

Claus Dieter Classen

Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union

Eine integrierte Darstellung von 27 Verfassungsordnungen

2. Auflage



Nomos



Dr. Claus Dieter Classen, Professor für öffentliches Recht,
Europa- und Völkerrecht an der Universität Greifswald

Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union

Eine integrierte Darstellung von 27 Verfassungsordnungen

2. Auflage



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8138-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2566-8 (ePDF)

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

In Forschung und Lehre stößt ausländisches Verfassungsrecht zunehmend auf Interesse. Dies gilt besonders für das Recht der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nationale und europäische Politik stehen in immer stärkerem Maße in einem Verhältnis der Wechselbezüglichkeit zueinander. Das macht es notwendig, auch die Verfassungsordnungen der anderen Staaten dieser Union zu kennen. Seit der Erstauflage dieses Buches im Jahre 2013 hat sich dieses Phänomen noch weiter verstärkt.

Für diesen Prozess des Kennenlernens soll das vorliegende Werk eine Grundlage liefern. Es stellt das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in integrierter, also an einheitlichen Fragestellungen und Problemen ausgerichteter Form dar und liefert Ansätze für einen Vergleich. Die Fülle des Stoffes und der beschränkt zur Verfügung stehende Umfang haben insoweit naturgemäß Grenzen gesetzt.

Für wichtige Unterstützung bei der Neuauflage bedanke ich mich bei Herrn stud. iur. Marius Manthe.

Für das Interesse an dem Vorhaben und die Bereitschaft, auch diese Neuauflage zu verwirklichen, gilt mein Dank dem Nomos-Verlag, insbesondere Herrn Professor Dr. Johannes Rux.

Greifswald, im Januar 2021

Claus Dieter Classen

Inhalt

Vorwort	5
Technische Hinweise	15

1. TEIL GRUNDLAGEN

§ 1 Anlage der Darstellung	17
I. Rechtsvergleich als Interpretationshilfe	17
II. Nationales Verfassungsrecht als Element der europäischen Integration	18
III. Beschränkung auf das verfassungsrechtliche Staatsorganisationsrecht	22
IV. Methodenfragen	23
§ 2 Grundlagen der Staatsverfassung	26
I. Die souveräne Staatlichkeit	26
1. Garantie der Souveränität	27
2. Garantie der Staatlichkeit	29
3. Inhalt der Staatlichkeit	30
II. Territorialfragen	30
1. Staatsgebiet	30
2. Bundesstaatliche und regionale Strukturen	31
a) Bundesstaaten	31
b) Regionalisierte Staaten	34
c) Teilregionalisierte Staaten	37
d) Verzicht auf Regionalstrukturen	38
e) Gesamtbilanz	39
3. Variable Aufgabenverteilung	39
4. Sicherung von Integration und Einheitlichkeit	40
III. Demokratie	42
1. Grundkonzeption	42
a) Demokratie und Volkssouveränität	42
b) Entwicklungen	44
c) Sonderentwicklungen in einigen Monarchien	45
2. Einzelheiten zum Legitimationssubjekt	46
a) Ausländerwahlrecht	46
aa) Allgemeines	46
bb) Kommunales Wahlrecht	48
b) Staatsangehörigkeitsrecht	49
c) Nationale und regionale Identität	50
d) Weitere Regeln zur nationalen Identität	50
e) Exkurs zur entgegengesetzten Perspektive: Minderheitenschutz	52
3. Inhalt der Legitimation	53
IV. Rechtsstaatlichkeit	57
1. Grundfragen	57
a) Begriffliche Grundlagen	57
b) Historische Bedeutung der Rechtsidee	59
c) Inhaltliche Offenheit der Rechtsstaatlichkeit	61

Inhalt

2.	Einzelelemente der formellen Rechtsstaatlichkeit	63
a)	Bindung an das Recht als Kernelement	63
b)	Erkennbarkeit des Rechts	65
c)	Individualschutz	69
d)	Institutionelle Strukturen: „Gewaltenteilung“	71
3.	Materielle Rechtsstaatlichkeit	75
4.	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihren wechselseitigen Beziehungen und Verflechtungen	76
V.	Republik	78
§ 3	Verfassungsstaatlichkeit	80
I.	Das materielle Verfassungsrecht	80
1.	Verfassung und Verfassungsrecht als Rechtsbegriffe	80
a)	Verfassung als materielles Konzept	80
b)	Formales Verfassungsverständnis	81
c)	Die Herausbildung von Verfassungsrecht als Recht von besonderem Rang	82
d)	Die verfassungsrechtliche Situation in Zypern	83
e)	Das Verfassungskonzept im europäischen Kontext	84
2.	Zur besonderen Legitimation von Verfassungsrecht	85
a)	Zur theoretischen Unterscheidung von pouvoir constituant und pouvoir(s) constitué(s)	85
b)	Zur Praxis: Politische Rahmenbedingungen für die Erarbeitung einer neuen Verfassung	87
c)	Die Beteiligung des Volkes an der Verfassungsgebung	88
3.	Verfassungsänderungen	90
a)	Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	90
b)	Das Verfahren der „normalen“ Verfassungsänderungen	91
c)	Grenzen der Verfassungsänderung	94
d)	Besondere Verfahren der Verfassungsänderung	95
4.	Weitere Einzelfragen der formalen Verfassungsgebung	97
a)	Verfassung und Kodifikation	97
b)	Struktur der Verfassungen	100
5.	Weitere Einzelheiten der materiellen Verfassung	101
a)	Verfassungsausführende Normsetzung	101
b)	Verfassungskonventionen	103
II.	Durchsetzung des Verfassungsrechts	103
1.	Zur Entwicklung der gerichtlichen Kontrolle des Gesetzgebers	103
a)	Verfassung, Parlament und parlamentarische Gesetzgebung	103
b)	Dominanz der parlamentarischen Souveränität	104
c)	Die Herausbildung der Vorstellung von der Verfassung als eines vor Gerichten durchsetzbaren Rechtsaktes	105
2.	Die rechtlichen Wirkungen der Verfassungen	107
a)	Regelungen zur Wirkung der Verfassung	108
b)	Grenzen der Wirksamkeit der Verfassung	111
c)	Durchsetzbares Völkerrecht als Ersatzverfassungsrecht	112
3.	Die gerichtliche Durchsetzung von Verfassungsrecht gegenüber dem Gesetzgeber	113
a)	Diffuse Kontrolle der Verfassung durch die normale Gerichtsbarkeit	113

Inhalt

b) Kombinationslösungen	114
4. Die Entstehung eigenständiger Verfassungsgerichte	116
a) Die Herausbildung von Verfassungsgerichten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts	116
b) Die Ausbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Westen Europas in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts	118
c) Die Schaffung von Verfassungsgerichten in Osteuropa, vor allem nach dem Ende des Kommunismus	120
5. Gerichtsverfassungsrechtliche Fragen der Verfassungsgerichte	121
a) Grundsätzliche Stellung der Verfassungsgerichte	121
b) Zusammensetzung der Verfassungsgerichte und Status der Richter	122
6. Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte	126
7. Wirkungen von Entscheidungen der Verfassungsgerichte	131
III. Gesamtbilanz	133
§ 4 Materielle verfassungsrechtliche Vorgaben für die politische Gestaltung	135
I. Grundlagen	135
II. Staatsaufgaben	135
1. Grundsatzfragen	135
2. Soziale Festlegungen	136
3. Weitere Festlegungen	137
4. Rechtstechnische Qualität dieser Vorgaben	138

2. TEIL STAATSORGANE

§ 5 Grundlagen	140
I. Überblick	140
II. Herausbildung der Staatsorgane	140
1. Von der Standesvertretung zur Volksrepräsentation	141
a) Entwicklung in England	141
b) Entwicklung in Frankreich	143
c) Entwicklung in weiteren Staaten	144
2. Wandlungen bei Exekutive und Judikative	145
a) Zur Herausbildung einer Regierung als eigenständigem Organ	145
b) Zur Herausbildung der heutigen Rolle des Staatsoberhauptes	146
c) Zur Herausbildung einer unabhängigen Justiz	148
§ 6 Das Parlament	149
I. Grundfragen	149
1. Begriffliches	149
2. Aufgaben und Befugnisse der Parlamente	149
3. Idee der Repräsentation des Volkes und Unabhängigkeit der Abgeordneten	151
a) Zur Repräsentation des Volkes	151
b) Unabhängigkeit der Abgeordneten	152
c) Die Funktion der Unabhängigkeit: die Ausrichtung am Gemeinwohl	154
d) Die Sicherung der sachlichen Unabhängigkeit: Inkompatibilitäten und Ineligibilitäten	155

Inhalt

e) Die Sicherungen der persönlichen Unabhängigkeit: Immunität, Indemnität und Diäten	155
f) Zum Mehrheitsprinzip	158
4. Exkurs: Parteien	159
a) Tatsächliche Entwicklungen	159
b) Rechtliche Entwicklungen	161
II. Struktur und Wahl der Parlamente	164
1. Struktur der Parlamente	164
a) Ein- und Zwei-Kammer-Modelle	164
b) Ständische Legitimation	165
c) Territoriale Legitimation	166
d) Wahlrechtliche Differenzen	167
e) Heutige Erklärungen für die Existenz der zweiten Kammern	168
f) Legitimation und Kompetenzen	169
2. Grundsatzfragen der Parlamentswahlen	170
a) Funktion einer Wahl	170
b) Wahlrechtsgrundsätze im Allgemeinen	170
c) Zur Wahlrechtsgleichheit im Speziellen	174
d) Wahlen zu zweiten Kammern	177
3. Systeme der Parlamentswahlen	177
a) Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers und seine Grenzen	177
b) Wahlrechtsmodelle	179
c) Die Ausgestaltung des Wahlrechts im Einzelnen	180
4. Zeitliche Dimensionen der Wahlen	183
a) Wahlperiode	183
b) Vorzeitige Parlamentsauflösung	183
c) Ende des Mandats: Amtsenthebung einzelner Abgeordneter	186
III. Organisation und Verfahren der Parlamente	187
1. Arbeitsweise	187
2. Parlamentspräsidien	189
3. Ausschüsse	190
4. Parteipolitische Organisationen, Opposition und Minderheiten	191
§ 7 Regierung	194
I. Aufgaben	194
II. Zusammensetzung	195
III. Bildung der Regierung	197
1. Formaler Beststellungsakt	197
2. Verteilung der Rollen bei der Bestimmung des Regierungschefs	198
a) Staaten mit formellem Parlamentsvotum bei der Regierungsbildung	198
aa) Die Rolle des Parlaments	198
bb) Die Rolle des Staatsoberhauptes	200
b) Staaten ohne formelles Parlamentsvotum bei der Regierungsbildung	201
aa) Der formelle Ablauf der Regierungsbildung	201
bb) Die materielle Rolle des Parlaments	202
cc) Die materielle Rolle des Staatsoberhauptes	203
c) Rolle des Regierungschefs bei der Auswahl der weiteren Regierungsmitglieder	204

Inhalt

3. Gesamtbewertung	205
a) Zur Rolle des Parlaments	205
b) Zur Rolle des Staatsoberhauptes	206
c) Zur Rolle des Regierungschefs bei der Bildung der Regierung im Übrigen	207
IV. Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung	207
1. Zur Stellung des Regierungschefs	208
2. Kollegialität in der Regierung	209
3. Die Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Minister	210
V. Die Regierung und die anderen Verfassungsorgane	210
1. Regierung und Parlament	210
a) Personelle Verbindungen zwischen Parlament und Regierung	210
b) Vertrauen des Parlaments in die Regierung	211
c) Parlamentarische Kontrolle der Regierung	213
d) Einfluss der Regierung auf das Parlament	216
2. Regierung und Staatsoberhaupt	216
VI. Ende der Amtszeit von Regierungsmitgliedern	217
1. Ende der Regierung mit dem Ende der parlamentarischen Legislaturperiode	217
2. Koppelung der Amtszeit von Ministern an die des Regierungschefs	218
3. Regierungssturz durch parlamentarisches Misstrauensvotum	218
a) Voraussetzungen eines Misstrauensvotums	218
b) Folgen eines Misstrauensvotums	220
c) Folgen für das politische System	220
4. Entlassung von Regierungsmitgliedern im Übrigen	220
§ 8 Staatsoberhaupt	222
I. Übernahme des Amtes	222
1. Monarchien	222
a) Legitimationsfragen	222
b) Vakanz und Vertretung	223
2. Republikanische Präsidenten	224
a) Wahl	224
b) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit	225
c) Vertretungsregeln	227
II. Aufgaben	227
1. Allgemeines	227
2. Aufgaben mit Blick auf andere Verfassungsorgane	229
3. Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und der politischen Willensbildung	229
4. Aufgaben im Bereich der Exekutive	230
5. Aufgaben im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik	232
6. Aufgaben im Bereich der Judikative	233
7. Gesamtbetrachtung	233
III. Kontrolle des Handelns des Staatsoberhauptes	234
1. Die Gegenzeichnungspflicht und ihre Alternativen	234
2. Tun und Unterlassen	237
3. Immunität und sonstiger Status des Staatsoberhauptes	238

Inhalt

3. TEIL STAATSFUNKTIONEN

§ 9	Gesetzgebung	240
I.	Bedeutung des parlamentarischen Gesetzes in der innerstaatlichen Rechtsordnung	241
1.	Die Unterscheidung von parlamentarischer Gesetzgebung und exekutiver Verordnung	241
2.	Konsequenzen der Unterscheidung von Gesetz und Verordnung	242
a)	Gesetzesvorrang	242
b)	Gesetzesvorbehalt	243
3.	Normativakte in gestuften Rechtsordnungen	247
II.	Gesetzgebungsverfahren	248
1.	Initiative	248
2.	Beratung und Verabschiedung im Parlament	250
a)	Vorbereitung der Beratung im Plenum	250
b)	Beratung im Plenum	251
c)	Änderungsanträge	253
d)	Schlussabstimmung im Parlament	253
e)	Sonderregeln für den Haushalt und andere finanzwirksame Gesetze	255
f)	Besonderheiten bei Zwei-Kammer-Parlamenten	256
3.	Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	259
4.	Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung	260
III.	Exekutive Normsetzung	263
1.	Die verschiedenen Typen exekutiver Normsetzung	264
a)	Verordnungsgebung auf gesetzlicher Grundlage	264
b)	Verordnungsgebung zwecks Gesetzesausführung	265
c)	Exekutive Notgesetzgebung	266
d)	Freies Ordnungsrecht	267
2.	Zuständigkeit und Verfahren	267
a)	Staatspräsident und Regierung	267
b)	Parlamentarischer Zugriff auf Verordnungen	269
3.	Rang exekutiver Normen	269
§ 10	Verwaltung	271
I.	Verwaltungsorganisation	271
1.	Allgemeines	271
2.	Unabhängige Verwaltungsstrukturen	272
II.	Verwaltung und Bürger	274
§ 11	Rechtsprechung und Kontrolle	276
I.	Grundlagen der Justizgewährleistung	276
II.	Gerichtsverfassungsrecht	278
1.	Die Stellung der Richter	278
2.	Justiz und Gewaltenteilung	280
a)	Institutionelle Verschränkungen und Rechtswege, vor allem bei der Kontrolle der Verwaltung	280
aa)	Der französische Staatsrat und seine Ausstrahlung	280
bb)	Entwicklung in anderen Staaten	283
b)	Zur gerichtlichen Kontrolldichte	284

Inhalt

c) Gerichtsverwaltung	284
III. Justiz und Bürger	287
IV. Kontrolle	290
1. Allgemeines	290
2. Rechnungskontrolle	291
3. Ombudsmann und Justizkanzler	292
§ 12 Auswärtige Beziehungen	294
I. Kompetenzen	294
1. Dominanz der Exekutive	294
2. Parlamentarische Mitwirkung mit Bezug auf Verträge	295
a) Zustimmungsbefähigung	295
b) Legitimation und Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung	296
3. Kompetenzverteilung in vertikal gegliederten Staaten	297
a) Abschlusskompetenz	297
b) Umsetzungskompetenz	298
II. Die Stellung des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung	298
1. Völkerrechtliche und rechtstechnische Grundlagen	298
2. Umfassende Bestimmungen zum Völkerrecht	300
3. Spezifische Bestimmungen zu Verträgen	302
a) Innerstaatliche Anwendbarkeit von Verträgen	302
b) Vorrang der Verträge vor dem nationalen Gesetzesrecht	302
c) Verträge und Verfassungsrecht	304
d) Sonderbestimmungen zu menschenrechtlichen Verträgen	305
4. Spezifische Bestimmungen zu Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen	306
III. Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration	308
1. Grundlagen	308
a) Internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen	308
b) Europaklauseln	311
c) Verfahren	314
d) Mitwirkungsregelungen	316
aa) Grundlagen	316
bb) Informelle Beteiligung	318
cc) Rechtlich unmittelbar bedeutsamer Einfluss	318
dd) Mitwirkungsrechte bei Zwei-Kammer-Parlamenten	320
2. Inhaltliche Fragen der Übertragung von Hoheitsrechten	320
a) Begrenztheit der übertragenen Hoheitsrechte	320
b) Folgen von Kooperation und Integration	323
c) Grenzen von Kooperation und Integration	326
aa) Das Problem	326
bb) Das Verfassungsrecht insgesamt als Integrationssschranke	327
cc) Kernelemente des Verfassungsrechts als Integrationssschranke	329
3. Internationale Gerichtsbarkeit	331

Inhalt

§ 13 Ausblick	333
Literaturverzeichnis	335
Abkürzungsverzeichnis	344
Stichwortverzeichnis	345

Technische Hinweise

Im Text werden die Gesetzestexte mit einem Hinweis auf die jeweilige Bezeichnung (Vf. für Verfassung etc.) zitiert, sofern nicht der Text selbst bereits einen entsprechenden Hinweis enthält (... in den Verfassungen von Griechenland (Art. #) etc.).

Die Verfassungstexte sind, meist auch in deutscher oder zumindest englischer Übersetzung, über die Webseiten der Verfassungsgerichte oder anderer Verfassungsorgane zu finden. Die Gesetze über die Verfassungsgerichte sowie der Entscheidungen der Gerichte sind, sofern sie nicht mit einer gedruckten Fundstelle zitiert werden, der jeweiligen Homepage des betreffenden Gerichts entnommen. In einer deutschen Fassung sind die Verfassungen über www.verfassungen.de zu finden. Allerdings gilt für alle Internetquellen, dass sie nicht immer die aktuellste Fassung bieten. Die Verfassungen von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, der Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Spanien, Tschechien und Ungarn finden sich in der gleichfalls im Nomos-Verlag erschienen Textausgabe, herausgegeben von Ulrich Hufeld und mir (4. Aufl. 2021).

Hinzuweisen ist auch auf die „Codices“-Website der Venedig-Kommission:

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>

Dort sind zahlreiche Verfassungstexte und verfassungsgerichtliche Entscheidungen teils direkt zu finden, teils verlinkt oder in Kurzform zusammengefasst.

Im Einzelnen sind die hier zugrunde gelegten Verfassungen mit dem nachfolgend aufgeführten Stand berücksichtigt, der soweit jeweils ersichtlich am 31.12.2020 noch aktuell ist:

Belgien: 22.4.2019

Bulgarien: 18.12.2015

Dänemark: 5.6.1952

Deutschland: 29.9.2020

Estland: 13.4.2011

Finnland: 15.10.2018

Frankreich: 21.7.2008

Griechenland: 25.11.2019

Irland: 13.11.2019

Italien: 21.10.2020

Kroatien: 15.1.2014¹

¹ Der hier zugrunde gelegte Verfassungstext ist auf der Homepage des Verfassungsgerichts zu finden. Andere Stellen enthalten andere Zählungen der Artikel, weil Änderungsgesetze dort jeweils zu vollständigen Neuzählungen der Artikel führen; siehe auch Rn. 11.

Technische Hinweise

Lettland:1.1.2019
Litauen:18.9.2019
Luxemburg:19.5.2020
Malta:31.12.2019
Niederlande:16.1.2019
Österreich:21.3.2020
Polen:7.5.2009
Portugal:31.12.2005
Rumänien:29.10.2003
Schweden:25.11.2010
Slowakei:17.4.2019
Slowenien:30.11.2016
Spanien: 27.9.2011
Tschechische Republik:31.12.2013
Ungarn:31.12.2018²
Zypern:16.8.1960³

-
- 2 Weitere Änderungen hat es im Dezember 2019 und um den Jahreswechsel 2020/21 gegeben, letztere mit einer Neudefinition der Elternrollen.
 - 3 Die zypriotische Verfassung wird allerdings nur in Teilen textgetreu angewendet; mit „Notstandsgesetze“ wurden etliche Regelungen in einem nicht vorgesehenen Verfahren modifiziert. Näher dazu Rn. 10, 178 ff.