

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



Nomos

Inhalt

Vorwort	5
Technische Hinweise	15

1. TEIL GRUNDLAGEN

§ 1 Anlage der Darstellung	19
I. Rechtsvergleich als Interpretationshilfe	19
II. Nationales Verfassungsrecht als Element der europäischen Integration	20
III. Beschränkung auf das verfassungsrechtliche Staatsorganisationsrecht	22
IV. Methodenfragen	24
§ 2 Grundlagen der Staatsverfassung	27
I. Die souveräne Staatlichkeit	27
1. Garantie der Souveränität	28
2. Garantie der Staatlichkeit	29
3. Inhalt der Staatlichkeit	31
II. Territorialfragen	31
1. Staatsgebiet	31
2. Bundesstaatliche und regionale Strukturen	32
a) Bundesstaaten	32
b) Regionalisierte Staaten	35
c) Teilregionalisierte Staaten	38
d) Verzicht auf Regionalstrukturen	39
e) Gesamtbilanz	39
3. Variable Aufgabenverteilung	39
4. Sicherung von Integration und Einheitlichkeit	41
III. Demokratie	42
1. Grundkonzeption	42
a) Demokratie und Volkssouveränität	42
b) Entwicklungen	44
c) Sonderentwicklungen in einigen Monarchien	45
2. Einzelheiten zum Legitimationssubjekt	47
a) Ausländerwahlrecht	47
aa) Allgemeines	47
bb) Kommunales Wahlrecht	48
b) Staatsangehörigkeitsrecht	50
c) Nationale und regionale Identität	50
d) Weitere Regeln zur nationalen Identität	51
e) Exkurs zur entgegengesetzten Perspektive: Minderheitenschutz	53
3. Inhalt der Legitimation	53
IV. Rechtsstaatlichkeit	56
1. Grundfragen	56
a) Begriffliche Grundlagen	56
b) Historische Bedeutung der Rechtsidee	58
c) Inhaltliche Offenheit der Rechtsstaatlichkeit	61

2.	Einzelelemente der formellen Rechtsstaatlichkeit	63
a)	Bindung an das Recht als Kernelement	63
b)	Erkennbarkeit des Rechts	65
c)	Individualschutz	68
d)	Institutionelle Strukturen: „Gewaltenteilung“	70
3.	Materielle Rechtsstaatlichkeit	75
4.	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihren wechselseitigen Beziehungen und Verflechtungen	76
V.	Republik	77
§ 3	Verfassungsstaatlichkeit	79
I.	Das materielle Verfassungsrecht	79
1.	Verfassung und Verfassungsrecht als Rechtsbegriffe	79
a)	Verfassung als materielles Konzept	79
b)	Formales Verfassungsverständnis	80
c)	Die Herausbildung von Verfassungsrecht als Recht von besonderem Rang	81
d)	Der Verfassungsbegriff im Vereinigten Königreich	82
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	86
c)	Die Beteiligung des Volkes an der Verfassungsgebung	87
3.	Verfassungsänderungen	88
a)	Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	88
b)	Das Verfahren der „normalen“ Verfassungsänderungen	90
c)	Grenzen der Verfassungsänderung	92
d)	Besondere Verfahren der Verfassungsänderung	93
4.	Weitere Einzelfragen der formalen Verfassungsgebung	95
a)	Verfassung und Kodifikation	95
b)	Struktur der Verfassungen	97
5.	Weitere Einzelheiten der materiellen Verfassung	98
a)	Verfassungsausführende Normsetzung	98
b)	Verfassungskonventionen	100
II.	Durchsetzung des Verfassungsrechts	100
1.	Zur Entwicklung der gerichtlichen Kontrolle des Gesetzgebers	100
a)	Verfassung, Parlament und parlamentarische Gesetzgebung	100
b)	Dominanz der parlamentarischen Souveränität	101
c)	Die Herausbildung der Vorstellung von der Verfassung als eines vor Gerichten durchsetzbaren Rechtsaktes	102
2.	Die rechtlichen Wirkungen der Verfassungen	104
a)	Regelungen zur Wirkung der Verfassung	104
b)	Grenzen der Wirksamkeit der Verfassung	106
c)	Durchsetzbares Völkerrecht als Ersatzverfassungsrecht	107
3.	Die gerichtliche Durchsetzung von Verfassungsrecht gegenüber dem Gesetzgeber	108
a)	Diffuse Kontrolle der Verfassung durch die normale Gerichtsbarkeit	108

b)	Kombinationslösungen	109
4.	Die Entstehung eigenständiger Verfassungsgerichte	110
a)	Die Herausbildung von Verfassungsgerichten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts	110
b)	Die Ausbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Westen Europas in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts	112
c)	Die Schaffung von Verfassungsgerichten in Osteuropa, vor allem nach dem Ende des Kommunismus	114
5.	Gerichtsverfassungsrechtliche Fragen der Verfassungsgerichte	115
a)	Grundsätzliche Stellung der Verfassungsgerichte	115
b)	Zusammensetzung der Verfassungsgerichte und Status der Richter	116
6.	Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte	119
7.	Wirkungen von Entscheidungen der Verfassungsgerichte	123
III.	Gesamtbilanz	125
§ 4	Materielle verfassungsrechtliche Vorgaben für die politische Gestaltung	127
I.	Grundlagen	127
II.	Staatsaufgaben	127
1.	Grundsatzfragen	127
2.	Soziale Festlegungen	128
3.	Weitere Festlegungen	129
4.	Rechtstechnische Qualität dieser Vorgaben	130

2. TEIL STAATSORGANE

§ 5	Grundlagen	132
I.	Überblick	132
II.	Herausbildung der Staatsorgane	132
1.	Von der Standesvertretung zur Volksrepräsentation	133
a)	Entwicklung in England	133
b)	Entwicklung in Frankreich	135
c)	Entwicklung in weiteren Staaten	136
2.	Wandlungen bei Exekutive und Judikative	137
a)	Zur Herausbildung einer Regierung als eigenständigem Organ	137
b)	Zur Herausbildung der heutigen Rolle des Staatsoberhauptes	138
c)	Zur Herausbildung einer unabhängigen Justiz	139
§ 6	Das Parlament	140
I.	Grundfragen	140
1.	Begriffliches	140
2.	Aufgaben und Befugnisse der Parlamente	140
3.	Idee der Repräsentation des Volkes und Unabhängigkeit der Abgeordneten	142
a)	Zur Repräsentation des Volkes	142
b)	Unabhängigkeit der Abgeordneten	143
c)	Die Funktion der Unabhängigkeit: die Ausrichtung am Gemeinwohl	145
d)	Die Sicherung der sachlichen Unabhängigkeit: Inkompatibilitäten und Ineligibilitäten	145

e)	Die Sicherungen der persönlichen Unabhängigkeit: Immunität, Indemnität und Diäten	146
f)	Zum Mehrheitsprinzip	149
4.	Exkurs: Parteien	150
a)	Tatsächliche Entwicklungen	150
b)	Rechtliche Entwicklungen	151
II.	Struktur und Wahl der Parlamente	153
1.	Struktur der Parlamente	153
a)	Ein- und Zwei-Kammer-Modelle	154
b)	Ständische Legitimation	154
c)	Territoriale Legitimation	155
d)	Wahlrechtliche Differenzen	157
e)	Heutige Erklärungen für die Existenz der zweiten Kammern	158
f)	Legitimation und Kompetenzen	158
2.	Grundsatzfragen der Parlamentswahlen	159
a)	Funktion einer Wahl	159
b)	Wahlrechtsgrundsätze im Allgemeinen	159
c)	Zur Wahlrechtsgleichheit im Speziellen	162
d)	Wahlen zu zweiten Kammern	165
3.	Systeme der Parlamentswahlen	165
a)	Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers und seine Grenzen	165
b)	Wahlrechtsmodelle	167
c)	Die Ausgestaltung des Wahlrechts im Einzelnen	168
4.	Zeitliche Dimensionen der Wahlen	170
a)	Wahlperiode	170
b)	Vorzeitige Parlamentsauflösung	171
c)	Amtsenthörung einzelner Abgeordneter	174
III.	Organisation und Verfahren der Parlamente	174
1.	Arbeitsweise	174
2.	Parlamentspräsidien	177
3.	Ausschüsse	178
4.	Parteipolitische Organisationen, Opposition und Minderheiten	178
§ 7	Regierung	181
I.	Aufgaben	181
II.	Zusammensetzung	182
III.	Bildung der Regierung	184
1.	Formaler Bestellungsakt	184
2.	Verteilung der Rollen bei der Bestimmung des Regierungschefs	184
a)	Staaten mit formellem Parlamentsvotum bei der Regierungsbildung	184
aa)	Die Rolle des Parlaments	184
bb)	Die Rolle des Staatsoberhauptes	186
b)	Staaten ohne formelles Parlamentsvotum bei der Regierungsbildung	187
aa)	Der formelle Ablauf der Regierungsbildung	187
bb)	Die materielle Rolle des Parlaments	188
cc)	Die materielle Rolle des Staatsoberhauptes	189
c)	Rolle des Regierungschefs bei der Auswahl der weiteren Regierungsmitglieder	190

3.	Gesamtbewertung	191
a)	Zur Rolle des Parlaments	191
b)	Zur Rolle des Staatsoberhauptes	192
c)	Zur Rolle des Regierungschefs bei der Bildung der Regierung im Übrigen	193
IV.	Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung	193
1.	Zur Stellung des Regierungschefs	194
2.	Kollegialität in der Regierung	195
3.	Die Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Minister	196
V.	Die Regierung und die anderen Verfassungsorgane	197
1.	Regierung und Parlament	197
a)	Personelle Verbindungen zwischen Parlament und Regierung	197
b)	Vertrauen des Parlaments in die Regierung	197
c)	Parlamentarische Kontrolle der Regierung	199
d)	Einfluss der Regierung auf das Parlament	202
2.	Regierung und Staatsoberhaupt	202
VI.	Ende der Amtszeit von Regierungsmitgliedern	203
1.	Ende der Regierung mit dem Ende der parlamentarischen Legislaturperiode	203
2.	Koppelung der Amtszeit von Ministern an die des Regierungschefs	204
3.	Regierungssturz durch parlamentarisches Misstrauensvotum	204
a)	Voraussetzungen eines Misstrauensvotums	204
b)	Folgen eines Misstrauensvotums	205
c)	Folgen für das politische System	206
4.	Entlassung von Regierungsmitgliedern im Übrigen	206
§ 8	Staatsoberhaupt	208
I.	Übernahme des Amtes	208
1.	Monarchien	208
a)	Legitimationsfragen	208
b)	Vakanz und Vertretung	209
2.	Republikanische Präsidenten	210
a)	Wahl	210
b)	Vorzeitige Beendigung der Amtszeit	211
c)	Vertretungsregeln	212
II.	Aufgaben	213
1.	Allgemeines	213
2.	Aufgaben mit Blick auf andere Verfassungsorgane	214
3.	Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und der politischen Willensbildung	215
4.	Aufgaben im Bereich der Exekutive	215
5.	Aufgaben im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik	217
6.	Aufgaben im Bereich der Judikative	218
7.	Gesamtbetrachtung	218
III.	Kontrolle des Handelns des Staatsoberhauptes	219
1.	Die Gegenzeichnungspflicht und ihre Alternativen	219
2.	Tun und Unterlassen	221
3.	Immunität und sonstiger Status des Staatsoberhauptes	222

§ 9	Gesetzgebung	224
I.	Bedeutung des parlamentarischen Gesetzes in der innerstaatlichen Rechtsordnung	224
1.	Die Unterscheidung von parlamentarischer Gesetzgebung und exekutiver Verordnung	224
2.	Konsequenzen der Unterscheidung von Gesetz und Verordnung	226
a)	Gesetzesvorrang	226
b)	Gesetzesvorbehalt	226
3.	Normativakte in gestuften Rechtsordnungen	230
II.	Gesetzgebungsverfahren	231
1.	Initiative	231
2.	Beratung und Verabschiedung im Parlament	234
a)	Vorbereitung der Beratung im Plenum	234
b)	Beratung im Plenum	234
c)	Änderungsanträge	236
d)	Schlussabstimmung im Parlament	236
e)	Sonderregeln für den Haushalt und andere finanzwirksame Gesetze	238
f)	Besonderheiten bei Zwei-Kammer-Parlamenten	239
3.	Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	241
4.	Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung	243
III.	Exekutive Normsetzung	246
1.	Die verschiedenen Typen exekutiver Normsetzung	247
a)	Verordnungsgebung auf gesetzlicher Grundlage	247
b)	Verordnungsgebung zwecks Gesetzesausführung	248
c)	Exekutive Notgesetzgebung	248
d)	Freies Ordnungsrecht	249
2.	Zuständigkeit und Verfahren	250
a)	Staatspräsident und Regierung	250
b)	Parlamentarischer Zugriff auf Verordnungen	251
3.	Rang exekutiver Normen	252
§ 10	Verwaltung	253
I.	Verwaltungsorganisation	253
1.	Allgemeines	253
2.	Unabhängige Verwaltungsstrukturen	254
II.	Verwaltung und Bürger	256
§ 11	Rechtsprechung und Kontrolle	257
I.	Grundlagen der Justizgewährleistung	257
II.	Gerichtsverfassungsrecht	258
1.	Die Stellung der Richter	258
2.	Justiz und Gewaltenteilung	260
a)	Institutionelle Verschränkungen und Rechtswege, vor allem bei der Kontrolle der Verwaltung	260
aa)	Der französische Staatsrat und seine Ausstrahlung	260
bb)	Entwicklung in anderen Staaten	262
b)	Zur gerichtlichen Kontrolldichte	263

c) Gerichtsverwaltung	264
III. Justiz und Bürger	266
IV. Kontrolle	268
1. Allgemeines	268
2. Rechnungskontrolle	269
3. Ombudsmann und Justizkanzler	270
§ 12 Auswärtige Beziehungen	272
I. Kompetenzen	272
1. Dominanz der Exekutive	272
2. Parlamentarische Mitwirkung mit Bezug auf Verträge	273
a) Zustimmungsbefähigung	273
b) Legitimation und Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung	274
3. Kompetenzverteilung in vertikal gegliederten Staaten	275
a) Abschlusskompetenz	275
b) Umsetzungskompetenz	275
II. Die Stellung des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung	276
1. Völkerrechtliche und rechtstechnische Grundlagen	276
2. Umfassende Bestimmungen zum Völkerrecht	278
3. Spezifische Bestimmungen zu Verträgen	279
a) Innerstaatliche Anwendbarkeit von Verträgen	279
b) Vorrang der Verträge vor dem nationalen Gesetzesrecht	280
c) Verträge und Verfassungsrecht	281
d) Sonderbestimmungen zu menschenrechtlichen Verträgen	282
4. Spezifische Bestimmungen zu Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen	283
III. Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration	285
1. Grundlagen	285
a) Internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen	285
b) Europaklauseln	288
c) Verfahren	290
d) Mitwirkungsregelungen	292
aa) Grundlagen	292
bb) Informelle Beteiligung	293
cc) Rechtlich unmittelbar bedeutsamer Einfluss	294
dd) Mitwirkungsrechte bei Zwei-Kammer-Parlamenten	295
2. Inhaltliche Fragen der Übertragung von Hoheitsrechten	296
a) Begrenztheit der übertragenen Hoheitsrechte	296
b) Folgen von Kooperation und Integration	298
c) Grenzen von Kooperation und Integration	301
aa) Das Problem	301
bb) Das Verfassungsrecht insgesamt als Integrationssschranke	302
cc) Kernelemente des Verfassungsrechts als Integrationssschranke	303
3. Internationale Gerichtsbarkeit	305

§ 13 Ausblick	307
Literaturverzeichnis	309
Abkürzungsverzeichnis	316
Stichwortverzeichnis	317