchem die Tschechische Republik Kompetenzen auf die EU übertragen kann.⁶⁵⁸

Was die Flexibilitätsklauseln und das vereinfachte Änderungsverfahren betrifft, führt der Gerichtshof aus, dass hierunter getroffene Entscheidungen überprüfbar seien und Art 10a der tschechischen Verfassung mithin nicht verletzt sei.⁶⁵⁹ Die nächsten Themengebiete betreffen die ausschließliche Kompetenz der EU zum Abschluss internationaler Verträge,⁶⁶⁰ die Grundrechtscharta⁶⁶¹ und das Aussetzen von mitgliedsstaatlichen Rechten.⁶⁶² Art 216 Abs 1 AEUV⁶⁶³, nach welchem die EU die ausdrückliche Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten oder internationalen

⁶⁵⁶ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 145 f.

⁶⁵⁷ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 135.

⁶⁵⁸ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 137.

⁶⁵⁹ *Bříza*, The Czech Republic, The Constitutional Court on the Lisbon Treaty, Decision of 26 November 2008, European Constitutional Law Review (EuConst) 5 2009, 143 (155 ff).

⁶⁶⁰ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 176 ff.

⁶⁶¹ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 187 ff.

⁶⁶² Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 205 ff.

⁶⁶³ Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass der EGV künftig "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV) heißt, Art 2 Abs 1 Vertrag von Lissabon.

3. Teil: Rechtsprechung

Organisationen hat, widerspreche nicht der tschechischen Verfassung. Und auch die Auswirkungen einer Inkorporierung der Grundrechtscharta in das Primärrecht der Union seien nicht verfassungsrechtlich bedenklich. Art 7 EUV, der als Sanktionen gegen Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Aussetzung bestimmter Rechte vorsieht, bewege sich ebenfalls im Rahmen der tschechischen Verfassung.

B. Lissabon-Urteil II

In seinem zweiten Urteil vom 3. November 2009 zum Vertrag von Lissabon hatte der Gerichtshof nun das ganze Vertragswerk auf Vereinbarkeit mit dem tschechischen Verfassung zu überprüfen und befand, dass es nicht im Widerspruch mit der tschechischen Verfassungsordnung steht.⁶⁶⁴

Im Gegensatz zum deutschen Bundesverfassungsgericht lehnt es der tschechische Verfassungsgerichtshof ab, klare Grenzen der Kompetenzübertragung zu definieren und erinnert an seine Ausführungen im Lissabon-Urteil I, nach welchen es Aufgabe der Politik sei, diese Grenzen zu definieren. Die Verantwortung für diese politische Entscheidung könne nicht dem Verfassungsgericht auferlegt werden. Der Gerichtshof könne diese Entscheidungen erst dann überprüfen, nachdem sie auf politischer Ebene getroffen wurden.⁶⁶⁵

Aus den gleichen Gründen sieht sich das Gericht auch nicht in der Lage, abstrakt den Inhalt von Art 1 Abs 1 als Kernbestimmung der tschechischen Verfassung zu definieren. Darüber hinaus sieht das Gericht die Gefahr, dass durch eine solche Definition zukünftige Interpretationen in anderen Sachzusammenhängen erschwert oder sogar verhindert würden.⁶⁶⁶ Nur durch Einzelfallentscheidungen könne das Verfassungsgericht Art 1 Abs 1 der tschechischen Verfassung auf einer Fall-zu-Fall-Basis interpretieren. Es verwehrt sich dagegen, dass diese Weigerung einer willkürlichen Entscheidung gleichkomme, vielmehr praktiziere das Gericht damit eine Zurückhaltung und einen justiziellen Minimalismus, den es als Mittel ansieht, die Judikative zugunsten der politischen Prozesse zu limitieren, welche schwerer zu gewichten seien als der Wunsch nach absoluter Rechtssicherheit. Die Anstrengungen der Antragsteller, das Gericht dazu zu bringen, Art 1 Abs 1 der

⁶⁶⁴ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz, 1.

⁶⁶⁵ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 111.

⁶⁶⁶ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 112.

3. Teil: Rechtsprechung

tschechischen Verfassung zu definieren, könnte demgegenüber als justizieller Aktivismus verstanden werden.⁶⁶⁷

Das tschechische Verfassungsgericht spricht auch die Verpflichtung des tschechischen Präsidenten aus, den Vertrag, der schon von beiden Kammern des Parlaments bejaht wurde, ohne unnötige Verzögerung zu ratifizieren. Das Gericht streicht in seiner Begründung hervor, dass das Ziel einer Überprüfung der Widerspruchsfreiheit eines internationalen Vertrags mit der verfassungsmäßigen Ordnung in Tschechien sei, dass mögliche Widersprüche mit der tschechischen Verfassung schwer zu beheben seien, wenn der Vertrag einmal rechtlich verbindlich ist. Es gebiete der Grundsatz von Treu und Glauben, dass die Vertragspartner auf internationalem Level die Verpflichtung akzeptierten, eine Entscheidung über das Ratifizieren eines Vertrages nicht hinauszuzögern. Insbesondere sei es eine Verpflichtung auf nationaler Ebene, nachdem der Vertrag vom tschechischen Präsidenten oder der tschechischen Regierung ausgehandelt und dieser vom tschechischen Parlament gebilligt wurde und zwar mit einer qualifizierten Mehrheit gem Art 10a der tschechischen Verfassung. Die einzig mögliche Verzögerung der Ratifizierung liege damit *ex lege* im verfassungsgerichtlichen Verfahren nach Art 87 Abs 2 der tschechischen Verfassung.⁶⁶⁸

Bezüglich eines möglichen Demokratiedefizits in der EU äußert sich der Gerichtshof, dass das Europäische Parlament nicht die einzige Quelle der demokratischen Legitimation auf EU-Ebene sei. Diese sei auch durch die „Kombination der Strukturen“⁶⁶⁹ gewährleistet, die auf europäischer und nationaler Ebene bestehen und es sei nicht möglich eine absolute Gleichheit zwischen den Wählern der Mitgliedstaaten zu erreichen.⁶⁷⁰

Schließlich äußert sich der Gerichtshof noch zur Frage der Souveränität. Das Konzept einer geteilten Souveränität gehöre zum *acquis communautaire*, da dieses Prinzip schon bei der Aufnahme Tschechiens in die EU bestand. Auch sei die Souveränität in einem modernen Staat kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die fundamentalen Werte eines Rechtsstaats zu erfüllen. Die Übertragung bestimmter Kompetenzen, die auf den freien Entschluss des Souveräns zurückgehen und vorhersehbar und kontrolliert bleiben, sei kein

⁶⁶⁷ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 113.

⁶⁶⁸ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 116.

⁶⁶⁹ „kombinace struktur“ vgl das Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz, 140.

⁶⁷⁰ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 134 ff.

Zeichen der Schwächung der Souveränität, sondern führe zu einer Stärkung eines gemeinsamen Ganzen.⁶⁷¹

C. Die Bedeutung der Lissabon-Urteile I und II

I. Das Verhältnis von Europarecht zum nationalen Recht

Das Verhältnis von Europarecht zu nationalem Recht sieht der tschechische Verfassungsgerichtshof als geklärt an. Er führt seine nationale Rechtsprechung zu Zuckerquoten (Pl. ÚS 50/04) und zum europäischen Haftbefehl (Pl. ÚS 66/04) an. Er hebt die direkte Anwendbarkeit und den Anwendungsvorrang des Unionsrechts im nationalen Recht heraus⁶⁷² und betont, dass nationales Recht unionsrechtskonform ausgelegt werden müsse.⁶⁷³ Er streicht aber auch die Grenzen des Anwendungsvorrangs hervor, wie sie in einer nationalen Entscheidung zum Konkurs- und Vergleichsverfahren (Pl. ÚS 36/01) und in den deutschen Verfassungsgerichtsrechtsprechungen zu Solange II und Maastricht gezogen wurden.⁶⁷⁴

Das tschechische Verfassungsgericht sieht seine Aufgabe vielmehr darin, die Grenzen einer Kompetenzübertragung aufzuzeigen. Hierfür bringt es die Integrationsklausel des Art 10a der tschechischen Verfassung in Zusammenhang mit der Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten, Freiheiten, der Souveränität und dem Grundsatz des einheitlichen und demokratischen Rechtsstaats in Art 1 Abs 1 tschechische Verfassung sowie dem unabänderlichen Grundsatz der Demokratie in Art 9 tschechische Verfassung. Dieses Terzett der Normen bildet den formellen und materiellen Rahmen für die Schranken der Souveränitätsübertragung.

Anders als das deutsche Bundesverfassungsgericht überlässt es aber die genaue Definition der Integrationsschranken der Politik und nimmt auch keine inhaltliche Definition des tschechischen Verfassungskerns vor. Vielmehr behält es sich vor, als *ultima ratio* die Überschreitung von Kompetenzgrenzen anhand eines konkreten Falles zu überprüfen.

⁶⁷¹ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 146 ff.

⁶⁷² Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 113.

⁶⁷³ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz Rz 114.

⁶⁷⁴ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz Rz 115 ff.

II. Zur Stellung des Gerichts

Anfangs kam dem Gericht nur eine schwache Stellung im Bezug auf die europäische Integration zu. Noch 1996 stellte der Zweite Senat des tschechischen Verfassungsgerichts fest, dass er keine Zuständigkeit habe, völkerrechtliche Verträge zu überprüfen.⁶⁷⁵ Seine Tätigkeit beruhe auf der Respektierung der Gewaltenteilung in die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und der eigenen Kompetenz stehe es ihm in den Sachen, die völkerrechtliche Verträge betreffen, nicht zu, in die Zuständigkeit der Regierung einzugreifen, dem Parlament Entwürfe der Zustimmungsbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen vorzulegen oder völkerrechtliche Verträge abzuschließen.⁶⁷⁶

Dieses Konzept warf jedoch Probleme mit dem angestrebten Anwendungsvorrang des Völkerrechts auf und wurde aufgrund dessen durch die Verfassungsänderung von 2001 abgeändert. Es wurde die rein präventive Vertragskontrolle des Art 87 Abs 2 tschechische Verfassung eingeführt, um das Risiko von Konflikten mit der innerstaatlichen Gesetzgebung zu vermindern.⁶⁷⁷ Beschwerdebefugt sind danach alle Beteiligten des innerstaatlichen Ratifikationsverfahrens. Bis zum Urteil des Verfassungsgerichtshofes darf das Vertragswerk nicht ratifiziert werden. Stellt der Gerichtshof einen Widerspruch fest, darf der Vertrag so lange nicht ratifiziert werden, bis der Widerspruch beseitigt ist.

Durch die Einführung des Art 87 Abs 2 änderte sich das Selbstverständnis des tschechischen Höchstgerichts und ermöglichte die Rechtsprechung zum Vertrag von Lissabon. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die rein präventive Ausgestaltung der Vertragskontrolle es dem Gericht nicht ermöglichte, den bereits ratifizierten EU-Beitrittsvertrag auf seine Verfassungskonformität hin zu überprüfen. Ein solcher Antrag war von einer Gruppe von Mitgliedern der Abgeordnetenversammlung des tschechischen Parlaments gestellt und 2004 für unzulässig erklärt worden mit der Begründung, Art 87 Abs 2 der tschechischen Verfassung ermögliche nur eine präventive Kontrolle.⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ Beschluss des Tschechischen Verfassungsgerichts vom 9. April 1996 AZ 41/96; vgl. *Brunner/Hofmann/Holländer*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik (2001), 412 ff.

⁶⁷⁶ *Hofmann*, Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit? Die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und Europarecht, Reihe: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 206 (2009) 162.

⁶⁷⁷ *Hofmann*, Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit? Die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und Europarecht, Reihe: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 206 (2009) 160 ff.

⁶⁷⁸ Vgl. Fn 637, S 203.

3. Teil: Rechtsprechung

Das Gericht ist nicht nur formell durch eine rein präventiv ausgestaltete Vertragskontrolle beschränkt, es hat auch materiell seine Stellung geschwächt. Im Lissabon-Urteil I wird dies an seiner Zurückhaltung deutlich, den gesamten Vertrag von Lissabon zu überprüfen. Es beschränkt sich ausdrücklich auf die aufgeworfenen Fragen, die auch durch die Beschwerdeführer begründet wurden. Es führt deutlich aus, dass es keine akademische, sondern eine gerichtliche Institution sei, deren Aufgabe es nicht sei, ein abstraktes Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines Vertragswerks zu erstellen. Mit dieser Aussage distanziert es sich vom deutschen Bundesverfassungsgericht, das lehrbuchartig den Vertrag von Lissabon überprüft.

Dieser Gegensatz zum deutschen Höchstgericht verstärkt sich noch darin, dass das tschechische Verfassungsgericht darlegt, dass die Bestimmung der Integrationsgrenzen eine politische Aufgabe sei und nur im Nachhinein von ihm überprüft werden könne. Diese Haltung wird auch noch vom Lissabon-Urteil II intensiviert, in welchem sich das Gericht *expressis verbis* dagegen verwehrt, den unantastbaren Kerngehalt der Verfassung zu definieren und einen Katalog von Kompetenzen zu formulieren, die nicht auf die supranationale Ebene transferiert werden können. Es spielt hier den Ball an die politischen Akteure zurück. Es sei an ihnen, den Weg der Integration zu bestimmen und zu gehen. Ob dies verfassungsrechtlich möglich ist oder nicht, entscheidet der tschechische Verfassungsgerichtshof in einem zweiten Schritt und nur anhand konkreter Anlassfälle.

In den beiden Lissabon-Urteilen tritt der tschechische Verfassungsgerichtshof aber auch als eine Art Anwalt der europäischen Integration auf. Er betont die Europarechtsfreundlichkeit der Verfassung und erklärt, dass die Souveränitätsübertragung und damit der Verlust nationaler Kompetenzen bereits im Zeitpunkt des Beitritts der Tschechischen Republik zur EU evident waren, und dass die damalige Regierung unter *Vaclav Klaus* diesen Voraussetzungen zugestimmt hatte. Er streicht heraus, dass die Kompetenzübertragung Zeichen der völligen Souveränität des tschechischen Staates sei und zu einer Stärkung als Teil eines größeren Ganzen führe. Diese Urteilspassagen sind eher von politischer als rechtlicher Natur und lassen das Gericht als Retter des Ratifikationsprozesses erscheinen.

Das Gericht gebietet dem verfahrenen Politikkampf Einhalt und entscheidet das zweite Lissabon-Verfahren innerhalb kürzester Zeit. Es führt dem tschechischen Präsidenten seine verfassungsrechtliche Pflicht vor Augen, den Vertrag ohne schuldhaftes Zögern zu ratifizieren und es betont seine herausgehobene Stellung im Ratifikationsprozess, als

3. Teil: Rechtsprechung

einzigste Institution, die nach der Billigung des Parlamentes die Ratifikation verhindern bzw. hinauszögern in der Lage sei.

D. Fazit

Dem tschechischen Verfassungsgerichtshof ist es gelungen, den Vertrag von Lissabon trotz schwierigster innenpolitischer Zerrissenheit auf den Weg zu bringen. Es hat seine Stellung als Höchstgericht und entscheidungsberufenes Verfassungsorgan über die Verfassungsmäßigkeit von internationalen Verträgen wahrgenommen; es hat diese Stellung verteidigt und die politischen Akteure in ihre Schranken verwiesen.

Bereits im Lissabon-Urteil I hat es sich umsichtig an seiner bisherigen Rechtsprechung und auch an der Rechtsprechung anderer Höchstgerichte orientiert, dem deutschen Weg im Endeffekt jedoch eine Absage erteilt. Es verneint die verfassungsrechtliche Möglichkeit *a priori* festzulegen, welche politischen Bereiche nicht auf die supranationale Ebene transferiert werden dürfen. Und er spricht dem Unterfangen, den Kerngehalt einer Verfassung auszuformulieren, seinen sinnvollen Nutzen ab. Ganz im Gegenteil berge eine solche Vorgehensweise die Gefahr, die Rechtsprechung mit anderen Sachverhalten zu beschränken.

Deutlich grenzt der Verfassungsgerichtshof die politische Dimension von der rechtlichen ab. Er beschränkt sich auf seinen verfassungsrechtlich vorgegebenen Auftrag und spielt den Ball des zu beschreitenden Weges an die politischen Akteure zurück.

Ob diese Position nun eine Schwächung der Stellung des Verfassungsgerichtshofes bedeutet oder eine sinnvolle Begrenzung und Besinnung auf seine Kompetenzen darstellt, wird wohl noch viel diskutiert werden. Es kann einer Institution jedenfalls nicht als Schwäche ausgelegt werden, seine verfassungsrechtliche Stellung zu kennen, diese zu behaupten und in diesen Grenzen dasselbe wie das deutsche BVerfG zu erreichen – den Vertrag von Lissabon auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen und die nationale Verfassungsordnung zu stärken.

4. Abschnitt: Resümee

Die drei dargestellten Verfassungsgerichte nehmen in ihren Urteilen sehr unterschiedliche Standpunkte ein: Das spanische *Tribunal Constitucional* beruft sich deutlich auf seine zugewiesene Position im Verfassungsstaat und spielt den Ball an die Politik mit der Aufforderung zurück, den Weg der Europapolitik richtungsweisend zu beschreiten. Der tschechische Verfassungsgerichtshof weist die politischen Kräfte deutlich in ihre Schranken und das deutsche Bundesverfassungsgericht macht selbst Politik. So unterschiedlich die Entscheidungen auch sind, allen vier Entscheidungen ist jedoch gemeinsam, dass das verfassungsgerichtliche Verfahren den politischen Entwicklungsgang entschleunigt, eine Zäsur im Integrationsprozess darstellt und die Gerichte hierbei ihre Stellung in diesem Integrationsprozess selbst ausformulieren. Welche Rolle sie in den dargestellten Fallkonstellationen schließlich wählten, hängt einerseits von ihrer bisherigen Geschichte und andererseits von der politischen Landschaft ihres Landes ab.

Der spanische Verfassungsgerichtshof steht in der Tradition von eher zurückhaltenden Entscheidungen in Bezug auf die fortschreitende Integration; er macht in seiner Entscheidung aber deutlich, dass die Geltung des Unionsrechts auf dem innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl beruht, welchen er mit verfassungsimmanenten Schranken ausstattet und somit die verfassungsrechtliche Letztentscheidungskompetenz sichert. Er stärkt hiermit seine Position, ist aber immer noch nicht bereit, eine wesentliche Rolle in dieser Frage einzunehmen. Er spielt den Ball an die Politik zurück, indem er seine Entscheidung auf das verfassungsrechtlich Gebotene beschränkt und den politischen Akteuren die wegweisende Stellung zuerkennt.

Das deutsche BVerfG sieht sich in der Tradition von großen Entscheidungen selbst als gewichtiger Vetospieler. Es ist Höchstgericht in einem Land, in dem das Recht aufgrund von schlimmsten politisch initiierten Verbrechen der Nationalsozialisten der höchste Maßstab im Land ist. Gleichzeitig ist Deutschland auch aufgrund seiner Geschichte ein starker Befürworter der europäischen Integration, über die es kaum eine politische Debatte gibt.⁶⁷⁹ Europaskeptiker wenden sich daher fast einzig und alleine an das Verfassungsgericht in Karlsruhe. Karlsruhe geht zwar den Integrationsweg bislang noch mit, stattet sich aber mit neuen Verfahren und einer weiten Anrufungsmöglichkeit aus, formuliert inhaltlich seine Anforderungen an den Integrationsprozess und macht diese integrationsfest. Es weist der Politik Integrationsverantwortung zu und beschließt wo und

⁶⁷⁹ Vgl: dritter Teil, zweiter Abschnitt, Litera B, Unterpunkt II.

3. Teil: Rechtsprechung

wie sie diese wahrzunehmen haben und dies immer in den Grenzen, die das BVerfG selbst ausbuchstabiert hat. Hiermit wurde das BVerfG nun zu einem der gewichtigsten politischen Vetospieler im Rahmen der fortschreitenden Integration und das nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene.

Der tschechische Verfassungsgerichtshof setzt sich mit seinen beiden Urteilen auf einen ersten Blick auch gegenüber der Politik durch, indem er die politischen Eskapaden des tschechischen Präsidenten beendet und dessen Verpflichtung zur Ratifizierung des Vertrages von Lissabon ausspricht. Geschickt entlarvt der Verfassungsgerichtshof die vermeintlich nationalfreundliche Verzögerungstaktik des Präsidenten *Klaus* im Ratifikationsprozess zum Vertrag von Lissabon als verfassungsfeindliche und fehlgeleitete Ausübung des Präsidentenamts und entscheidet zudem in kürzester Zeit. Der Verfassungsgerichtshof verteidigt die Integrationsrechtsetzung, scheint damit bereits tendenziell selbst politische Wege zu beschreiten, spricht sich dafür jedoch um so deutlicher für eine Trennung von Recht und Politik aus. Hier grenzt er sich gegenüber dem Lissabon-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts ab, indem er deutlich macht, dass es gerade nicht die Aufgabe eines Gerichts ist, Politik zu machen. Nur dort, wo *in concreto* die Verfassung durch einen gesetzten Schritt möglicherweise verletzt ist, habe das Verfassungsgericht die Möglichkeit und die Pflicht dies zu überprüfen. Hiermit begrenzt sich der Verfassungsgerichtshof selbst und zeigt seine ihm gesetzten Schranken auf.

Diese ausbuchstabierte Selbsteinschätzung macht umso größeren Eindruck, nachdem das tschechische Höchstgericht seine beiden Urteile im Lichte von Entscheidungen anderer Höchstgerichte zum Integrationsprozess fällt. So zitiert es in seinem Lissabon-Urteil I die Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts mit den einleitenden Worten: „Im *case law* anderer Verfassungsgerichte – von denen wir uns inspirieren lassen können – können wir besonders die Entscheidungen Solange II und Maastricht des deutschen Bundesverfassungsgerichtes als grundlegend ansehen.“⁶⁸⁰ In seinem Lissabon-Urteil II weicht der tschechische Verfassungsgerichtshof dann deutlich vom Urteil des deutschen BVerfG ab, indem es ausführt, dass die Beschwerdeführer in ihrem Verlangen nach einem Katalog an unübertragbaren Kompetenzen vom deutschen Lissabon-Urteil inspiriert wurden. Die Formulierung eines solchen Kataloges ist dem Verfassungsgerichtshof jedoch

⁶⁸⁰ „In the case law of other constitutional courts – which we can take as inspiration – we can consider fundamental especially the decision of the German Federal Constitutional Court (GCC), Solange II and the Maastricht decision.“ – von der Bearbeiterin ins Deutsche übersetzt - vgl Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshof zum Vertrag von Lissabon vom 26. November 2008 (GZ Pl. ÚS 19/08) Rz 116.

3. Teil: Rechtsprechung

aufgrund seiner Stellung im Verfassungsgefüge gar nicht möglich, sondern primär eine politische Entscheidung, welche erst in einem zweiten Schritt gerichtlich überprüfbar sei.⁶⁸¹

Wir sehen uns drei bzw. vier nationalen Verfassungsgerichtsentscheidungen gegenüber, die in ihren Aussagen in der Tat unterschiedliche Wege beschreiten. Anhand dieser dargestellten Entscheidungen kann jedoch aufgezeigt werden, dass die nationalen Verfassungsgerichte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen zu gewichtigen Vetospielern in Bezug auf die europäische Integration werden können, wenn sie diese Position auch einnehmen wollen. Die Verfassungsgerichte haben die Möglichkeit, den politischen Integrationsprozess zu entschleunigen, sie können politische Eskapaden beenden und sie können den Integrationsprozess einschränken. Damit werden die Verfassungsgerichte zu einer Art rechtlichem Vetospieler auf politischem Parkett.

Wie die Verfassungsgerichte ihre Urteile ausgestalten, hängt nun einerseits von den rechtlichen Rahmenbedingungen und andererseits von ihrem ureigenen Selbstverständnis ab. Haben die Verfassungsgerichte präventiv, also im Gesetzgebungsprozess, oder nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung zu entscheiden? Von wem können die Verfassungsgerichte angerufen werden? Wie ist das Verhältnis von nationalem zu europäischem Recht in der Verfassung ausgestaltet? Auf welche Integrationshemmnisse können sich die Verfassungsgerichte berufen? Gibt es Ewigkeitsklauseln, das Erfordernis einer Volksabstimmung? Die Antworten auf diese Fragen bilden die Basis für den Weg, den die Verfassungsgerichte beschreiten können. Sehen sie sich nun in einem zweiten Schritt als aktive Gestalter auf politischem Parkett oder beschränken sie sich auf ihre bewahrende Funktion, oder wollen sie dann doch eine Kombination aus diesen Funktionen verkörpern – im Rahmen dieses Bekenntnisses entscheidet sich die Tragweite der verfassungsgerichtlichen Entscheidung. Und diese Entscheidung fußt mit Sicherheit auf der Entwicklungsgeschichte des jeweiligen Verfassungsstaates, kombiniert mit der Reflexion über den ureigenen verfassungsmäßig übertragenen Auftrag.

Anhand der dargestellten Entscheidungen zum VVE bzw zum Vertrag von Lissabon konnte die herausragende Rolle der nationalen Verfassungen und damit ihrer Verfassungsgerichte deutlich gemacht werden. Im Rahmen des bisher weitreichendsten Integrationsschritts sah sich vor allem das deutsche BVerfG herausgefordert, eine wegweisende Entscheidung zu treffen und schon jetzt seine Bedenken für zukünftige Integrationsschritte aufzuzeigen und diesen weiteren hypothetischen

⁶⁸¹ Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Lissabon-Vertrag vom 3. November 2009 (GZ Pl. ÚS 29/09) Rz 110 f.

3. Teil: Rechtsprechung

Kompetenzauslagerungen Grenzen zuzuweisen. Es scheint gerade als habe dabei das BVerfG in Deutschland die Integration mit einem Beipackzettel versehen, welcher der Politik die Anwendung, die Dosis, die Risiken und Nebenwirkungen der Europäisierung erläutert und zudem eine verfassungsgerichtliche Konsultationspflicht festschreibt.

Ob dies der Rolle eines Gerichts gerecht wird, bleibt zu hinterfragen.

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Zu Beginn dieser Arbeit wurden folgende fünf Hypothesen aufgestellt und konnten durch die vorliegende Analyse weiter untermauert werden:

1. Die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten sind durch ihre jeweilige Souveränitätsgeschichte bedingt.
2. Der Fortgang der europäischen Integration hängt stark von den nationalen Verfassungen und damit von der Souveränitätsgeschichte der Mitgliedstaaten ab und ist nur im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfassungsstrukturen möglich.
3. Die divergierenden Anforderungen und systemimmanenten Integrationshemmnisse der nationalen Verfassungen führen zu verfassungsrechtlichen Hürden und Schranken im Rahmen der europäischen Integration.
4. Die nationalen Verfassungsgerichte können im Rahmen ihrer nationalen Kompetenzen zu gewichtigen Vetospielern in Bezug auf die europäische Integration werden.
5. Je fortgeschrittener die europäische Integration sein wird, desto eindeutiger werden die Eingriffe in die Souveränität und damit in die Verfassungen der Mitgliedstaaten und desto gewichtiger wird die Rolle der entscheidungsberufenen nationalen Verfassungsgerichte als Vetospieler im Rahmen der Europäischen Integration sein.

Im **ersten Teil** dieser Arbeit zur europäischen Verfassungsgeschichte konnte der Zusammenhang der heutigen Verfassungsrealität mit dem historischen Streben nach nationaler Souveränität dargestellt werden. Die Existenz, Ausgestaltung und Ausrichtung der nationalen Kodifikationen – seien sie nun schriftlich niedergelegt, in einem Dokument zusammengeführt oder über mehrere hundert Jahre in mehreren Dokumenten verstreut – ist unbestreitbar mit dem Weg eines Landes hin zur Souveränität nach unserem modernen Wortsinne verbunden.

Die Auswirkungen dieser Souveränitätsgeschichte ist bis in unsere heutige Zeit oder besser gesagt, insbesondere in unserer heutigen Zeit deutlich spürbar. So hat diese Historie von Staatswerdung und -behauptung einen entscheidenden Einfluss auf die Integrationswege in der Europäischen Union. Die Ratifikationsverfahren zum gescheiterten VVE sowie zu dem in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon haben sich über mehrere Jahre hingezogen und

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

zeigen auf deutliche Art und Weise, wie leicht oder schwer der Weg der europäischen Integration in den verschiedenen Staaten zu beschreiten ist.

Die folgende Tabelle stellt die Ratifizierung des gescheiterten VVE sowie des Vertrages von Lissabon dar, indem sie die Staaten chronologisch nach dem Ratifizierungsdatum des Vertrages von Lissabon ordnet.

Staat	Ratifizierung VVE	Ratifizierung Lissabon	Ratifizierungsverfahren Lissabon
HU	Dezember 2004 (parlamentarisch)	17. Dezember 2007	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - Nationalversammlung)
MT	Juli 2005 (parlamentarisch)	29. Jänner 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Abgeordnetenhaus)
SI	Februar 2005 (parlamentarisch)	29. Jänner 2008	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - Nationalversammlung)
RO	Mai 2005 (parlamentarisch als Bestandteil des Beitrittsvertrags)	4. Februar 2008	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - gemeinsame Sitzung von Abgeordnetenkammer und Senat)
FR	Nicht ratifiziert (Ratifizierungsverfahren nach gescheitertem Referendum im Mai 2005 abgebrochen)	8. Februar 2008	parlamentarisch (Dreifünftelmehrheit – gemeinsame Sitzung von Nationalversammlung und Senat)
BG	Mai 2005 (parlamentarisch als Bestandteil des Beitrittsvertrags)	21. März 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Nationalversammlung)
SK	Mai 2005 (parlamentarisch)	10. April 2008	parlamentarisch (Dreifünftelmehrheit - Nationalrat)
PT	Nicht ratifiziert (Geplantes konsultatives Referendum nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und NL abgesagt)	23. April 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Versammlung der Republik)
AT	Mai 2005 (parlamentarisch)	24. April 2008	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - Nationalrat und Bundesrat)
DK	nicht ratifiziert (Geplantes obligatorisches Referendum nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und NL abgesagt)	24. April 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit -Folketing)
LT	November 2004 (parlamentarisch)	8. Mai 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit -Seimas)

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

LV	Juni 2005 (parlamentarisch)	8. Mai 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Saeima)
LU	Juli 2005 (konsultatives Referendum) Oktober 2005 (parlamentarisch)	29. Mai 2008	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - Abgeordnetenversammlung)
EL	April 2005 (parlamentarisch)	11. Juni 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Parlament)
EE	Mai 2006 (parlamentarisch)	11. Juni 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Riigikogu)
FI	Dezember 2006 (parlamentarisch)	11. Juni 2008	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - Eduskunta)
UK	Nicht ratifiziert (Geplantes konsultatives Referendum nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und den NL abgesagt)	18. Juni 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Unterhaus und Oberhaus)
CY	Juni 2005 (parlamentarisch)	3. Juli 2008	parlamentarisch (absolute Mehrheit - Repräsentantenhaus, aber Vetorecht für Präsident und Ministerrat)
NL	Nicht ratifiziert (Ratifizierungsverfahren wurde nach dem gescheiterten Referendum im Juni 2005 abgebrochen)	8. Juli 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit – Erste und Zweite Kammer)
BE	zwischen April 2005 und Februar 2006 (Sieben Kammern auf Bundes- und Regionalebene)	10. Juli 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - insgesamt sieben Kammern auf Bundes-, Gemeinschafts- und Regionalebene)
ES	Februar 2005 (konsultatives Referendum) April/Mai 2005 (parlamentarisch)	15. Juli 2008	parlamentarisch (absolute Mehrheit - Abgeordnetenhaus und einfache Mehrheit - Senat)
IT	Jänner/April 2005 (parlamentarisch)	31. Juli 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit - Abgeordnetenhaus und Senat)
SE	Nicht ratifiziert (Parlamentarische Ratifizierung nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und den NL abgebrochen)	20. November 2008	parlamentarisch (einfache Mehrheit im Reichstag)

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

DE	Nicht ratifiziert (Ratifizierungsverfahren nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und NL abgebrochen. Bundestag und Bundesrat hatten zwar bereits zugestimmt, doch die abschließende Unterschrift des Bundespräsidenten durch Verfassungsklage verzögert)	25. September 2009	parlamentarisch (Zwei-Drittel-Mehrheit - Bundestag und Bundesrat)
IE	Nicht ratifiziert (Geplantes obligatorisches Referendum nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und NL abgesagt)	2. Oktober 2009	obligatorisches Referendum (einfache Mehrheit) und Zustimmung - Parlament (einfache Mehrheit in Unterhaus und Senat)
PL	Nicht ratifiziert (Geplantes obligatorisches Referendum nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und NL abgesagt)	9. Oktober 2009	parlamentarisch (Zweidrittelmehrheit - Sejm und Senat)
CZ	Nicht ratifiziert (Geplantes obligatorisches Referendum nach den gescheiterten Volksabstimmungen in F und NL abgesagt)	3. November 2009 Präsidenten unterzeichnet Abgeordnetenhaus (18.02.2009) Senat (06.05.2009)	parlamentarisch (einfache Mehrheit bzw. bei Machtübertragung auf die EU Ebene Dreifünftelmehrheit - Abgeordnetenhaus und Senat)

Augenscheinlich wird hier das Ringen um ein Vertragswerk dargestellt, das von der ersten Ratifizierung des gescheiterten VVE im November 2004 bis hin zur gerichtlich erzwungenen Unterschrift des tschechischen Präsidenten *Klaus* im November 2009 fünf Jahre in Anspruch nahm. Die größten verfassungsrechtlichen Hürden des Ratifikationsprozesses um den Vertrag von Lissabon stellten zum einen das obligatorische Referendum in Irland und zum anderen die verfassungsrechtliche Beurteilung durch das tschechische und deutsche Verfassungsgericht dar. Durch das historische Wachsen der Verfassungen bedingt, legt also die eine Kodifikation die verfassungsrechtliche Rückversicherung in die Hände des Wahlvolkes und die andere Kodifikation in die Hände seines Höchstgerichts und bestimmt somit den Weg der europäischen Integration.

Diese tabellarisch dargestellten fünf Jahre von 2004 bis 2009 waren geprägt von politischem Willen und Visionen, sie waren aber auch bestimmt vom Verfassungsrecht der einzelnen Mitgliedstaaten. Es hat uns Europäer in die Pflicht genommen, über unseren verfassungsrechtlichen nationalen Tellerrand hinauszublicken und einiges über die Vielfältigkeit der Verfassungsrealität in den anderen Mitgliedstaaten zu lernen und diese auch als unsere gemeinsame europäische Verfassungsrealität zu begreifen.

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Mit Blick auf diese Bedeutung der Verfassung in den beleuchteten Staaten widmet sich die Arbeit im **zweiten Teil** der Frage nach der Abänderbarkeit einer Verfassung. Stellt man die Frage nach der Stellung des Rechts in einem Staat, wobei die Frage nach der Bedeutung der Parlamente im Vergleich zur rechtsprechenden Gewalt sowie die Frage nach der Abänderbarkeit des Verfassungsrechts hiervon mit umfasst ist, so bekommt man daher auch die verschiedensten Antworten und trifft auf die verschiedensten Probleme. Kann das supranationale Recht in Großbritannien die zeitlich darauffolgenden Parlamente binden? Wie weitgehend darf die Übertragung nationaler Kompetenzen auf den europäischen Körper erfolgen? Inwiefern darf ein verfassungsrechtlich obligatorisch vorgeschriebenes Referendum umgangen werden? Kann man nach einem negativ ausgegangenen Referendum einfach nochmals das Wahlvolk zur Urne bitten? Welche Rolle können Verfassungsgerichte im Integrationsprozess einnehmen?

Diese für den Integrationsprozess entscheidenden Fragen sind in der EU nicht einheitlich zu beantworten, gerade weil die Staaten an unterschiedliche verfassungsrechtliche Realitäten gebunden sind. Während im Vertiefungsprozess im Rahmen des Vertrages von Lissabon das Prinzip der direkten Demokratie in einigen Mitgliedstaaten das Vertragswerk beinahe zum Scheitern brachte, war diese verfassungsrechtliche Hürde in anderen Mitgliedstaaten überhaupt kein Thema. Es ist der verfassungsrechtlichen Tradition des jeweiligen Mitgliedstaates zuzuschreiben, ob überhaupt ein solches Referendum für nötig empfunden wird oder nicht. Diese Gebundenheit an verfassungsrechtliche Traditionen, aus denen sich Hürden und Schranken der Integration ableiten lassen, wurde im zweiten Teil der Arbeit behandelt, der sich mit der Frage nach der Integrationsfähigkeit beschäftigt.

Die Frage nach der Integrationsfähigkeit ist zusammen mit der Frage nach der Integrationswilligkeit zu stellen und zu beantworten. Welche politischen Mehrheiten braucht ein Land um seine Verfassung in Richtung EU zu öffnen? Wie offen sind die Verfassungen ausgestaltet? Wie aufwändig gestaltet sich eine Verfassungsänderung? Diesbezüglich ist die Reichweite groß: Dem Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für eine Verfassungsänderung wie in Österreich und Deutschland auf der einen Seite steht die Schaffung eines eigenen Beschlussorgans mit beinahe der doppelten Anzahl an Abgeordneten in Bulgarien auf der anderen Seite gegenüber. Doch auch die materielle Entscheidungsmöglichkeit ist divers ausgestaltet. Ist ein britisches Parlament in seinen Entscheidungen inhaltlich rechtlich ungebunden, so muss sich die deutsche gesetzgebende Gewalt an den Maßgaben des deutschen Grundgesetzes mit seinen unabänderlichen Grundsätzen messen lassen.

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Diese Diversität soll anhand der folgenden Tabelle dargestellt werden:

Änderungsmöglichkeiten einer Verfassung:

EINFACH

SCHWER

Beschluss- fassungs- erfordernisse	Keine Erschwerungen im Vergleich zum normalen Gesetzgebungs- prozess	Qualifizierte Mehrheiten	Zeitlich versetzte mehrfache Beschlussfassung
	UK Parlaments- suprematie „Parliament cannot bind its successor“	AT Qualifizierte Mehrheit im Nationalrat bzw bei föderalem Bezug zudem im Bundesrat; bei Gesamtänderung der Bundesverfassung überdies Referendum DE Grundgesetzänderung bedarf zwei Drittel der Stimmen der gesetzlichen Mitgliederzahl im Bundestag und zwei Drittel der abgegebenen Stimmen im Bundesrat	LT Seimas muss zwei Mal beraten, im Abstand von mindestens drei Monaten abstimmen LU Ebenfalls zwei zeitlich auseinander liegende Abstimmungen (zweite Abstimmung kann aber durch einen Volksentscheid ersetzt werden) BE König, Abgeordnetenkommission und Senat erklären die Revisionsbedürftigkeit von Verfassungsbestimmungen, beide Kammern sind von Rechtswegen aufgelöst und zwei neue Kammern werden einberufen, die dann im Einvernehmen mit dem König die Verfassungsrevision beschließen EE Staatsversammlung muss in zwei aufeinanderfolgende Zusammensetzungen über einen konkreten Entwurf eines Verfassungsänderungsgesetzes

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

			entscheiden SE Auch hier zwei gleichlautende Beschlüsse des Reichstages in unterschiedlicher Zusammensetzung erforderlich (Reichstagswahlen erforderlich) BG Eigenes Beschlussorgan, die Große Nationalversammlung, wird eingesetzt; ihre Legislaturperiode endet mit dem Beschluss der Verfassungsänderung
	Fakultativ	Obligatorisch	
Volksabstimmung	PL Für bestimmte Verfassungsänderungen kann nach erfolgtem Gesetzgebungsverfahren ein Referendum durchgeführt werden auf Verlangen eines Fünftels der gesetzlichen Abgeordnetenzahl, des Senats oder des Präsidenten SI Initiativrecht ausschließlich bei 30 Abgeordneten der Staatsversammlung HU Nur das Ergebnis einer zwingenden Volksabstimmung verbindlich (Antrag von 200 000 Wahlberechtigten) ansonsten Abwägung durch Parlament über Durchführung und Verbindlichkeit	<u>Generell für alle Verfassungsbestimmungen</u> RO / DK Alle Verfassungsänderungen müssen durch eine Volksabstimmung bestätigt werden LV Verfahren kann durch Wahlvolk eingeleitet werden; nimmt das Parlament den Gesetzesentwurf über die Verfassungsänderung nicht an, wird er einer Volksabstimmung zugeleitet	<u>Für höherrangiges Verfassungsrecht</u> AT Bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung wird zudem zwingend eine Volksbefragung angeordnet ES Bei textlichem Neuguss der Verfassung oder bestimmten Verfassungsänderungen hat Volksabstimmung zu erfolgen LT Für Änderung bestimmter Verfassungsprinzipien Volksabstimmung notwendig; bemerkenswert:

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

			Mehrheitserfordernis drei Viertel der Wahlberechtigten
Verfahren zur Abänderung	Keine Wahl- möglichkeiten bzw Alternativen im Verfahren für Verfassungs- änderungen	Wahlmöglichkeiten bzw Alternativen im Verfahren zur Abänderung von Verfassungsrecht	
		FR Präsident kann wählen, ob ein von beiden Kammern angenommener verfassungsändernder Entwurf einer Volksabstimmung unterzogen wird oder nicht IT Zusätzlicher Volksentscheid möglich, wenn ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer, 500 000 Wähler oder fünf Regionalräte dies verlangen AT Gestuftes Verfahren bei Verfassungsänderungen: Gesamtänderung der Bundesverfassung zusätzlich Volksabstimmung BU Bei der Änderung Verfassungskern bzw Totalrevision wird ein anderes Organ, die Große Nationalversammlung zuständig	
Unabänderliches Verfassungsrecht	Keine unabänderlichen- Verfassungsnormen	DE „Ewigkeitsklausel“ - der schützenswerte Kern (die naturrechtlichen Grundsätze in Form der Menschenwürde sowie das republikanische, demokratische, föderale und das rechts- sowie das sozialstaatliche Prinzip) des deutschen Grundgesetzes ist unabänderlich CZ Die Änderung oder Aushöhlung wesentlicher Bestandteile des demokratischen Rechtsstaates (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsstaatlichkeit, Volkssouveränität, das Mehrheitsprinzip und seine Einschränkungen, die Gewaltenteilung sowie das parlamentarische Regierungssystem) sind unzulässig RO Staatsorganisatorischen Festlegungen (Staatsgebiet, republikanische Staatsform, Unverletzlichkeit der Rechtspflege, politischer Pluralismus sowie Amtssprache) sind für absolut unabänderlich	

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

		erklärt BU Grundrechte der Bürger werden für unabänderlich erklärt, sind jedoch bis auf einen Kern (Recht auf Leben, Verbot von Folter, strafprozessuale Rechte, Schutz der Privatsphäre sowie Gewissens-, Glaubens- und Meinungsfreiheit) aufgrund einer Kriegserklärung, eines Kriegszustandes oder eines anderen Ausnahmezustandes aufhebbar PT Völlig überlagertes Ewigkeitsrecht; auch Rechte der Arbeiter, Arbeiterausschüsse usw.
--	--	--

Eine weitere entscheidende Frage ist, wie die jeweilige nationale Verfassung das Verhältnis von nationalem Recht zum Recht der Europäischen Union regelt. Die Vorrangfrage ist aus nationalem Blickwinkel dabei keineswegs geklärt. Von der Gewährung eines umfassenden Vorrangs wie in den Niederlanden und Österreich, über einen begrenzten Vorrang, wie er in Schweden, Irland und dem Vereinigten Königreich geregelt ist, gibt es Staaten, wie Frankreich und Griechenland, die ihre nationale Verfassung als vorrangig vor dem Primärrecht der Union deklarieren. Auch die Integrationsmechanismen decken vom Fehlen einer Integrationsklausel wie in Großbritannien und in Finnland, über die Kompetenzübertragung wie in Dänemark und in Frankreich (hier wird die Kompetenz selbst auf den europäischen Körper übertragen) sowie in Spanien, Luxemburg und der Slowakei (hier wird nur die Ausübung der Kompetenz auf die EU übertragen) ein buntes Spektrum an unterschiedlichsten Sicht- und Regelungsweisen ab.

Vorrangfrage	Umfassender Vorrang	Begrenzter Vorrang	Vorrang des nationalen Verfassungsrechts
	NL und AT	SE, IE und UK	FR und EL

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Integration von Unionsrecht in den nationalen Verfassungen	Souveränitätsbeschränkung	Kompetenzübertragung		Keine Integrationsklausel
	IT und EL	<u>Kompetenz selbst</u> DK und FR	<u>Nur Ausübung</u> ES, LU und SK	UK und FI

Trotz der unterschiedlichsten Ausgestaltungen der Wege zur Anwendung des europäischen Rechts im oder mit dem innerstaatlichen Recht, bildet das nationale Integrationsgesetz eine wesentliche Aussage über die Integrationsmechanik.

Und schließlich bedingt die verfassungsrechtliche Konzeption eines Staates die Stellung der Verfassungsgerichte. Inwieweit setzt sich ein Verfassungsgericht gegen die politischen Kräfte in einem Land durch? Inwiefern ist das verfassungsrechtlich überhaupt möglich? Es wurde dargelegt, dass nicht jedes Land über Verfassungsrecht konzentriert bei einem Höchstgericht befindet. In Ländern mit diffuser Verfassungsgerichtskontrolle kann eine starke Verfassungsrechtsprechung wohl kaum entstehen. Besteht zwar eine konzentrierte Verfassungsrechtsprechung, hängt es in einem zweiten Schritt von der Ausgestaltung der Beschwerdemöglichkeit und Zielrichtung ab. Haben viele potentielle Beschwerdeführer Zugang zu den Gerichten, hat ein Verfassungsgericht ganz andere Möglichkeiten zu entscheiden, als bei einer begrenzten Anzahl von Beschwerdeführern. Wird das Verfassungsgericht nur präventiv eingeschaltet, so kann man es beinahe noch dem politischen Entscheidungsfindungsprozess zuordnen und seine Position läuft Gefahr an Prägnanz zu verlieren.

All diese Betrachtungen bilden die Basis für die Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichte im Hinblick auf die fortschreitende Integration in der Europäischen Union. Ohne ein Verständnis für die Verfassungsgeschichte, für die grundlegend unterschiedliche Ausgestaltung der nationalen Verfassungen, könnte die Integrationsrechtsprechung, die ja gerade nur durch einige wenige nationale Verfassungsgerichte bestimmt wird, schwer nachvollzogen werden. Auf diesem Verständnis von historischer und verfassungskonzeptioneller Diversität fußt der dritte Teil der Arbeit, in welchem anhand dreier Höchstgerichte die Integrationsrechtsprechung und

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

damit das Ringen um Souveränität, das bipolar mit dem Bestreben nach Mitgliedschaft in der Europäischen Union verbunden ist, dargestellt werden konnte.

In einem Querschnitt durch die bisherige Integrationsgeschichte konnte anhand der Rechtsprechung des Gründungsmitglieds Deutschland, des in der Mitte der Erweiterungsrounden beigetretenen Spaniens sowie des postkommunistischen Tschechiens die aktuellen Sichtweisen der entscheidungsberufenen Höchstgerichte auf die Europäisierung erläutert werden; es konnten hierbei die unterschiedlichen Wege aufgezeigt werden, die sich gerade aus der beschriebenen Diversität ergeben.

Im Rahmen dieser Betrachtung bilden Deutschland und Spanien die beiden Pole der gangbaren Wege. Nimmt sich der spanische Verfassungsgerichtshof zurück und überlässt den Integrationsweg primär den politischen Kräften im Land, so behauptet sich das deutsche Bundesverfassungsgericht und stellt sich deutlich in bestimmender Manier über die politischen Akteure. Tschechiens Verfassungsgerichtshof wählt demgegenüber den Mittelweg, äußert sich zwar auch zu politischen Fragen, nimmt jedoch zugleich Abstand davon, politisch agieren zu wollen. Mit der Bezugnahme auf Verfassungsentscheidungen von anderen nationalen Verfassungsgerichten, beweist der tschechische Verfassungsgerichtshof einerseits Weitblick, erlaubt es sich jedoch andererseits auch die bereits existierenden Urteile zu bewerten. Indem es sich dabei in einem wesentlichen Punkt von der deutschen Rechtsprechung distanziert, verlagert der tschechische Verfassungsgerichtshof gekonnt sein nationales Urteil auf die Ebene eines europäischen Diskurses.

Die Bedeutung dieser Entwicklung auf nationaler mitgliedstaatlicher Ebene ist weitreichend: Die entscheidungsberufenen nationalen Verfassungsgerichte sind die entscheidenden Vetospieler im Rahmen einer fortschreitenden europäischen Integration. Das politisch Gewollte steht unter dem Vorbehalt des rechtlich Gangbaren. Was verfassungsrechtlich gangbar und tragbar ist, entscheiden diejenigen Verfassungsgerichte, die national im System einer konzentrierten Verfassungsrechtsprechung mit einer breiten Zugangsmöglichkeit versehen sind und verfahrensrechtlich die Möglichkeit haben, politisch initiierte Akte zu überprüfen.

Diese rechtliche Entscheidungsmöglichkeit, welche mit dem Selbstverständnis einer politischen Richtungsweisung gepaart ist, zeichnet das Lissabon-Urteil des BVerfG in Deutschland aus. Indem das BVerfG Politik macht und auf diesem Weg Integrationsschranken ausbuchstabiert, zudem einen möglichen und einen unmöglichen

4. Teil: Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Weg einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik aufzeigt, macht das deutsche Verfassungsgericht nicht nur Politik für sein Land, sondern Politik für die Europäische Union. Es geht innerhalb seines national begrenzten Wirkungsbereichs über das hinaus, was auf dem europapolitischen Parkett für ein einzelnes Land überhaupt möglich wäre. Es hebt den mahnenden Zeigefinger in Richtung weitergehende Kompetenzübertragung und verlagert sein Verfassungsverständnis nicht nur auf die nationale politische Ebene, sondern auch auf die supranationale. Sollten sich die nationalen Verfassungsgerichte zu einem Wettlauf der aussagekräftigen und bahnbrechenden Entscheidungen aufgerufen fühlen und möglicherweise inkongruente Entscheidungen erlassen, könnte eine weitergehende Integration erschwert werden. Die gegenläufige Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichtshofes erscheint in diesem Kontext umso bedeutender, als sie sich deutlich von der deutschen Sichtweise distanziert. Der tschechische Verfassungsgerichtshof beruft sich auf seine gerichtliche Funktion und überlässt den zukünftig zu beschreitenden Weg der Politik.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in seiner Lissabon-Entscheidung seine Rolle im Verfassungsstaat verkannt. Es hat den Boden des rechtlich Möglichen verlassen, sich auf politisches Parkett begeben und sich angeschickt, als politisch und va außenpolitisch unabhängiges Organ fernab des europapolitischen Diskurses die europapolitische Zukunft mit zu gestalten. Es hat sich bei seiner Entscheidungsfindung auf die Bedachtnahme seines historischen Hintergrunds beschränkt, hat primär seine verfassungsrechtlichen Gegebenheiten vor Augen und dabei trotzdem eine Entscheidung mit Wirkung für 27 so unterschiedliche Mitgliedstaaten getroffen. Im Ringen um seine Position zwischen europäischer Integration und nationaler Abgrenzung hat es auf diese Weise zwar die prominente Bedeutung des nationalen Verfassungsrechts erkannt und verteidigt, seine eigene Position im Konzert der europäischen Entscheidungsträger jedoch fehlinterpretiert.

Die nationalen Verfassungsgerichte haben sich ihre verfassungsrechtliche Stellung im Staatsgefüge bewusst zu machen, sich auf ihre rechtsbewahrende und rechtsgestaltende Funktion zu besinnen und die Politik denjenigen Akteuren zu überlassen, welche staatsrechtlich dazu berufen sind. Eine weitere Vermischung der staatsrechtlichen Kompetenzen könnte eine weitreichendere europäische Integration ansonsten stark erschweren.

„Verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration – nationale Verfassungsrealität und Verfassungsrechtsprechung zwischen Integration und Abgrenzung“

Der europäische Integrationsweg hat mit dem Vertrag von Lissabon seinen bisherigen Höhepunkt erfahren. Doch das Ringen um ein Verfassungsvertragswerk, das von der ersten Ratifizierung des gescheiterten Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) im November 2004 bis hin zur gerichtlich erzwungenen Unterschrift des tschechischen Präsidenten *Václav Klaus* im November 2009 fünf Jahre in Anspruch nahm, hinterlässt Zweifel an einer möglichen weiteren Vertiefung der europäischen Integration. Diese Arbeit hat sich das Ziel gesetzt, aus dem Blickwinkel der eindrücklichen konstitutionellen Divergenz in den einzelnen Mitgliedstaaten die verfassungsrechtlichen Hintergründe, Hürden und Hindernisse der Integrationsfähigkeit darzustellen, aber auch die Möglichkeiten aufzuzeigen, die den nationalen Verfassungsgerichten in den einzelnen Mitgliedstaaten eröffnet werden, auf die Gestaltung der europäischen Integration Einfluss zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund wird die Arbeit von folgenden Thesen getragen:

1. Die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten sind durch ihre jeweilige Souveränitätsgeschichte bedingt.
2. Der Fortgang der europäischen Integration hängt stark von den nationalen Verfassungen und damit von der Souveränitätsgeschichte der Mitgliedstaaten ab und ist nur im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfassungsstrukturen möglich.
3. Die divergierenden Anforderungen und systemimmanenten Integrationshemmnisse der nationalen Verfassungen führen zu verfassungsrechtlichen Hürden und Schranken im Rahmen der europäischen Integration.
4. Die nationalen Verfassungsgerichte können im Rahmen ihrer nationalen Kompetenzen zu gewichtigen Vetospielern in Bezug auf die europäische Integration werden.
5. Je fortgeschrittener die europäische Integration sein wird, desto eindeutiger werden die Eingriffe in die Souveränität und damit in die Verfassungen der Mitgliedstaaten und desto gewichtiger wird die Rolle der entscheidungsberufenen nationalen Verfassungsgerichte als Vetospieler im Rahmen der Europäischen Integration sein.

Im **ersten Teil** wird die Verfassungsgeschichte in Europa als Geschichte der Souveränität der einzelnen Staaten dargestellt. Es werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der jeweiligen nationalen Verfassungskultur herausgearbeitet, um die aktuellen Verfassungskonzeptionen verständlich zu machen.

Im **zweiten Teil** werden exemplarisch die unterschiedlichen Voraussetzungen und Schutzmechanismen aufgezeigt, welche die jeweiligen Verfassungen zur Sicherung ihrer Kompetenzen vorsehen. Hier geht es um die Frage, inwiefern nationale Verfassungen überhaupt eine Integration zulassen, bzw. an welche verfassungsrechtlichen Grenzen die fortschreitende Integration stoßen kann. Daran anschließend werden die unterschiedlichen Sichtweisen der Mitgliedstaaten auf das EU-Recht dargestellt, um daraus Schlussfolgerungen auf die Integrationsgesetzgebung der Länder ziehen zu können. Schließlich werden anhand der Systeme nationaler Verfassungsgerichtsbarkeit die divergierenden nationalen Möglichkeiten einer gerichtlichen Geltendmachung von möglichen Verfassungsverstößen dargestellt, um die Haltungen der Höchstgerichte in Bezug auf die Vorrangdebatte zu verstehen.

Im **dritten Teil** wird mit Bezug auf den gescheiterten VVE und auf den in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon anhand der Rechtsprechung der höchsten nationalen Gerichte Spaniens, Deutschlands und der Tschechischen Republik die aktuelle Diskussion zum Verhältnis von nationalem Recht und Unionsrecht dargestellt.

Durch die Erläuterung der Souveränitätsgeschichte der Staaten der EU in ihrer heutigen Form, durch die Darstellung einer eindrucksvollen Divergenz in den Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten im Rahmen eines Vergleichs dieser Verfassungsstrukturen – in bewusst exemplarischer Weise – und schließlich durch die Darstellung der nationalen Verfassungsrechtsprechung dreier ausgewählter Mitgliedstaaten mit aktuellstem Bezug, wird anhand der oben dargestellten fünf Thesen einerseits die unterschiedliche konzeptionelle Sicht- und Vorgehensweise der einzelnen Staaten in Bezug auf die europäische Integration verdeutlicht, andererseits wird ein Erklärungsversuch unternommen, warum einzelne EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Integrationsrechtsprechung eine hervorgehobene Stellung einnehmen können und diese auch einnehmen.

In einer abschließenden Betrachtung wird am Ende der Arbeit auf Grundlage der dargestellten Erwägungen auch die Frage beantwortet, ob der zu beschreitende Integrationsweg politisch getragen ist oder primär verfassungsrechtlichen Vorgaben folgt.

"Constitutional limitations of European integration – national constitutional reality and constitutional jurisdiction between integration and differentiation"

The European path of integration has experienced its present peak with the Treaty of Lisbon. The struggle for a constitutional agreement took five years from the first ratification of the failed Treaty establishing a Constitution for Europe (TCE) in November 2004 to the judicially forced signature of the Czech president *Václav Klaus* in November 2009 of the Treaty of Lisbon. The challenging process of signing the agreement leaves doubts about a possible and further deepening of European integration. This paper aims at explaining both, the constitutional setting, hurdles and obstacles of the ability to integrate from the perspective of meaningful constitutional divergences between Member States and the demonstration of possibilities for the national constitutional courts in the Member States to exert influence on the design of European integration.

Against this background, the paper is supported by the following theses:

1. The national constitutions of the Member States are conditioned by their respective history of sovereignty.
2. The progress of European integration intensely depends on the national constitutions, and thus on the history of sovereignty of the Member States and is only possible within the respective national constitutional structures.
3. Internal integration obstructions and divergent requirements in national constitutions lead to constitutional obstacles and barriers within European integration.
4. Within their national competence the national constitutional courts can become important veto players with regard to European integration.
5. In the course of the further European integration, the sovereignty and thus the constitutions of the Member States will be affected more severely and therewith the role of national constitutional courts as veto players in the context of European integration will become more important.

In the **first part** Europe's constitutional history is described as the history of sovereignty of the individual states. Differences and similarities in the respective national constitutional culture are being identified in order to explain the current concepts of constitutions.

The **second part** exemplarily shows the respective constitutions' different requirements and safeguards in order to secure their authority. This mainly concerns the question of

whether or not and to what extent national constitutions allow integration at all and which constitutional limits can be encountered by an advancing integration. Subsequently, the different views of the Member States on EU law are being presented to draw conclusions on the countries' integration legislation. Finally and in order to understand the attitudes of the highest courts on the primacy debate the divergent national possibilities of a judicial enforcement of possible constitutional violations are being explained on the basis of national constitutional jurisdiction.

Taking into view the case-law of the highest national courts of Spain, Germany and the Czech Republic and considering the failed TCE as well as the Lisbon Treaty being in effect the **third part** explains the current debate on the relationship between national and EU law.

By explaining the history of sovereignty of the EU Member States in its current form, by presenting a meaningful divergence in the constitutional structures of Member States in a comparison of these constitutional structures – in a deliberately exemplary way –, and finally by showing the latest national constitutional jurisdiction of three selected Member States two achievements are accomplished: on the one hand, the different conceptual views and approaches of the individual states on European integration are being clarified on the basis of the five theses presented above. On the other hand an approach is made as to why certain EU Member States are able to have and in fact do assume an emphasized position within their integration jurisdiction.

In a final viewing that is based on the foregoing considerations, the question is answered as to whether the path of integration is of political nature or primarily follows conditions under constitutional law.

Mag. iur. Brigitte Begrich, LL.M. (Budapest)

Wissenschaftlicher Werdegang

11/06 – (vsl. 12/10)	Doktoratsstudium Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Prof. Dr. Öhlinger, Universität Wien „Verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration – Verfassungsrealität und Verfassungsrechtsprechung zwischen Integration und Abgrenzung“
10/2006 – 11/2006	Studium für die Gleichwertigkeit (Nostrifizierung) Universität Wien Abschluss: Mag. iur.
09/2005 – 08/2006	Studium des Europarechts, Stipendiatin der Landesstiftung Baden-Württemberg, Andrássy Gyula Universität Budapest, Ungarn Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Prof. Dr. Hufeld, „Die Offene Methode der Koordinierung“ Abschluss: LL.M. (Magister Legum)
04/2005	Zweite Juristische Staatsprüfung
04/2003 – 04/2005	Rechtsreferendariat in Heilbronn
02/2003	Erste Juristische Staatsprüfung
10/1998 – 01/2003	Studium der Rechtswissenschaften, Eberhard-Karls- Universität Tübingen
04/2001 – 09/2001	Studium der Rechtswissenschaften, Université Fribourg, Schweiz
1998 – 1999	Ausbildung zur fremdsprachlichen Korrespondentin für Englisch an der Privaten Kaufmännischen Berufsfachschule (BFS) Tübingen/ Böblingen
10/1997 – 03/1998	Studium der Rechtswissenschaften, Friedrich- Alexander- Universität Erlangen
1986 – 1997	Abitur am Albert-Schweizer-Gymnasium, Neckarsulm

Beruflicher Werdegang

Seit 01/2009	Finanzmarktaufsichtsbehörde, Wien Abteilung I/2 - Aufsicht über Großbanken
09/2006 – 05/2007	Absolvierung des Gerichtsjahrs als Rechtspraktikantin, Wien
01/2005 – 03/2005	Landtag von Baden-Württemberg, Stuttgart
09/2004 – 12/2004	Pfefferle Koch Helberg & Partner Anwaltskanzlei, Heilbronn
05/2004 – 08/2004	Verwaltungsgericht Stuttgart
12/2003 – 04/2004	Pfefferle Koch Helberg & Partner Anwaltskanzlei, Heilbronn
09/2003 – 12/2003	Staatsanwaltschaft Heilbronn
04/2003 – 08/2003	Amtsgericht Heilbronn, Zivilabteilung
07/1997 – 09/1997	Praktikum im Architekturbüro Sterling, Wilford & Partners, London