



**Walter Hallstein-Institut**  
für Europäisches Verfassungsrecht

**Humboldt-Universität zu Berlin**

**WHI – Paper 4/2010**

**Verfassungsverbund**

Ingolf Pernice, Berlin\*

---

\* Professor Dr. jur., Dr. h.c., Ingolf Pernice, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin., gf. Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whiberlin.eu](http://www.whiberlin.eu)).

Originalfundstelle dieses Beitrags: Verfassungsverbund, in: Claudio Franzius (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union. Recht und Politik für das Europäische Gemeinwesen, 2010, S. 102-118.

## Verfassungsverbund

*Ingolf Pernice\**

### *I. Einführung: Das Konzept*

Wir müssen uns aus der Zwangsjacke der staatsanalogen Terminologie befreien, wie Christoph Schönberger vor einigen Jahren im AöR eindrücklich dargelegt hat, wenn wir das Gebilde Europäische Union adäquat beschreiben wollen.<sup>1</sup> Viele andere vor und mit ihm sehen es ähnlich. Unsere Begrifflichkeit ist vom Staatsrecht geprägt. Wenn sie uns nicht immer zum Staat zurückführen soll, müssen wir über ihren Bedeutungswandel aufklären oder neue Begriffe schaffen.<sup>2</sup> Wortneuschöpfungen für Gegenstände, die neu und abstrakt sind, die wir also nicht anders wahrnehmen können als eben über Begriffe mit fester, hergebrachter Bedeutung, können eine Vorstellung von dem Neuen nicht erwecken. Also können wir nur mit Variationen bekannter Begriffe und Bilder arbeiten. Und als Juristen sollten wir die Europäische Union nicht nur beschreiben, sondern diese Ordnung als normative Ordnung begreiflich machen. Hierzu ist das neue Büchlein von *Claudio Franzius* über „Europäisches Verfassungsrechtsdenken“, 2010, ein ebenso hilfreicher wie überzeugender erster Schritt.<sup>3</sup>

Die um den Staat kreisende Begrifflichkeit und Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat erweist sich insofern als wenig hilfreich, ebenso wie der Versuch, das Neue als Mittelding mit dem Begriff Staatenverbund zu erfassen.<sup>4</sup> Armin von Bogdandy versuchte, dem Bezug allein auf den Staat mit dem schönen Wort „su-

\* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, gf. Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Law (WHI) of the Humboldt-University of Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)). Für wertvolle Anregungen und Ergänzungen danke ich herzlich Matthias Wendel, wiss. Mitarbeiter am WHI.

1 C. Schönberger, Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, AöR 129 (2004), S. 81 (84 ff.).

2 Vgl. A. v. Bogdandy, Zur Übertragbarkeit staatsrechtlicher Figuren auf die Europäische Union, in: FS P. Badura (2004), S. 1033 ff.

3 C. Franzius, Europäisches Verfassungsrechtsdenken, 2010.

4 So aber insbesondere P. Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, HdbStR VII (1993), § 183, Rn. 50 ff. u. 69; ders., Der europäische Staatenverbund, in: A. v. Bogdandy/ J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht (2. Aufl. 2009), S. 1009 ff. sowie BVerfGE 89, 155 (181 ff.) – *Maastricht* u. jüngst BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. – *Vertrag von Lissabon*, Rn. 229, 233 u. 294.

pranationale Union“ zu entkommen.<sup>5</sup> Jetzt hören wir erneut vom Charme eines an die Verfassungstheorie von Carl Schmitt angelehnten Verständnisses der Europäischen Union als Bund,<sup>6</sup> Jean Cohen aus New York geht übrigens ebenfalls diesen Weg.<sup>7</sup> Entsprechend bietet Olivier Beaud den Begriff der Föderation an, wie er ihn in seiner lesenswerten *Théorie de la fédération*, 2007, entwickelt hat.<sup>8</sup> Nachher werden wir Karl-Heinz Ladeur hören zum Netzwerk als Beschreibung oder Theorie.<sup>9</sup>

Mir selbst wurde auf dem Italienisch-Deutschen Verfassungssymposium von Florenz vor einem Monat das Thema gestellt: „La rete europea di costituzionalità“. Ich habe das übersetzt mit „Das europäische Verfassungsnetzwerk“ und versucht, hieraus Einsichten für die normative Struktur der Europäischen Union zu entwickeln.<sup>10</sup>

Das Netzwerk scheint in der Tat ein hilfreiches Bild zu sein. Ich sehe darin vor allem die horizontale Dimension dessen gewürdigt, was ich seit 1995 als „Verfassungsverbund“ beschreibe.<sup>11</sup> Dieses Paradigma bezieht sich auf die verfassungsrechtliche Struktur, die Konstruktion der Europäischen Union nicht nur als Staatenverbund, wie es Paul Kirchhof formuliert und im Maastricht-Urteil verankert hat.<sup>12</sup> Ich verstehe die Union vor allem aber normativ als vom Bürger her legitimiert, auf seinen Willen gegründet – also als Union der Bürger (dazu 1.). Das Subsidiaritätsprinzip ist das Bauprinzip dieser Union (dazu 2.), der die Bürger originäre öffentliche Gewalt „jenseits“ des Staates anvertrauen (dazu 3.) und diese in

5 *A. v. Bogdandy*, Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, *Integration* 1993, S. 210 ff. sowie *ders.*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam (1999).

6 Neben *Schönberger* (Fn. 1), S. 100, vgl. auch *H.-P. Folz*, Verfassungslehre des Bundes von Carl Schmitt und die Europäische Union, in M. Wittkopp-Beine (Hrsg.), *Carl Schmitt in der Diskussion* (2006), S. 69 (83).

7 *J. Cohen*, Whose Sovereignty? Empire Versus International Law, *Ethics & International Affairs* 18 (2004), S. 1 ff.

8 *O. Beaud*, *Théorie de la fédération* (2007) sowie zuvor bereits *ders.*, Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération, *RDP* 114 (1998), S. 83 ff. sowie *ders.*, Föderalismus und Souveränität. Bausteine zu einer Theorie der Föderation, *Der Staat* 35 (1996), S. 45 ff.

9 Vgl. zuvor bereits *K.-H. Ladeur*, Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept, *ELJ* 3 (1997), S. 33 ff.

10 *S. I. Pernice*, La rete europea di costituzionalità – Der Europäische Verfassungsverbund und Die Netzwerktheorie, *ZaöRV* 70 (2010), 1.E.

11 *I. Pernice*, Bestandssicherungen der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: R. Bieber/ P. Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen* (1995), S. 225 (233 ff.); *ders.*, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in: C. Calliess (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund* (2007), S. 61 ff. Speziell zur horizontalen Dimension vgl. *ders.*, Die horizontale Dimension des europäischen Verfassungsverbundes – Europäische Justizpolitik im Lichte von Pupino und Darkazanli, in: *FS J. Meyer* (2006), S. 359 ff.

12 Vgl. Fn. 4.

ein System der wechselseitigen Stabilisierung und Balance einbinden (dazu 4.). Ob sich der Netzwerkbegriff mit diesem normativen Ansatz verträgt, bleibt zu prüfen.

### 1. Der Verbundgedanke und die Perspektive der Bürger

Vorerst bleibe ich beim Verfassungsverbund. Auf der Grundlage dieses Theorieansatzes wird sinnhaft, was mittlerweile mit Verwaltungs-, ja Regulierungsverbund, Justizverbund und als „der europäische Verfassungsgerichtsverbund“ – so neuerdings Andreas Voßkuhle – beschrieben wird.<sup>13</sup> Der Vertrag von Lissabon, dessen Inkrafttreten wir seit dem 1. Dezember 2010 feiern dürfen, macht deutlich, dass die Europäische Union auch ein Legislativ- oder Parlamentsverbund ist. Die Mitgliedstaaten sind im Verfassungsverbund mit ihren Verfassungen rechtlich und organisatorisch das Fundament der Europäischen Union und ihrer Verfassung, durch sie sind sie miteinander verbunden. Ihre Verwaltungen, Gerichte und Parlamente, ja die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten sind in der EU Teil eines Ganzen, haben neben ihren nationalen Aufgaben auch europäische Funktionen, stehen in einem gemischt staatlich-europäischen Loyalitätsverhältnis und Legitimationszusammenhang, sind also staatlich und europäisch – so wie die Menschen sich als jeweils als Staatsbürger und Unionsbürger definieren.<sup>14</sup>

Oft genug habe ich beschrieben, was mit „Europäischer Verfassungsverbund“ gemeint ist.<sup>15</sup> Es ist ein theoretischer Versuch, die Europäische Union als zusammengesetztes System einander ergänzender, also komplementärer Verfassungs-komponenten darzustellen, die letztlich jeweils ihre Legitimation von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern her beziehen,<sup>16</sup> eng miteinander verflochten und einander pluralistisch, nicht hierarchisch zugeordnet sind. Es geht darum, die konzeptionelle Trennung von Staat und Union zu überwinden und die Europäische Union als auf die staatlichen Strukturen aufbauende Form der politischen Selbstorganisation der Menschen zu verstehen. Sie ist ein den Staat ergänzendes und überwölbendes Instrument zur Erreichung von Zielen, die der einzelne Staat nicht allein erreichen kann: Frieden, Sicherheit, Freiheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit. Die Präambeln der Verträge, aber auch die in Art. 2 EU-L vereinbarten gemeinsamen

13 A. Voßkuhle, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 ff.; F. Merli, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 66 (2007), S. 392, 418, spricht bereits von einem „länderübergreifenden höchstgerichtlichen Lernverbund“.

14 S. bereits I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148 (165 ff.).

15 Vgl. Fn. 11 sowie jüngst I. Pernice, The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action, CJEL 15 (2009), S. 349 ff.

16 In dem Sinne Franzius, Verfassungsrechtsdenken (Fn. 3), S. 27, 36 ff., mit dem aussagekräftigen Symbol eines auf die Spitze gestellten Dreiecks, s. auch ebd., S. 51, 65 ff.

Werte sowie die Zielkataloge des Art. 3 sowie für die Außenpolitik des Art. 21 EU-L sprechen insofern eine klare Sprache.

## 2. Subsidiarität als Rechtfertigung der europäischen Handlungsebene

Bauprinzip der Union ist die Subsidiarität. Danach bestimmt sich, was und wofür allein die „Verfassung“ der Union und damit die Zuweisung öffentlicher Verantwortung auf eine supranationale und damit bürgerferne Ebene gerechtfertigt ist. Das Prinzip setzt voraus, dass die Europäische Union als ein auf die Bürger und ihre Interessen bezogenes zusammengesetztes System arbeitsteiliger öffentlicher Verantwortung verstanden wird.

In diesem Sinne zielt das Paradigma des *Verfassungsverbundes* darauf, die ursprüngliche Verantwortung der Bürger der Mitgliedstaaten für ihre Union in den Blick zu rücken; es soll dazu beitragen, dass die Menschen die Union als eine von ihnen selbst verfasste politische Gemeinschaft annehmen und proaktiv nutzen – taking ownership.<sup>17</sup>

Dieser Blick auf die ursprüngliche Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten als Legitimationssubjekte der Union wird verdeckt, wenn Dieter Grimm als entscheidenden Unterschied herausstellt, dass die Völker sich ihre Verfassungen selbst geben, die Verfassung der Union den Bürgern aber von Dritten gegeben werde – und er meint die Staaten.<sup>18</sup> Damit wird der Einzelne gedanklich von dem entkoppelt, was errichtet wurde, um seine Interessen wirksamer zur Geltung zu bringen, wo der einzelne Staat als Instrument versagt.

Ich sage es erneut: Ziel ist die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit, Freiheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit. Das heißt auch Gestaltung der Globalisierung in dem Sinne, wie jetzt der letzte Punkt in der Liste der Ziele für das auswärtige Handeln der Europäischen Union nach Art. 21 II lit. h EU-L bestimmt:

„eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“.

Das sind Ziele und Aufgaben, deren Verwirklichung die Bürger klassisch von ihrem Staat erwarten. Sie sind aber über den Staat hinausgewachsen, also brauchen

17 I. Pernice, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in: C. Calliess (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund* (2007), S. 61 (66).

18 Vgl. bereits D. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, S. 581 (584 ff.). Ausführlicher ders., Europas Verfassung, in: G. F. Schuppert/I. Pernice/U. Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 177 (184 ff.). Darum ist es auch konsequent, dass Grimm die demokratieschützende Dimension des Souveränitätsschutzes herausstellt, vgl. ders., *Souveränität* (2009), S. 121 f.

wir Einrichtungen, die über den Staat hinausgehen, ihn als supranationale Form politischen Handelns ergänzen und zugleich einbinden.

### 3. Blick auf das Grundgesetz: Wer überträgt was?

Das ist die Europäische Union, wie das Grundgesetz sie in Art. 23 I GG versteht und deren Entwicklung im Blick auf die „Verwirklichung eines vereinten Europas“ der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben ist – ganz im Sinne des in der Präambel angezeigten Selbstverständnisses, der Identität des Deutschen Volkes, das sich als „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ sehen will.

Bedingungen und Verfahren, gemäß denen der Europäischen Union Hoheitsrechte übertragen werden, sind in Art. 23 I 2 und 3 GG festgelegt. Der Wortlaut macht deutlich, dass mit dieser Übertragung Änderungen des Grundgesetzes verbunden sein können. Worüber wir streiten ist, wem die Hoheitsrechte, die übertragen werden, eigentlich gehören.

Man könnte sie „dem Bund“ zuordnen, denn schließlich wird ihm die Rechtsmacht zur Übertragung eingeräumt.<sup>19</sup> Das ist schon deswegen falsch, weil ganz offensichtlich auch Zuständigkeiten der Länder betroffen sind. Das Bild geht aber auch deswegen fehl, weil weder der Bund noch die Länder für das zuständig sein konnten, wofür die Union in sachlich und territorial ausgreifender Weise kompetent wird: Kein deutscher Gesetzgeber kann den europäischen Binnenmarkt errichten, Wettbewerb auf europäischer Ebene schützen, die Freizügigkeit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts europaweit gewährleisten, Umweltschutz europaweit, Klimaschutz oder die angemessene Regulierung der Finanzmärkte weltweit sicherstellen, den Frieden sichern.

Was die Europäische Union mit ihren Institutionen als „Hoheitsrechte“ oder Zuständigkeiten erhält, wird ihr letztlich originär<sup>20</sup> von den Bürgern der Mitgliedstaaten gemeinsam anvertraut – so wie den staatlichen Institutionen in der nationalen Verfassung bestimmte Zuständigkeiten anvertraut werden. Hierzu gehört für Deutschland nach Art. 23 GG auch die Zuständigkeit des Bundes, im Namen der Deutschen durch Verhandlung und Vertragsschluss mit den Regierungen anderer

19 Im Sinne der Abtretungslehre vgl. *T. Flint*, Die Übertragung von Hoheitsrechten (1998), S. 112 ff., 135.

20 Vgl. bereits zutreffend *P. Badura*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, *VVDStRL* 23 (1966), S. 34 (57), der an anderer Stelle allerdings vertritt, die ‚integrierte Staatlichkeit‘ habe „den sich freiwillig zu einer gemeinsamen Ausübung von Hoheitsrechten mit anderen Staaten vereinten Staat nicht in einen anderen Aggregatzustand überführt und zufolge einer ‚Fragmentierung der Staatsgewalt‘ nicht nur noch zu der Erhaltung einer ‚Teilverfassung‘ befähigt...“, vgl. *dens.*, Verfassung und Verfassungsrecht in Europa, *AöR* 131 (2006), S. 423 (430).

Staaten, die für ihre jeweiligen Bürgerinnen und Bürger handeln, die Europäische Union zu konstituieren und weiter zu entwickeln, indem ihr und ihren Institutionen Hoheitsrechte „übertragen“ werden; das ist die Befugnis zur legitimen, für die Bürger verbindlichen Ausübung öffentlicher, rechtlich verfasster und damit auch begrenzter Hoheitsgewalt.<sup>21</sup>

Diese öffentliche Gewalt ist „jenseits“ des Staates angesiedelt, bleibt aber mit ihm verbunden, denn seine Organe sind in den institutionellen Mechanismus der Union eingebunden, vor allem obliegt Ihnen grundsätzlich der Vollzug. Sie hat ihren Ursprung bei den Einzelnen, auf deren Rechtskreis sie umgekehrt einwirkt. Sie ist nicht Fremdbestimmung, sondern Instrument der Selbstbestimmung der Bürger in einem Aufgabenbereich, dem der Staat nicht gewachsen ist. Bezogen auf den Einzelnen ist das kein Verlust an Souveränität, sondern, wie das tschechische Verfassungsgericht den Bedenken des Präsidenten Klaus richtig entgegenhält, ein Gewinn.<sup>22</sup>

Ihrer besonderen, begrenzten Aufgabenstellung entsprechend ist die Union kein Staat. Staatsanaloge Ansprüche an ihre Struktur sind daher fehl am Platz. Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 1 GG und entsprechende Bedingungen im Verfassungsrecht anderer Mitgliedstaaten zeigen aber, dass bestimmte gemeinsame Werte und Verfassungsprinzipien weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene verletzt werden dürfen.<sup>23</sup> Das wirkt auf die demokratische Legitimation zurück: Da sich in der Union Völker und Staaten von sehr unterschiedlicher Größe und Kultur zusammenschließen, fordert das Grundgesetz nicht die Replikation des deutschen Modells einer parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene, sondern nur die Achtung der Grundsätze der Art. 1 und 20 und des föderalen Aufbaus in Deutschland.<sup>24</sup>

Welche Ausgestaltung die Grundsätze der Struktursicherungsklausel auf europäischer Ebene erhalten müssen, bleibt dagegen offen. Manche träumen vom gleichen Wahlrecht aller Unionsbürger im europäischen Bundesstaat, der uns Deutschen mehr Macht als allen anderen Völkern verleihen und die Bedeutung der Völker manch anderer Mitgliedstaaten marginalisieren würde. Für diese würde

21 Vgl. *I. Pernice*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II (2. Aufl. 2006), Art. 23, Rn. 82. Für die zutreffende Deutung des Übertragungsvorgangs als „conferre“ vgl. insbesondere auch *C. Tomuschat*, in: BK, Art. 24 (Zweitb. 1981), Rn. 15.

22 Tschech. VerfG, Pl. ÚS 19/08 – *Vertrag von Lissabon I*, Rn. 104 sowie Pl. ÚS 29/09 – *Vertrag von Lissabon II*, Rn. 147 f. Die Urteile sind in englischer Übersetzung abrufbar auf der Website des European Constitutional Law Network (ECLN) unter [http://ecln.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42](http://ecln.net/index.php?option=com_content&task=view&id=42).

23 Für eine umfassende vergleichende Analyse verfassungsrechtlicher Integrationsklauseln unter Einbezug des Rechts aller Mitgliedstaaten sowie Beitrittskandidaten s. *M. Wendel*, *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht* (2010), Kapitel 4-11, i.E.

24 Dies erkennt das BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. – *Vertrag von Lissabon* zunächst scheinbar an (Rn. 219, 227), um dann letztlich doch einen staatsverfassungsrechtlichen Maßstab anzulegen (Rn. 280 ff., 289).

Europa Fremdherrschaft, während wir uns über „echte“ Demokratie freuen könnten.

#### 4. Die Verfassungsbalance der Europäischen Union

Die Verfassung der Europäischen Union geht einen anderen Weg. Anstatt wie jetzt das BVerfG von „Überföderalisierung“ zu sprechen,<sup>25</sup> spricht ungleich mehr dafür, dass in der Europäischen Union eine faire Balance gesucht und gefunden wurde zwischen der föderalen Logik der Staatenunion und der demokratischen Logik der Bürgerunion. Es gibt kein „Unionsvolk“, also auch kein „einheitliches Legitimationssubjekt“, aber die Unionsbürgerschaft ist der auf die Union und ihre Legitimation bezogene gemeinsame politische Status, den sich die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten als Staatsbürger durch die Verfassung der Europäischen Union geben.<sup>26</sup> Diese Union kann daher nicht isoliert von den Mitgliedstaaten betrachtet werden, sondern sie ist Teil eines gestuften politischen Handlungssystems, in dem die Staaten und ihre Untergliederungen eine fundamentale Rolle spielen.

Ein differenziertes System der „checks and balances“, vor allem auch die funktionale Gewaltenteilung zwischen europäischer Gesetzgebung und staatlicher Ausführung selbst in den Bereichen europäischer Kompetenz bietet Gewähr für wirksames Handeln ebenso wie für demokratische Mitwirkung und Kontrolle. Zugleich schützt es die Menschen im größtmöglichen Umfang vor Entwicklungen, deren Erfahrung im vergangenen Jahrhundert mit ein Grund war für die Idee der europäischen Integration, wie sie jetzt Gestalt im Verfassungsverbund gefunden hat.

Neuere Entwicklungen in der EU lassen sich als Bestätigung dieses theoretischen Ansatzes verstehen, ja sie stärken die Struktur der Europäischen Union als Verfassungsverbund. Dazu gehört vor allem der Vertrag von Lissabon mit einer Vielzahl von Konkretisierungen für das Zusammenspiel nationaler und europäischer Ordnung (dazu II.). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung möchte ich zeigen, weshalb ich das Paradigma des Verfassungsverbundes zur Beschreibung und normativen Bestimmung der Gestalt der Europäischen Union gegenüber den Bildern von Bund und Netzwerk für vorzugswürdig halte (dazu III.).

#### *II. Verfassungsverbund und Lissabon-Vertrag*

Der Vertrag von Lissabon bringt eine Vielzahl wichtiger Neuerungen, welche die Betrachtung von europäischer und staatlicher Verfassungsebene als Teile des

<sup>25</sup> Ebd., Rn. 288: „...gemessen am Grundsatz der repräsentativen Demokratie“.

<sup>26</sup> S. auch *Franzius*, Verfassungsrechtsdenken (Fn. 3), S. 79 ff., 84.

europäischen Verfassungsverbundes untermauern. Dazu gehören die Artikulierung der Unionsbürgerschaft (1.), die Stärkung des Europäischen Parlaments (2.), die institutionelle Einbindung der nationalen Parlamente (3.), die Klärung der Kompetenzordnung der Union (4.), die Hervorhebung der staatlichen Mitverantwortung für den Rechtsschutz und den Vollzug des Unionsrechts (5.), die Bindung der Union an die Charta der Grundrechte sowie die Stärkung der gemeinsamen Wertebasis in Verbindung mit dem Sanktionsverfahren des Art. 7 EU-L (6.).

### 1. Stärkung der Unionsbürgerschaft als Statusrecht

Langfristig für die Entwicklung der Union vielleicht am wichtigsten ist die Artikulierung der Rolle der Unionsbürger. Ihre symbolträchtige Erwähnung als diejenigen, von deren Willen die Verfassung „geleitet“ sein sollte, ist zwar mit der Streichung aller Symbole aus dem Text des gescheiterten Verfassungsvertrags im Vertrag von Lissabon verschwunden.<sup>27</sup> Das Konzept aber, dass die Bürger Quelle der Legitimation der Gesetzgebung und Politik der Union sind, blieb erhalten. Es findet sich im Prinzip der „repräsentativen Demokratie“ wieder, wie es in Art. 10 I und II EU-L beschrieben wird. Wenn hiernach die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten sind, ist das entgegen der Annahme des BVerfG im Lissabon-Urteil<sup>28</sup> nicht nur Rhetorik. Es entspricht dem schon seit dem Vertrag von Maastricht bekannten aktiven und passiven Wahlrecht der Unionsbürger bei der Direktwahl zum Europäischen Parlament und der Rolle der europäischen politischen Parteien, die „zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ beitragen. Daneben steht der Verweis auf die Rechenschaftspflicht der Vertreter der Regierungen im Rat gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern, wie er sich in Art. 10 II EU-L findet. Es geht um die doppelte Legitimation der Politik durch die betroffenen Bürger, über das europäische Parlament und über die nationalen Parlamente. Diese doppelte und komplementäre Legitimationsvermittlung stellt im Übrigen ein Prinzip dar, das zunehmend auch für die internationale Dimension des Konstitutionalismus herausgearbeitet wird.<sup>29</sup>

Art. 11 IV EU-L führt darüber hinaus mit der Bürgerinitiative erstmals eine direkt-demokratische Komponente ein. Wie der Rat und das Europäische Parlament

<sup>27</sup> Vgl. ehemals Art. I-1 Abs. 1 VVE.

<sup>28</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. – *Vertrag von Lissabon*, Rn. 280.

<sup>29</sup> Vgl. insbesondere A. Peters, *Dual Democracy*, in: J. Klabbers/ A. Peters/ G. Ulfstein (Hrsg.), *The constitutionalization of international law* (2009), S. 263 ff. Für eine Gegenüberstellung des Konstitutionalismus aus europarechtlicher und völkerrechtlicher Perspektive kritisch in legitimationstheoretischer Perspektive indes I. Ley, *Kant versus Locke: Europarechtlicher und völkerrechtlicher Konstitutionalismus im Vergleich*, *ZaöRV* 69 (2009), S. 317 ff.

können eine Million Unionsbürgerinnen und -bürger aus mehreren Mitgliedstaaten die Kommission auffordern, einen Vorschlag zur Gesetzgebung zu unterbreiten. Zwar bleibt die Entscheidung bei Parlament und Rat, doch ist eine aktive politische Mitwirkung der Unionsbürger positiv anerkannt, wie wir sie bei internationalen Organisationen nicht kennen. Der Begriff „Staatenverbund“ reflektiert diesen politischen Status der Unionsbürgerinnen und -bürger nicht.

## 2. Neue Rechte des Europäischen Parlaments

Mit wenigen Ausnahmen ist nach dem Vertrag von Lissabon das Europäische Parlament mit dem Rat zusammen Gesetzgeber. Zwar hat man auf die im Verfassungsvertrag geplante Umbenennung der Rechtsakte Verordnung und Richtlinie in Gesetz und Rahmengesetz verzichtet, mit der Qualifizierung des Parlaments neben dem Rat als „Gesetzgeber“ und der Einführung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ als Regelverfahren (Art. 289 AEUV), in dem der Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, gewinnt das Europäische Parlament aber erheblich an Einfluss.<sup>30</sup> Hier findet die öffentliche politische Debatte der Gesetze statt, ohne die eine europäische Öffentlichkeit nicht entstehen und wirken kann. Hier nehmen Lobbyisten und Zivilgesellschaft Einfluss, um bestimmte Gesetzesvorhaben zu verhindern oder inhaltliche Änderungen zu erwirken. Beispiele sind die Dienstleistungsrichtlinie und das Swift-Abkommen. Daneben wird Parlamentariern, Medien und Bürgern auch in den Mitgliedstaaten eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit dadurch geboten, dass die Öffentlichkeit der Sitzungen des Rates jetzt verfassungskräftig garantiert ist, soweit dieser legislativ tätig wird (Art. 16 VIII EU-L, Art. 15 II AEUV).

Gleichberechtigt mit dem Rat übt das Europäische Parlament jetzt auch das Budgetrecht in allen Sachbereichen aus. Seine politische Verantwortung wird schließlich damit gestärkt, dass es den Präsidenten der Kommission wählt, dessen Nominierung durch den Europäischen Rat nach Art. 17 VII EU-L unter Berücksichtigung des Ergebnisses der vorangehenden Europawahl erfolgen muss.

Über die Stärkung des Europäischen Parlaments und die auch hierdurch erreichte zusätzliche Öffentlichkeit kommt die demokratische Verantwortung der Unionsbürger besser zur Geltung. Da sich die Abgeordneten nach politischen Richtungen und nicht nach nationaler Herkunft gruppieren, ist es für seine politische Legitimations- und Kontrollfunktion von geringerer Bedeutung, dass sich seine nationale Zusammensetzung nach dem Prinzip der degressiven Proportiona-

30 Den Befund, dass das Europäische Parlament den institutionellen „Gewinner“ der Reform darstellt, teilt auch *P. Craig*, *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in: S. Griller/ J. Ziller (Hrsg.), *The Lisbon Treaty* (2008), S. 109 (110 ff.).

lität richtet (Art. 14 II EU-L).<sup>31</sup> Trotz des geringeren Stimmgewichts des einzelnen Wählers aus den größeren Mitgliedstaaten haben ihre Bürgerinnen und Bürger bei einem Kontingent von bis zu 96 Abgeordneten gegenüber denjenigen der kleinsten Mitgliedstaaten mit nur sechs Sitzen praktisch doch erheblich mehr Einfluss als es die reine Rechnerei erwarten lässt.

### 3. Institutionelle Einbindung der nationalen Parlamente

Mit dem Vertrag von Lissabon werden die nationalen Parlamente als Beteiligte in den Entscheidungsprozess der Union formell eingebunden. Art. 10 II 2 EU-L verlangt, dass die Vertreter im Rat ihrem jeweiligen nationalen Parlament gegenüber Rechenschaft ablegen. Art. 12 EU-L listet die Formen ihrer Mitwirkung auf und platziert sie damit vor den Institutionen der Union selbst (Art. 13 ff. EU-L). Ihnen oblag zwar schon immer die demokratische Kontrolle der Minister ihrer Regierungen im Rat. Aber solange der Rat hinter verschlossenen Türen tagte, war die Kontrolle nur bedingt möglich. Mit der systematischen Information der Parlamente über Tagesordnung und Ergebnisse der Ratssitzungen, vor allem mit der Öffentlichkeit dieser Sitzungen wird diese parlamentarische Kontrolle nunmehr deutlich effektiver.

Die Arbeit der Minister im Rat kommt damit in den Fokus von Medien und Öffentlichkeit, die Minister müssen mit kritischen Fragen der Parlamentarier rechnen, dieses müssen sich mit den Themen der europäischen Gesetzgebung auseinandersetzen und ihrerseits gegenüber dem Bürger verantworten. Der Minister muss Rechenschaft ablegen, so wie es jetzt Art. 10 II 2 EU-L ausdrücklich vorsieht. Die nationalen Parlamente werden Teil des demokratischen Systems der Europäischen Union.<sup>32</sup> Indem sie gemäß der Liste des Art. 12 EU-L mit europäischen Aufgaben betraut werden, werden sie auch „europäische“ Parlamente, ausdrücklich und effektiv.

Unterstrichen wird dies durch das sog. Frühwarnsystem, wie es durch das Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon eingerichtet ist. Die nationalen Parlamente haben nicht nur das Recht, bei Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität und damit erst recht der Kompetenz der Union in gemeinsamer Aktion den Prozess der Gesetzgebung zu unterbrechen. Sie können eine öffentliche politische Debatte um die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und damit die eigentliche Rechtfertigung des Handelns auf europäischer Ebene in Gang zu setzen und die Institutionen zur

31 Dies übersieht das BVerfG im Lissabon-Urteil gänzlich (Rn. 281 ff.).

32 Vgl. dazu insbesondere *J.-V. Louis*, National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits, in: I. Pernice/ E. Tanchev (Hrsg.), *Ceci n'est pas une constitution* (2009), S. 132 ff. sowie aus US-amerikanischer Sicht *G. A. Bermann*, National parliaments and subsidiarity: An outsider's view, ebd., S. 155 ff.

Überprüfung ihrer Absichten zwingen. Gelingt es nicht, die Maßnahme zu verhindern, kann jedes nationale Parlament Klage erheben. In Deutschland wird die Subsidiaritätsklage vor dem EuGH schon dann erhoben, wenn  $\frac{1}{4}$  der Mitglieder des Bundestages dies verlangt, Art. 23a S. 2 GG.<sup>33</sup> Hiermit haben es die Oppositionsparteien im Fall europäischer Kompetenzzusübung in der Hand, Einschränkungen des parlamentarischen Handlungsspielraums zu verhindern, deren Problematik die Exekutiven vielleicht anders einschätzen.

So werden die nationalen Parlamente mit verantwortlich für das europäische Handeln, sie haben direkten Einfluss, der nicht nur zur Abwehr sondern umgekehrt auch aktiv zur gestaltenden Mitwirkung, ja zur Initiative für Politik auf europäischer Ebene genutzt werden kann, soweit der Arm des nationalen Gesetzes zu kurz ist. Das vom Bundestag in Brüssel eingerichtete Verbindungsbüro kann dabei wichtige Hilfe leisten.

Die Bedeutung des hiermit verbundenen Strukturwandels wird erkennbar, wenn man bedenkt, dass noch bis in die späten 80er Jahre hinein jeder Kontakt der EG mit den Mitgliedstaaten über die Ständigen Vertretungen laufen musste. Die Einbeziehung nationaler Parlamentarier in die Vorbereitung von Rechtsakten durch die Kommission wurde als ausgeschlossen betrachtet. Die nunmehr geschaffene Mitverantwortlichkeit für die europäische Gesetzgebung wird die nationalen Parlamente gerade auch im Nachhinein bei der innerstaatlichen Umsetzung von europäischen Richtlinien oder der ergänzenden Rechtsetzung zu Verordnungen zu besserer Gesetzesarbeit befähigen.

#### 4. Systematisierung der Kompetenzordnung

Mit der Trias der Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Art. 5 EU-L stellt der Vertrag von Lissabon sicher, dass ausdrücklich der Union zugewiesene Kompetenzen nur in Anspruch genommen werden, wenn und soweit die Erforderlichkeit nachweisbar ist.<sup>34</sup> Mit dem Frühwarnsystem wird zudem eine prozedurale Absicherung dieser Prinzipien eingeführt.

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit der Kompetenzordnung definieren die Art. 2 ff. AEUV die Kategorien der ausschließlichen, geteilten und ergänzenden Zuständigkeiten der Union und legen die Politikbereiche fest, die in die jeweilige Kategorie fallen. Dabei sind Umfang und genaue Bedingungen der Kompetenzen und ihrer Ausübung nach Art. 2 VI AEUV in den Einzelbestimmungen zu den Politiken der Union festgelegt.

<sup>33</sup> Eingeführt durch Gesetz v. 8.10.2008, BGBl. I, S. 1926.

<sup>34</sup> Der Sache nach ist dies freilich nichts Neues.

Damit sieht der Vertrag eine Verteilung der Verbandskompetenzen vor, wie sie für ein föderales System typisch ist.<sup>35</sup> Wichtig ist hier weniger, wie präzise und verlässlich die Abgrenzung ist, als die Tatsache, dass eine Verteilung und Abgrenzung zwischen zwei Ebenen eines Gesamtsystems vorgenommen wird. Die nationale Ebene wird dabei durch die vielfach wiederholte Formel gewürdigt, dass „alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten... bei den Mitgliedstaaten“ verbleiben (Art. 4 I, 5 II 2 EU-L sowie ähnlich Art. 52 Abs. 2 GRC für den Bereich des Grundrechtsschutzes). Vor allem aber die ergänzte Klausel zur Achtung der nationalen Identität in Art. 4 II EU-L, vermehrte Negativabgrenzungen zu Kompetenzen der Union, Verbote der Harmonisierung in bestimmten Bereichen und Vorbehaltsklauseln etwa hinsichtlich der staatlichen Zuständigkeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit (Art. 72 AEUV) im neuen Primärrecht der EU machen deutlich, dass die Verträge von einem zusammengesetzten System ausgehen. Der nationalen Politik wird nichts genommen, was auf der staatlichen Ebene effektiv machbar ist, sie gewinnt im Gegenteil neue Handlungsoptionen und Instrumente hinzu.

##### 5. Europäische Mitverantwortung nationaler Gerichte und Verwaltungen

Dies setzt sich in der funktionalen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten fort. Schon immer waren aufgrund der allgemeinen Loyalitätsklausel des Art. 10 EGV die Gerichte der Mitgliedstaaten mit für den Rechtsschutz und die nationalen Verwaltungen grundsätzlich für den Vollzug verantwortlich. Der Vertrag von Lissabon macht das explizit. So schaffen nach Art. 19 II EU-L die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Rechtsbehelfe... damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“. Das BVerfG hat dies seit „Solange II“ durch die Behandlung des EuGH als „gesetzlichen Richter“ nach Art. 101 II GG<sup>36</sup> und insbesondere für den Schutz der Grundrechte im Teilzeitarbeit-Urteil von 2001<sup>37</sup> dadurch bewirkt, dass es die Verfassungsbeschwerde zulässt, wenn ein Gericht die gebotene Vorlage an den EuGH bei Fragen der Auslegung oder Gültigkeit von europäischem Recht unterlässt.<sup>38</sup>

Die Kooperations- und Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten ist allgemein jetzt in Art. 4 III EU-L festgelegt. Konkret verpflichtet Art. 291 AEUV die Mitgliedstaaten, „alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforder-

35 Der Vertrag von Lissabon setzt mit der Präzisierung des Kompetenzregimes zugleich einen der Kernpunkte des nicht in Kraft getretenen Verfassungsvertrages um.

36 BVerfGE 73, 339 (366 ff.) – *Solange II*.

37 BVerfG, Beschl., 1 BvR 1036/99 – *Teilzeit*, Rn. 21.

38 Bestätigt jüngst durch BVerfG, Beschl., 2 BvR 2419/06 – *Verwaltungs-Berufsgenossenschaft*, Rn. 17-32.

lichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht“ zu ergreifen. Die Rechtsakte können vorsehen, dass die Kommission einheitliche Bedingungen zur Durchführung festlegt. Nach Art. 197 AEUV wird unter dem Titel Verwaltungszusammenarbeit „die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als Frage von gemeinsamem Interesse angesehen“. Dazu kann nach Absatz 2 die Union die Mitgliedstaaten „in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Fähigkeit der Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts unterstützen“. In Absatz 3 der Bestimmung wird klargestellt, dass „die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht durchzuführen“, unberührt bleibt.

Zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kann der Rat nach Art. 74 AEUV schließlich Maßnahmen zur Gewährleistung der Verwaltungszusammenarbeit der zuständigen nationalen Dienststellen untereinander und mit der Kommission treffen.

Die Europäische Union ist auf den Vollzug des Rechts durch die Mitgliedstaaten angewiesen, sie baut auf rechtsstaatlich handelnden nationalen Verwaltungen auf, ebenso wie auf den effektiven Rechtsschutz durch die Gerichte der Mitgliedstaaten. Verwaltungen und Richter haben eine europäische Funktion und Loyalitätspflicht, ein „Mandat“<sup>39</sup> als tragende Pfeiler im Verfassungsverbund.

## 6. Gemeinsame Werte und Grundrechtsschutz

Aus diesen Gründen ist es für das Funktionieren und den Zusammenhalt der Union von entscheidender Bedeutung, dass eine gemeinsame Wertebasis festgelegt und der Schutz der Grundrechte und die Achtung der wichtigsten Verfassungsgrundsätze auf beiden Ebenen gewährleistet ist. Nur wenn das Recht einheitlich gilt, nur wenn seine Durchsetzung und der Rechtsschutz im rechtstaatlichen Sinne gesichert ist, nur wenn die Akteure, die am Rechtsetzungsprozess beteiligt sind, durch demokratische Verfahren in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene legitimiert und kontrolliert sind, erfüllt die Europäische Union die Voraussetzungen, unter denen öffentliche Gewalt akzeptiert wird.

Insofern ist die Einigung auf den Wertekatalog des Art. 2 EU-L in Verbindung mit dem Sanktionsverfahren des Art. 7 EU-L als Garantie der Stabilität von großer Bedeutung. Der Katalog reflektiert die Grundsätze, die nationale Verfassungen für die Union fordern, etwa die Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 1 GG, auf der europäischen Ebene und zurück in die nationalen Verfassungen. Der sonst eher institutionell erkennbare Verbund beider Verfassungsebenen erhält hiermit eine

39 So für die Judikative *M. Claes*, *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (2006), S. 58 ff.

normative Entsprechung. Eindrücklich formuliert das tschechische Verfassungsgericht in seinem ersten Lissabon-Urteil diese wechselseitige Stützung, wenn es den Vorwurf der Beeinträchtigung der Grundlagen der „Czech Republic as a sovereign, unitary and democratic state governed by the rule of law“ durch die Sanktionsklausel des Art. 7 EU-L entkräftet:<sup>40</sup>

„If the Czech Republic observes its own constitutional order, suspension of the rights arising to it from membership in the EU does not come into consideration. Therefore, we can conclude that the existence of these values at the EU level, as well as measures to protect them, are, on the contrary, evidence that reinforces the arguments that the two systems, domestic and Union, are mutually compatible and support each other in the most important area, concerning the very essence of law and justice.“

Eine entsprechende Öffnung für wechselseitige Einflüsse findet sich in den drei Säulen des Art 6 EU-L zum Schutz der Grundrechte. Während die nunmehr verbindlich geltende Charta der Grundrechte die Rechte, die der EuGH aus den nationalen Verfassungstraditionen und der EMRK in Form der allgemeinen Rechtsgrundsätze entwickelt hat, sichtbar macht und der Beitritt zur EMRK die Bindung an den allgemeinen europäischen Standard dynamisch sicherstellt, bleibt der Dialog mit den, und die Anknüpfung an die nationalen Verfassungstraditionen und -entwicklungen durch die Anerkennung des prätorischen Auftrags in Art. 6 III EU-L erhalten.<sup>41</sup>

Wenn dieser dreigliedrige Grundrechtsschutz, insbesondere die Charta der Grundrechte nicht nur für die europäischen Institutionen sondern auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des europäischen Rechts gilt, so strahlt er seinerseits in die staatliche Rechtspraxis hinein und kann als Beispiel und Orientierung durchaus auch innerstaatliche Entwicklungen beeinflussen.

Der Vertrag von Lissabon macht vielfach verbindlich, transparent und besser begreifbar, was vorher schon galt. Speziell die gemeinsamen Werte und Bestimmungen zum Grundrechtsschutz geben aber ein Zeugnis dafür ab, dass europäische und nationale Verfassung materiellrechtlich miteinander verbunden sind als normative Grundlage zweier auf dieselben Bürger mit ihren Rechten bezogene politische Handlungsebenen.

### *III. Bund, Netzwerk oder Verfassungsverbund*

Der Begriff „Verfassungsverbund“ beschreibt nicht die Europäische Union als politisches System. Das unterscheidet ihn kategorisch von Begriffen wie Staat, Bun-

40 Tschech. VerfG, Pl. ÚS 19/08 – *Vertrag von Lissabon I*, Rn. 209.

41 Kritisch gleichwohl *T. Kingreen*, in: C. Calliess/ M. Ruffert (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union* (2006), Art. 1-9, Rn. 12 f.

desstaat, Staatenbund oder auch Staatenverbund. Es geht vielmehr um ein analytisches Paradigma, das den Blick auf die rechtliche Verbindung zwischen zwei oder mehreren formal autonomen Verfassungsebenen öffnet, indem diese als komplementäre Teile eines auf die Bürger bezogenen normativen Systems betrachtet werden.

Daraus resultieren Unterschiede sowohl gegenüber der Theorie des Bundes (dazu 1.) als auch gegenüber der Netzwerktheorie (dazu 2.).

## 1. Abgrenzung von der Theorie des Bundes

Die Theorie des Bundes<sup>42</sup> scheint auf einen anderen Gegenstand bezogen zu sein. Sie sucht den staatsbezogenen Begriffen zu entrinnen und verharrt in der Beschreibung einer bestimmten Form des Zusammenschlusses von Staaten auf der Ebene der politischen Theorie.

Der Verfassungsverbund bezieht sich indes auf das Recht. Die Theorie des Bundes betrachtet Staaten und die Formen und Bedingungen der Verbindung zwischen ihnen, das Paradigma des Verfassungsverbundes dagegen nimmt die Perspektive des Bürgers ein und betrachtet normativ die Strukturen, die das vom Bürger legitimierte und auf ihn wirkende Recht bestimmen.<sup>43</sup>

Bund und Verfassungsverbund stehen dabei nicht notwendig im Widerspruch zueinander. Was unter der Perspektive des Verfassungsverbundes betrachtet wird, kann durchaus ein Bund sein. In manchen Beobachtungen stimmen beide Ansätze überein. So etwa wenn Christoph Schönberger Carl Schmitt in der Feststellung folgt, der Eintritt in einen Bund ändere materiell auch immer die Verfassungen der Mitgliedstaaten.<sup>44</sup> Wenn Olivier Beaud in seiner „Théorie de la Fédération“ diese im Gegensatz zum Staat, der sich durch die Souveränität definiere, zusammenfassend mit den drei Prinzipien der „dualité“, der „parité“ und der „pluralité fédérative“ kennzeichnet,<sup>45</sup> trifft das durchaus auf die Europäische Union zu, wie sie aus der Perspektive des Verfassungsverbundes zu verstehen ist. Doch geht es hier um die verfassungsrechtlichen Folgen, nicht um die Beschreibung einer politischen Ordnung.

42 Vgl. insbesondere C. Schmitt, *Verfassungslehre* (Nachdr. v. 1928), S. 366 ff.

43 Kritisch M. Jestaedt, *Der europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation*, in: GS Blomeyer (2004), S. 637 ff. in der monistischen Tradition von H. Kelsen. S. aber I. Pernice, *Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes*, in: C. Calliess (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund* (2007), S. 61 (78 ff.).

44 Schönberger (Fn. 1), S. 111.

45 Beaud (Fn. 7), S. 423 f.

Schönberger sieht die Rede von Verfassung offenbar kritisch wegen des Fehlens eines „einheitlichen Legitimationssubjekts“.<sup>46</sup> Anstatt einfach die Wortwahl zu modernisieren oder auf die europäische Integration „einen bundesrepublikanisch überhöhten ‚postnationalen‘ Verfassungsbegriff“ zu projizieren, wie es mit der „deutschen Sonderperspektive“ des Europäischen Verfassungsverbunds geschehe, erschließe die föderalismustheoretische und –historische Reflexion der Lehre des Bundes „Kategorien für ein *allgemeines Verfassungsrecht föderaler Ordnungen*“.<sup>47</sup> Dies wäre wohl noch zu leisten. Dabei scheint gerade die Frage nach dem einheitlichen Legitimationssubjekt in die Falle der staatsrechtlichen Begrifflichkeit zu geraten.<sup>48</sup> Und die Qualifizierung des Verfassungsbegriffs als postnational ist weniger bundesdeutsch radiziert<sup>49</sup> als dem Versuch geschuldet, einen begrifflichen Wandel zu verdeutlichen, nämlich die Ablösung des Verfassungsbegriffs vom Staat.<sup>50</sup>

## 2. Netzwerktheorie und Verfassungsverbund

Gerade die vielfältigen institutionellen und vor allem informalen Verbindungen horizontal zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union und vertikal mit den europäischen Stellen, ja zwischen den Rechtsordnungen selbst legen es nahe, von einem Netzwerk zu sprechen.<sup>51</sup> Der judizielle Dialog der nationalen Gerichte mit dem EuGH und auch untereinander, die jetzt auch im Vertrag ausdrücklich angesprochene Verwaltungszusammenarbeit, Netzwerke der Wettbewerbsbehörden, der Regulierer etc.

Der Verfassungsverbund könnte danach als ein Anwendungsbeispiel der Netzwerktheorie par excellence verstanden werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Verfassungsverbund gerade von der horizontalen Kopplung formell getrennter Rechtsordnungen ausgeht und damit ein rechtspluralistischer Ansatz ist.<sup>52</sup> Aller-

46 Schönberger (Fn. 1), S. 110.

47 Ebd., S. 118.

48 Zur Unterscheidung s. auch A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 206 f.

49 S. schon J. Shaw, Postnational Constitutionalism in the European Union, JEPP 6 (1999), S. 579 ff.

50 Vgl. I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148 (155 ff.); Peters (Fn. 48), S. 93 ff.; U. Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt (2004), S. 482. Kritisch M. Loughlin, In Defence of Staatslehre, Der Staat 2009, S. 1 (19 ff.).

51 Vgl. schon Peters (Fn. 48), S. 210 ff., 215 ff., mit der Betonung des nicht-hierarchischen Verhältnisses der beteiligten Rechtsordnungen im Verfassungsverbund ebd., S. 253 ff.

52 Zum Verhältnis von Verfassungsverbund und Rechtspluralismus vgl. jüngst F. C. Mayer/M. Wendel, Multilevel Constitutionalism and constitutional pluralism, in: M. Avbelj/J. Komárek (Hrsg.), Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond (2010) i.E.

dings stellt sich die Frage, ob die normative Blickrichtung mit einer mehr deskriptiven Betrachtung von grundsätzlich informellen Beziehungen zwischen Akteuren in der Netzwerktheorie verträglich ist. Das könnte problemfrei sein, wenn die Besonderheit der normativen Betrachtung deutlich gemacht wird, indem man von Verfassungsnetzwerk spricht.

So passend dieses Bild wegen der mehrdimensionalen Struktur sein mag, so sehr fehlt ihm doch die Fähigkeit, auf die Öffnungen und wechselseitigen Einflüsse der miteinander verbundenen rechtlichen Institutionen und Akteure in der Verfassungsordnung der EU hinzuweisen.

Der europäische Verfassungsverbund kann somit zwar auch als Netzwerk verstanden werden und dies könnte das Verständnis durchaus fördern, doch ist er mehr als das. Mit dem Paradigma kommt die normative Verbindung bzw. rechtliche „Permeabilität“<sup>53</sup> zwischen den Ebenen deutlicher zum Ausdruck, und die Frage nach der Legitimation durch die Bürger findet im Verbundgedanken einen adäquaten Lösungsansatz. Daher würde ich weiterhin dem Begriff des Verfassungsverbunds den Vorzug geben.

#### *IV. Schluss*

Der Begriff des europäischen Verfassungsverbundes sucht nicht die Europäische Union als politische Ordnung zu beschreiben, sondern betrifft ihre verfassungsrechtliche Struktur aus der Perspektive der Bürger. Als normatives Analyseraster kann das Paradigma des Verfassungsverbunds den Blick öffnen für die materiellrechtliche Einheit von nationalem und europäischem Verfassungsrecht, dessen Legitimation von den Bürgerinnen und Bürgern kommt, die sich dieses gestufte Rechtssystem geschaffen haben. Der Vertrag von Lissabon stärkt diesen Verbundcharakter in vielfältiger Weise. Der normative Ansatz und die Perspektive des Bürgers unterscheiden den Verfassungsverbund von der Theorie des Bundes bzw. der *fédération* ebenso wie vom Netzwerkgedanken. Letzterer kann indessen die Struktur des Verfassungsverbundes verdeutlichen helfen. Die wechselseitigen normativen Einflüsse zwischen den Rechtsordnungen und ihren Institutionen, die die Europäische Union unter dem Gesichtspunkt des Verfassungsverbundes prägen, legen nahe, diesem Paradigma den Vorzug zu geben.

53 Grundlegend zum Paradigma der Permeabilität *Wendel*, (Fn. 23), Kapitel 1, i.E.