

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 115

Zur Verfassung der Europäischen Union

Herausgegeben von
Matthias Friehe



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS FRIEHE (Hrsg.)

Zur Verfassung der Europäischen Union

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 115

Zur Verfassung der Europäischen Union

Herausgegeben von

Matthias Friehe



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark
Printed in Germany

ISSN 0935-5200

ISBN 978-3-428-19538-1 (Print)

ISBN 978-3-428-59538-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der vorliegende Band beruht auf den Referaten, die im September 2024 anlässlich der Jahrestagung der Görres-Gesellschaft in deren Rechts- und Staatswissenschaftlicher Sektion in Regensburg gehalten worden sind. Regensburg blickt auf eine reiche europäische Geschichte zurück. Erstmals erwähnt wurde die Stadt vom römischen Kaiser Mark Aurel. Die Reste des Römischen Lagers *Castra Regina* sind heute Bestandteil des UNESCO-Weltkulturerbes. Dass Regensburg im Französischen und Italienischen mit *Ratisbonne* bzw. *Ratisbona* eigene Namen führt, dokumentiert, dass die Stadt im Mittelalter als eines der führenden europäischen Handelszentren Frankreich mit der Ukraine und Italien mit dem Baltikum verband. Von dieser Blütezeit zeugt noch heute die Anfang des 12. Jahrhunderts erbaute Steinerne Brücke. Nach dem Dreißigjährigen Krieg wurde Regensburg Sitz des Immerwährenden Reichstags. Der 1803 hier gefasste Reichsdeputationshauptschluss war schließlich auch der Anfang vom Ende des Heiligen Römischen Reichs.

Vor dieser denkwürdigen historischen Kulisse nahm sich die Sektion der Besorgnis an, dass die europäische Ordnung am Scheideweg steht. Das Leitprinzip der „*ever closer Union*“ findet heute immer weniger politischen Rückhalt. Unter dem Druck der anhaltenden irregulären Migration in die Europäische Union zerbröseln der Schengener Besitzstand. Durch zahlreiche europäische Gesellschaften geht ein kultureller Riss: Linksliberale fürchten um ihre bisherige Dominanz im Meinungsdiskurs, verlieren mit ihrer Ausgrenzungsrhetorik aber letztlich weiter an Boden. Rechtsradikale preschen aggressiv in Diskursräume vor, die klassische Konservative seit der Jahrtausendwende nach und nach geräumt haben, und füllen sie teils mit enthemmter Menschenfeindlichkeit und Geschichtsrevisionismus. Christdemokraten und Konservative drohen zwischen beiden zerrieben zu werden. In der Folge sind inzwischen auch große europäische Nationen wie Frankreich und Deutschland nur noch bedingt regierbar. Angesichts

dieser schwierigen Gemengelage stößt die russische Aggression gegen die Ukraine, die sich gegen Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte richtet, auch ins Herz einer machtpolitisch machtlosen Union, die im Bereich der Verteidigungspolitik ohnehin nur koordinieren, selbst aber keine Waffen liefern und schon gar keine Truppen entsenden kann.

Die Europäische Union – sie ist in keiner leichten Verfassung.

Glücklicherweise ergab sich die Tagung angesichts dieser Umstände aber nicht etwa in Depression oder Lamento. Vielmehr erinnern die in diesem Band gesammelten Referate an die Wurzeln der europäischen Einigungsidee und stellen davon ausgehend die Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten der Europäischen Union in den Mittelpunkt.

Das gilt insbesondere für den eindrucklichen Eröffnungsvortrag von *Franz C. Mayer*, der unter dem Titel „Konstitutionalisierung der Europäischen Union und Souveränität der Mitgliedstaaten“ nachzeichnet und unterstreicht, dass die Abgabe von Hoheitsrechten und die damit einhergehende Verlagerung von politischen Entscheidungsmöglichkeiten auf die Europäische Union ein von den Mitgliedstaaten gewollter Prozess war und ist. Eine europäische Souveränität ist und bleibt, so Mayer, die Grundlage dafür, politische Selbstbestimmung unter den Gegebenheiten der interdependenten Weltordnung tatsächlich wirksam werden zu lassen.

Mit eindringlichen Worten verteidigt *András Jakab* die Rechtsstaatsaufsicht der Europäischen Union. Jakab weist dabei besonders auf die Schwierigkeiten der gesellschaftlichen Transformation in post-sowjetischen Staaten hin. *Monika Polzin* unterstreicht in ihrem Beitrag zu Vorschlägen für ein europäisches Wahlgesetz, dass die Union ihre tragenden Werte auch selbst leben muss. Vor diesem Hintergrund kritisiert Polzin, dass die vom Parlament vorgeschlagenen Regelungen für eine paritätische Wahl von Frauen und Männern nicht nur in sich nicht konsistent sind, sondern auch den Kern des Demokratieprinzips aushöhlen. *Winfried Kluth* betont in seinem Beitrag zum Europäischen Parlamentarismus das Zusammenwirken von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten, die ein Netzwerk der europäischen Parlamente bilden. Kluth macht deutlich, welche Forschungslücken im Bereich des europäischen Parlamentsrechts noch

bestehen, beispielsweise im Hinblick auf empirisch fundierte Erkenntnisse zur Zusammenarbeit von nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament. Eine klare Antwort gibt *Claus Dieter Classen* auf die provokante Frage, ob der Europäische Gerichtshof ein überfordertes Multifunktionsgericht ist. Classen betont, dass die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für die Einheitlichkeit des Unionsrechts unverzichtbar ist. Der in Deutschland bemühte Grundkonflikt zwischen Europäischem Gerichtshof und nationalen Gerichten ist Classen zufolge zu relativieren, weil fast alle EuGH-Urteile zumindest bei einem Teil der Mitgliedstaaten auf Zustimmung stoßen.

Die Zukunft der Europäischen Union liegt in der Hand der europäischen Nationen. Sie haben die Union als Friedens- und Freiheitsprojekt begründet und damit Europa eine nie dagewesene Phase von Frieden, Freiheit und wirtschaftlichem Wohlstand geschenkt. Dieses Erbe gilt es zu stärken: mit einer entschlossenen Verteidigung des Friedens nach außen, mit einer Stärkung bürgerlicher Freiheiten in der Union und ihren Mitgliedstaaten und mit einem wettbewerbsstarken europäischen Markt als Grundlage unseres wirtschaftlichen Wohlstands.

Danken möchte ich den Autoren für ihre Beiträge und der Görres-Gesellschaft für die Ermöglichung dieser Publikation. Dr. Martin Barth und Veronica Thiel leisten jedes Jahr viel, um die Organisation der Tagung zu ermöglichen. Mein Dank gilt außerdem Dr. Florian Simon vom Verlag für die Aufnahme der Görres-Tagungsbände in die vorliegende Schriftenreihe und Heike Frank für die Zusammenarbeit beim Setzen des Tagungsbandes. Danken möchte ich auch Franziska Grünwald, Bernhard Arns und Zoé Münstermann von meinem Lehrstuhlteam, die mich bei der Durchsicht des Bandes unterstützt haben.

Oestrich-Winkel, im Dezember 2025

Matthias Friebe

Inhaltsverzeichnis

Konstitutionalisierung der Europäischen Union und Souveränität der Mitgliedstaaten Von <i>Franz C. Mayer</i>	11
Rechtsstaatsaufsicht der Europäischen Union über ihre Mitgliedstaaten: Was man über den Rechtsstaat wissen muss, damit wirksam gehandelt werden kann Von <i>András Jakab</i>	75
Vorschläge für ein europäisches Wahlgesetz: Hintergründe, Perspektiven und Kritik Von <i>Monika Polzin</i>	97
Europäischer Parlamentarismus Von <i>Winfried Kluth</i>	113
Der Europäische Gerichtshof als überfordertes Multifunktionsgericht? Reformperspektiven zwischen europäischer Verfassungsgerichtsbarkeit und einheitlicher Rechtsauslegung in der Union Von <i>Claus Dieter Classen</i>	129
Autoren und Herausgeber	161

Konstitutionalisierung der Europäischen Union und Souveränität der Mitgliedstaaten

Von *Franz C. Mayer**

I.	Einleitung	12
II.	Elemente der Konstitutionalisierung der Europäischen Union ...	13
	1. Abkehr vom Völkerrecht – Die Rechtssache Van Gend & Loos.....	13
	2. Anknüpfung an die Verfassungsperspektiven der Gründer ...	16
	3. Vorrang.....	17
	4. Grundrechtsschutz	21
	a) Warum überhaupt europäischer Grundrechtsschutz?	21
	b) Konturen der europäischen Hoheitsgewalt	22
	c) Zielrichtung der Unionsgrundrechte	23
	5. Organisationsverfassung und Verfassungsorganisation	25
	a) Europafunktionen der nationalen Exekutiven	25
	b) Viele europäische Parlamente	28
	c) Rechtsprechungsverbund.....	30
	6. Europäisierung der Konstitution	30
	7. Rezeption.....	33
	8. Zwischenbefund.....	36
III.	Souveränität der Mitgliedstaaten	37
	1. Grundgesetz, Souveränität und Europa.....	39
	2. Wahrung mitgliedstaatlicher Belange im Europarecht: Achtung der nationalen Identität und anderes	45

* Eröffnungsvortrag auf der Jahrestagung der Görres-Gesellschaft 2024, Sektion für Rechts- und Staatswissenschaft. Um Nachweise erweiterte und aktualisierte Fassung, die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten. Ich danke Paul Pustelnik, Alice Mathieu und Florian Eichstädt, Bielefeld, für zahlreiche Hinweise zu früheren Fassungen dieses Beitrages.

a) Vielfältige Mechanismen der Autonomieschonung	46
b) Schutz der Verfassungsidentität	47
c) Verfassungsidentität in den Mitgliedstaaten	49
d) Die Rolle der Gerichte	52
e) Europäische Verfassungsidentität?	54
f) Zwischenbefund	55
IV. Alternativen	55
1. Zurück zum Nationalstaat?	56
2. Zurück zum Völkerrecht?	59
3. Europäischer Bundesstaat?	64
V. Schlussbetrachtung – auf dem Weg zur europäischen Souveränität?	70

I. Einleitung

Das Thema „Konstitutionalisierung der Europäischen Union und Souveränität der Mitgliedstaaten“ ist im Hinblick auf das Europäische Verfassungsrecht fast der größte annehmbare Themenzusammenhang: Eine ganze Vorlesungsreihe wäre wohl leicht zu füllen. Zugleich erscheinen die Blickwinkel auf das Thema bereits ziemlich festgelegt. Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union werden die einen als selbstverständliche Errungenschaft, die anderen als mittlerweile entlarvte Leerformel ansehen. Souveränität erscheint den einen als überholter Begriff aus dem Staatsrechtslehre-Museum, den anderen als unabdingbare Vorbedingung von Staat und Verfassung.

Der nachfolgende Beitrag kann die große Themenstellung nicht erschöpfend behandeln und allen sich gegenüberstehenden Positionen gerecht werden. Er zeichnet lediglich nach, wie sich die Konzepte entwickelt haben und wo wir heute damit stehen, in einer Zeit, in der in geopolitischer, innenpolitischer und ökonomischer Hinsicht bestehende Ordnungen mehr denn je in Frage gestellt werden.

In einem ersten Schritt werde ich mich mit der Konstitutionalisierung der Europäischen Union befassen (II.). Dazu werde ich in einem zweiten Schritt das Konzept der Souveränität der Mitgliedstaaten in Beziehung setzen (III.). Daran anschließend möchte ich die Frage nach Alternativen – zurück zum Nationalstaat, zurück zum Völker-

recht – und möglichen Entwicklungsrichtungen stellen (IV., V.). Daraus wird sich auch eine Verhältnisbestimmung zwischen Konstitutionalisierung und Souveränität ergeben.

II. Elemente der Konstitutionalisierung der Europäischen Union

Zunächst zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Worum es im Kern geht ist Folgendes: Lässt sich das Recht der europäischen Integration besser in Kategorien des Völkerrechts oder in Kategorien des Verfassungsrechts vermessen? Dass das Unionsrecht heute deutlich näher beim Verfassungsrecht als beim überkommenen Völkerrecht liegt, hat mit verschiedenen Entwicklungen zu tun, die sich als Konstitutionalisierung der Europäischen Union zusammenfassen lassen. Ich werde aus zahlreichen Facetten dieser Konstitutionalisierung einige herausgreifen.

Dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004¹ nie Realität geworden ist, ist dabei ein nachrangiger Aspekt. Man kann gleichwohl fragen, ob es eine europäische Verfassung oder europäisches Verfassungsrecht gibt. Es findet sich dazu insbesondere in Deutschland eine intensive theoretische Diskussion, die ich aber nicht nachzeichnen werde. Ich habe mich in meinem Staatsrechtslehrerreferat für einen kooperativen Verfassungsp pluralismus ausgesprochen, die Gegenpositionen sind dort ebenfalls dokumentiert, darauf möchte ich verweisen.²

1. *Abkehr vom Völkerrecht – Die Rechtssache Van Gend & Loos*

Zunächst zur entscheidenden Weichenstellung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.³

¹ ABL. Nr. C 310 v. 16. 12. 2004.

² Franz C. Mayer, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?, VVDStRL 75 (2016), S. 7 ff. Für die nachfolgende Darstellung zur Konstitutionalisierung greife ich in Teilen auf meinen Staatsrechtslehrervortrag zurück.

³ Zeitgenössische Kommentatoren hatten die Bedeutung der Entscheidung bereits anerkannt, siehe etwa Stefan A. Riesenfeld/Richard M. Buxbaum,

1963 liegt dem Europäischen Gerichtshof zum zweiten Mal überhaupt eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts vor. Es ist die Rechtssache Van Gend & Loos.⁴ Der Name gehört zu einem traditionsreichen niederländischen Speditionsunternehmen, mittlerweile von der Deutschen Post DHL aufgekauft.⁵ Gestritten wird um Zollsätze.

Konkret geht es darum, ob das Unternehmen sich auf den EWG-Vertrag berufen kann. Bis dahin waren völkerrechtliche Verträge im Grundsatz die Angelegenheit von Staaten, Individuen konnten sich auf das Völkerrecht nicht berufen.

Der Europäische Gerichtshof entschied sich indessen für die unmittelbare Anwendbarkeit des Europarechts und begründet dies im Kern damit, dass

„die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind.“⁶

Eine neue Rechtsordnung des „droit international“, des internationalen Rechts, wie es in der französischen Arbeitsversion heißt. Französisch ist bis heute die Arbeitssprache des Gerichtshofs, in der die in allen Amtssprachen gleich verbindlichen Urteile entworfen werden. Dieser Satz markiert die Abkehr von einem klassischen völkerrechtlichen Verständnis der Gründungsverträge, wegen des besonderen Charakters des europäischen Rechts.⁷ Dies leitet den Aufbruch zu einem verfassungsrechtlichen Verständnis ein:⁸ Wenn das Europarecht

Case note, AJIL 58 (1964), S. 152, die von einem der wichtigsten Urteile sprechen, die das Gericht im ersten Jahrzehnt seines Bestehens gefällt hat.

⁴ EuGH vom 05.02.1963, Rs. C-26/62 – Van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 1.

⁵ Zur Geschichte des Unternehmens <https://www.openluchtmuseum.nl/locaties/vangendenloos>.

⁶ EuGH vom 05.02.1963, Rs. C-26/62 – Van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 1 (25).

⁷ *Eric Stein*, *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, AJIL 75 (1981), S. 1 ff. (24) weist darauf hin, dass dieses Argument seinen Ursprung im Juristischen Dienst der Kommission hatte.

⁸ Siehe dazu grundlegend *Stein* (Anm. 7).