

EINIGE ANMERKUNGEN ZUR VERFASSUNGSIDENTITÄT IN ITALIEN

Prof. Gabriella Mangione, Università dell'Insubria, Como

Einige Anmerkungen über die Verpflichtung der Europäischen Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten: Die Artikel I (5) und I (6) des Vertrags über eine Verfassung für Europa und Artikel 4 des Vertrags über die Europäische Union.

Zuerst möchte ich Prof. Arnold herzlich danken für die Einladung und für die Möglichkeit, bei dieser Jean-Monnet-Konferenz einen kurzen Vortrag zu halten. *Ich möchte hier einige Denkanstöße geben.*

Ich hoffe, dass wir während der Debatte darüber diskutieren können.

Schon seit dem [Vertrag von Maastricht](#) beinhaltet der Vertrag über die Europäische Union die Verpflichtung für die Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten. [Artikel 6 (3) EU-Vertrag (Maastricht 1992)].

Der Vertrag von Lissabon hat die Klausel über die Achtung der nationalen Identitäten erweitert und versucht, ihre Tragweite zu klären. Artikel 4 (2) EU-Vertrag lautet wie folgt: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Der Wortlaut von Artikel 4 (2) EU-Vertrag nimmt den des Artikels I (5) des Vertrags über eine Verfassung für Europa fast wortgetreu wieder auf, der den „Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten“ gewidmet ist. Dieser Artikel, zusammen mit Artikel I (6), macht das Spannungsverhältnis zwischen Staatsebene und Gemeinschaftsebene deutlich, in dem sich das Prinzip der Gewährleistung des Staatsunterschieds [Artikel 1-5] und das Prinzip des Vorrangs des EU-Rechts [Artikel 1-6] einander gegenüberstehen.

Wenn im Verlauf der europäischen Integration seit jeher zwischen den „Pro-Europäern“ einerseits und den „Euroskeptikern“ andererseits umstritten war, welchen Stellenwert die

Nationalstaaten im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses behalten sollten, so boten die Artikel I (5) und I (6) des Vertrags über eine Verfassung für Europa sicherlich einen besonderen Anlass zur Diskussion über die zukünftige juristische Identität der Europäischen Union.

Artikel I (6)

Artikel I (6) bekräftigt das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht, auch wenn er es dann eigentlich sorgfältig vermeidet, den Vorrang gegenüber nationalem *Verfassungsrecht* zu postulieren. Jedoch haben einige Verfassungsgerichte den Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Verfassungsrecht anerkannt, wenngleich in unterschiedlichen Ausmaßen.

Ich denke zum Beispiel an die bekannten Urteile des italienischen Verfassungsgerichts 184/1973, 170/1984, 232/1989 und an die bekannte Theorie der „controlimiti“⁴⁹ („Gegengrenzen“), die die Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet hat, sowie an die Urteile des Bundesverfassungsgerichts Solange I von 1984, Solange II von 1986, an das Maastricht Urteil von 1993 und an das Bananen-Urteil von 1994.

Aber ich denke auch an das zurückhaltende Urteil des französischen Conseil Constitutionnel 2004-496 und an das Urteil des spanischen Verfassungsgerichtshofs (Erklärung DTC1/2004 v. 13. Dezember 2004).

Demgegenüber beharrt bekanntlich der Europäische Gerichtshof auf dem Prinzip des umfassenden Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegenüber jeglichem nationalen Recht. Er hat in diesem Sinne mehrfach entschieden. Aus Sicht des Europäischen Gerichtshofs handelt es sich beim Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor jeglichem nationalen Recht um ein unabdingbares absolutes Prinzip.

Diesbezüglich wurde gesagt⁵⁰, dass die nationalen Gerichtshöfe einerseits und der Europäische Gerichtshof andererseits in der Rechtsprechung einen „Doppelmonolog“ entwickelt haben.

⁴⁹ Über die von der italienischen Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitete Theorie der “controlimiti”, kraft derer ja bekanntlich der Vorrang des Unionsrechts vor den Grundprinzipien der Verfassung begrenzt ist, siehe auf Deutsch den Beitrag von Remo Caponi und Andreas Pickenbrock, *Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Italien*, in Karl Riesenhuber, *Europäische Methodenlehre: Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter, Berlin - New York, 2010, S. 778, insbesondere S. 783ff.

⁵⁰ Paul Cassia, *L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes*, J.C.P. – La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités Territoriales, 2004, S. 1058

Man kann beispielsweise in diesem Sinne das Urteil des europäischen Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 - Tania Kreil gegen die Bundesrepublik Deutschland - erwähnen, in dem die „Rezessivität“ von Artikel 12 des Grundgesetzes gegenüber dem Gemeinschaftsrecht, nämlich gegenüber der Richtlinie 76/ 207 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, behauptet wird. (Mit „Rezessivität“ meine ich, dass Artikel 12 GG zurücktreten und das Gemeinschaftsrecht vorherrschen muss.)

Artikel I (5)

Die Regelung in Art. I (5) geht in ihrer Zielrichtung dahin, den Fortbestand der Verfassungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu garantieren. Dies zeigt sich etwa darin, dass dort die nationale Identität der Mitgliedstaaten ausdrücklich als ein von der Union zu achtendes Gut genannt ist. Noch deutlicher wird diese Zielrichtung dadurch, dass zusätzlich auch ausdrücklich die grundlegenden verfassungsrechtlichen Strukturen und die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der nationalen Sicherheit, angesprochen werden. Zahlreiche weitere Regelungen im Vertrag bestätigen und ergänzen dies. In der Präambel der Verfassung wird verwiesen auf die nationale Identität und Geschichte der Mitgliedstaaten. Zu erwähnen sind auch weitere Regelungen, etwa mit Bezug auf den Respekt vor der kulturellen und sprachlichen Vielfalt (I -3), die Achtung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt (II-82), die Wahrung der Verfassungsüberlieferungen zum Thema der Interpretation der Rechte (II-112), die Wahrung der Grundrechte, der verschiedenen Rechtsordnungen und Traditionen der Mitgliedstaaten.

In all diesen Fällen scheint der Verweis auf die allgemein anerkannten jeweiligen nationalen Identitätswerte nicht deshalb zu erfolgen, um die bestehenden europäischen Unterschiede zu überwinden, sondern zur Gewährleistung der Aufrechterhaltung der Vielfalt. Auf diese Weise wird der Schutz der Besonderheiten der verschiedenen Regelungen garantiert und somit der Schutz der differenzierten Identität der Staaten.

Die Stellungnahme des Verfassungsvertrags zum Schutz der Verfassungen und gemeinsamen Verfassungskultur führt dazu, den strengen Anspruch des Übergewichtes des gemeinsamen Rechts sowie auch die Bedeutung des Widerstandes zurückzustellen oder zumindest zu beschränken, den die Verfassungsgerichte gegen die Invasivität eines solchen Rechts leisteten, und das führt also auch dazu, die Doktrin der bekannten „controlimiti“ nochmals zu

durchdenken. Es würde also schwieriger, einen Konflikt zwischen gemeinsamem Recht und Grundkern der Verfassung eines Mitgliedsstaates anzunehmen.

Die nationale Identität, auf die sich Artikel 1-5 bezieht, hat einen fassbaren Kern, der in der Option der Werte besteht, die in den nationalen Verfassungen ausgedrückt sind. In diesem Sinn hat sich Marta Cartabia⁵¹ – die neulich zum Richterin am italienischen Verfassungsgerichtshof ernannt wurde - ausgedrückt. In jeder nationalen Verfassung konzentriert sich die Kultur einer ganzen Gesellschaft, sie ist ein Schmuckkasten, in dem das kulturelle Erbe bewahrt und übertragen wird, auch im juristischen Sinne.

Wie verschiedene Autoren⁵² meinen, stellte die Verpflichtung, die nationale Identität der Mitgliedsstaaten zu achten, eine „Rechtsanerkennung“ der Theorie der „controlimiti“ dar. Diese Theorie der „controlimiti“ hatte eine „Gegenmachtfunktion“ (oder eine „Gegengewichtsfunktion“) gegenüber der *supremacy clause*.

Das Prinzip des Vorrangs des Europarechts gegenüber dem nationalen Recht, das bislang nur von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs behauptet worden war, fand eine Kodifizierung in Artikel 1-6.

Anders ausgedrückt sahen Art. 1-5 und 1-6, wenn sie zusammen betrachtet werden, einen „Vorrang unter Vorbehalt“ für das europäische Recht vor: Das nach Art. 1-6 im Grundsatz vorrangige europäische Recht sollte gemäß Art. 1-5 zurücktreten müssen gegenüber den obersten Prinzipien der jeweiligen nationalen Verfassungsordnungen. Das bedeutet, dass das Europarecht im Rang höher steht als das nationale Recht, vorbehaltlich der „controlimiti“⁵³.

Allgemein soll die unvermeidliche Spannung zwischen nationalem Recht und Europarecht nicht durch eine Logik des Überwiegens/Unterliegens gelöst werden, sondern eher durch Konkordanz und Gleichgewicht. Dies sollte dadurch erreicht werden, dass die beiden Artikel 1-5 und 1-6 zusammen eine in sich widersprüchliche⁵⁴ Regelung schaffen, indem sie gleichzeitig sowohl ein

⁵¹ Marta Cartabia, *Unità nella diversità*, in Morbidelli Donati, *Una Costituzione per l'Europa*, Giappichelli, Torino, 2006, S. 19.

⁵² Beispielweise M.Poiars Maduro, *Contrapunctual law: Europe's constitutional pluralism in action*, in: N. Walker, *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003, S. 501.

⁵³ A.Celotto, *La primauté nel Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli- A- Patroni Griffi, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Esi, Napoli, 2009, S. 390.

⁵⁴ G.De Vergottini, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, Verschiedene Autoren, *Quali diritti avremo in Europa? Costituzione per l' Europa e interesse nazionale* - Atti del Seminario della Fondazione Magna Carta, Roma 14.3.2005, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2005.

Integrationsprinzip zwischen Systemen unter dem Schutz des Europarechts, als auch ein Prinzip der Gewährleistung der Identität der verschiedenen Staatsordnungen garantieren wollen.

Hier müssen wir uns eine Frage stellen: Inwieweit hat der Lissaboner Vertrag die Prinzipien kodifiziert, die in den Artikel I-5 und I-6 des Verfassungsvertrags aufgestellt sind?

In gleicher Weise wurde neulich Artikel 4, Par. 2 ausgelegt. Mit Bezug auf den Lissaboner Vertrag bedeutet die Tatsache, dass es der Vertrag selbst ist, der die Verfassungsstrukturen der Mitgliedsstaaten schützen will (Artikel 4 Par.2), die Überwindung des absoluten Vorrangs im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und sie bestätigt auch die Auslegung des "Vorrangs mit Vorbehalt"⁵⁵, wie ihn die nationalen Verfassungsgerichtshöfe postulieren. Sie setzen nämlich dem Vorrang des Unionsrechts die unverletzbaren Prinzipien der nationalen Verfassungen entgegen.

Diese These des "Vorrangs mit Vorbehalt" wird von der Tatsache bestätigt, dass der Lissaboner Vertrag sehr wohl eine Klausel über die Gewährleistung der nationalen Identität beinhaltet, aber keine über den Vorrang des Europarechts. Das Prinzip des Vorrangs des Europarechts wird in gewisser Weise abgeschwächt, wenigstens vom formellen Gesichtspunkt aus betrachtet, weil es nicht mehr im Text des Vertrags steht, es wird von seinem privilegierten Platz⁵⁶ im Abschnitt über die Grundrechte verdrängt und nur noch in der beigefügten Erklärung Nr. 17 erwähnt.

In dieser Erklärung heißt es: „Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“

Obwohl diese Erklärung einen wichtigen deklaratorischen und symbolischen Wert hat, ist sie trotzdem rechtlich unverbindlich.

Die politische Kraft dieser Erklärung ist dagegen klar, was sich übrigens aus dem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates ergibt, nämlich:

„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der

⁵⁵ A. von Bogdandy - S. Schill, *Overcoming Absolute Supremacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review* n. 48/2011.

⁵⁶ M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009, S. 160.

Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964 1) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, *ändert nichts* an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs."

Zumindest rein formal gesehen ist die Bedeutung einer dem Vertrag beigefügten Erklärung (wie derjenigen, in der eben das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts enthalten ist) hauptsächlich politisch, da diese auf dem Papier ein bloß deklaratives Ziel beschreibt.

Da diese Erklärung keinen verbindlichen Charakter hat, kann man vielleicht nicht so weit gehen und behaupten, wie es jedoch behauptet wurde, dass „die systematische Lektüre von Artikel 4 TUE des Lissaboner Vertrages und der Erklärung Nr.17 nicht nur bedeutet, dass die Grundsätze der staatlichen Verfassungen neben dem Primat stehen, sondern dass sie über dieses gestellt werden müssen⁵⁷“.

Ich halte aber die Entscheidung, das Prinzip des Vorrangs des Europarechts aus dem Vertrag herauszunehmen, nicht für bedeutungslos (obwohl nur formal gesehen und nicht in der Substanz).

Wenn in der Europäischen Verfassung das Primat als ein Grundprinzip betrachtet werden konnte, gibt es zumindest zu denken, dass die Reformatoren von Lissabon das Prinzip selbst in die Schlusserklärungen verschoben haben.

Das Primat des Gemeinschaftsrechts scheint in einem gewissen Sinn fast vom Rang eines Prinzips auf den Rang einer rein deklaratorischen Formulierung herabgestuft worden zu sein.

Es ist somit festzustellen, dass das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts im Protokoll zum Vertrag von Maastricht und in der gescheiterten Europäischen Verfassung mit größerer rechtlicher Verbindlichkeit ausgestaltet war als dies heute der Fall ist, wo dieses Prinzip nur noch in einer einfachen Schlusserklärung zum Vertrag erwähnt wird.

Nun können wir über den Grund dieses Vorgangs nachdenken. Vielleicht scheute man sich nach dem französischen und holländischen Referendum, das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts beizubehalten. Aber man hat es nicht negiert, man hat es nur ein wenig

⁵⁷ A. Celotto, La primauté nel Trattato di Lisbona, a.a.O., S. 399

versteckt. Das Prinzip bleibt das gleiche, aber es nimmt ein anderes Licht ein, weniger blendend, weil es in den unauffälligen und abgelegenen Bereich der Rechtsprechung verschoben wird. Und das vielleicht deshalb, weil die europäische politische Klasse es den Richtern überlässt, das zu tun, wozu sie selbst nicht den Mut hat?

Vielleicht bewegt sich die Politik lieber noch auf nationaler Ebene, mit einer schwachen, nicht wahrhaft übernationalen, vielmehr oft ausschließlich zwischenstaatlichen Außenperspektive? Und vielleicht, weil die Tür, die zum übernationalen Aufbau führt, nicht ganz zugeschlossen werden kann, so kommt es, dass es die Richter sind, die diese Tür überschreiten sollen⁵⁸.

Mit Bezug auf die Verfassungsidentität denke ich schließlich, dass die „controlimiti“ durch die Anerkennung der Einhaltung der Verfassungsidentitäten im Lissaboner Vertrag nicht mehr ein Anspruch sind, der dem von den Verfassungsgerichtshöfen geförderten Prozess der europäischen Integration fremd ist. Im Gegenteil, sie finden eine eigene Rechtsqualifikation innerhalb der europäischen Rechtsordnung selbst, da sie in gewisser Weise „vergemeinschaftet“ werden: sie bekommen eine „europarechtliche Legitimation“.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Diese sind nur einige Denkanstöße. Ich bin gerne bereit, in der anschließenden Aussprache noch auf Ihre Fragen einzugehen.

⁵⁸ M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, a.a.O., S. 162.