Buchbesprechungen

***Schorkopf, Frank*: Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948–2007.** Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2023. ISBN 978-3-525-30219-4 (hardback); ISBN 978-3-647-30219-5 (eBook/PDF); ISBN 978-3-647-99334-8 (eBook/ePub). 381 S. € 35,-

Die Frage nach der Rechtsnatur der Europäischen Union (EU) und ihrem Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten beschäftigt die Rechtswissenschaft seit Jahrzehnten. Die Debatte mäandert zwischen den klassischen Organisationsformen Staatenbund und Bundesstaat hin zu begrifflichen Neuschöpfungen wie dem Staatenverbund und legt mit der Bezeichnung als Ordnung eigener Art (*sui generis*) die Ratlosigkeit hinsichtlich der genauen Klassifizierung offen. Eine zentrale Determinante ist hierbei die Verteilung von Macht zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Frank Schorkopf betrachtet diese im Rahmen seiner Monografie aus einer rechtshistorischen Perspektive als eine Verfassungsgeschichte der europäischen Integration und erklärt die Machtfrage für unentschieden. Die konstitutionelle Autorität als spezifische Form der Macht könne nicht mehr eindeutig zugunsten *noch* der Mitgliedstaaten oder *schon* der Europäischen Union zugeordnet werden (S. 16). Der „Ort der Macht" sei eine Leerstelle (S. 16).

Diese zentrale These entfaltet Schorkopf entlang von drei Denkströmungen: Konstitutionalisten, Gouvernementalisten und Pragmatisten. Erstere streben eine echte, europäische Föderation an, eine „selbstständige politische Gemeinschaft auf verfassungsrechtlicher Grundlage" (S. 17). Gouvernementalisten befürworten ebenfalls eine EU als eigenständiges politisches Subjekt, favorisieren dabei jedoch die staatliche Zusammenarbeit auf supranationaler Ebene (S. 17). Pragmatisten schließlich „betrachten die Europäische Union als eine Kooperation auf vertraglicher Grundlage in einem Club souveräner Mitgliedstaaten" (S. 17).

Das Buch erkundet die Geschichte des „organisierten Europas" (S. 19) – das heißt nicht strikt beschränkt auf die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union – von 1948 bis 2007 klar strukturiert in drei Teilen. Die Erzählung erfolgt weitgehend chronologisch, wobei die Kapitel innerhalb der drei Teile jeweils inhaltlich den Schwerpunkt auf einen bestimmten Faktor europäischer Integration legen. Durch die themenbezogene Fokussierung kommt es vereinzelt zu Dopplungen bei der Schilderung von Ereignissen. Diese fallen aber nicht groß ins Gewicht, weil der thematische Fokus stets beibehalten wird und damit unterschiedliche Aspekte einer Begebenheit beleuchtet werden.

DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-187

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-187 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der erste Teil behandelt das „Ringen um Supranationalität" in den Jahren 1948 bis 1969. Ausgangspunkt ist die Gründung des Europarats als internationale Organisation und die damit zusammenhängende Entstehung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einen eigenen Durchsetzungsmechanismus erhält. Neben dieser menschenrechtlich verpflichteten Institution entstehen im Folgenden die drei Gemeinschaften Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft, die die europäische Integration bestimmter Sektoren vorantreiben. Das europäische Ethos wird mit dem Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EVP) aber auch in seine Schranken gewiesen; die Gouvernementalisten reüssieren. Schorkopf macht aber nicht nur sichtbar, wie spannend das politische Tauziehen um die Europäischen Gemeinschaften verläuft, sondern weist ebenso auf die Innovationen durch die Rechtsprechung hin. Bahnbrechend sind die Entscheidungen *Van Gend & Loos* und *Costa/ENEL* des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die die politisch errungenen Fortschritte ergänzen und ausbauen. Sie proklamieren nichts Geringeres als die Autonomie des Gemeinschaftsrechts und eine neue, eigenständige Rechtsordnung. Damit manifestieren sie eine entscheidende Rolle der Judikative für die europäische Integration und eine wichtige Weichenstellung hin zu einer Konstitutionalisierung der EU.

Der zweite Teil beschäftigt sich mit der „Suche nach Identität" zwischen 1969 und 1984. Hier geht es zentral um die Vertiefung und Erweiterung des bislang Erreichten und das in mehrfacher Hinsicht: nicht nur geografisch um neue Mitgliedstaaten, sondern auch institutionell um den zunächst informell tagenden Europäischen Rat oder kompetenziell um eine Währungsunion, neue Themen wie Soziales und Regionales, Technologie und Industrie sowie eine europäische Außen- und Verteidigungspolitik. Auch die durch das demokratische Defizit bedingte einsetzende Demokratisierung der Gemeinschaften, die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments und die Notwendigkeit eines genuin gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes wird thematisiert. Hier zeigt sich wiederum das Innovationspotenzial des EuGH, der nach und nach in seiner Rechtsprechung Gemeinschaftsgrundrechte als ungeschriebene, allgemeine Rechtsgrundsätze anerkennt, bevor sich politisch die Idee eines eigenen Grundrechtskatalogs durchsetzt. Die Integrationslogik verändert sich dadurch fundamental zu einem politischen Gemeinwesen mit Bürgerinnen und Bürgern als unmittelbaren Subjekten (S. 189). Ebenfalls in diesen Zeitraum fällt die Erfindung der Rechtsgemeinschaft. Recht dient als „Medium des Zusammenhalts, als Stabilitätsfaktor und Entwicklungsinstrument" (S. 191).

 DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-187

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-187 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Im dritten Teil geht es schließlich um den „Sprung in die Union" zwischen 1985 und 2007. Dieser ist geprägt von zahlreichen Reformverträgen: angefangen 1986 mit der Einheitlichen Europäische Akte, folgen die Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2001); einen Einschnitt bildet der gescheiterte Verfassungsvertrag von 2004, der 2007 in den Lissabon-Vertrag mündet. Die Verträge bringen zahlreiche Neuerungen mit sich. Durch den Maastrichter Vertrag wird die Europäische Union gegründet, erhält aber noch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Unionsbürgerschaft wird eingeführt mit einem unionsweiten Aufenthaltsrecht und Wahlrechten zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen am Wohnsitz. Die Kompetenzen der EU werden signifikant ausgebaut, auch in besonders souveränitätssensibles Terrain; beispielsweise mit dem Drei-Stufen-Plan zur Einführung der gemeinsamen Währung Euro ab Ende der 1990er Jahre oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Diese bringen neue Handlungsformen und institutionelle Novitäten wie die Europäische Zentralbank, die Euro-Gruppe oder den Hohen Vertreter der GASP hervor. Auch bei etablierten EU-Organen kommt es zu entscheidenden Änderungen: Im Rat wird das Einstimmigkeitsprinzip überwunden und zunehmend auf Mehrheitsentscheidungen gesetzt, das Europäische Parlament erhält mehr Befugnisse, wird insbesondere im Mitentscheidungsverfahren stärker an der europäischen Rechtsetzung beteiligt. Dass Kompetenzen „rechtlich verfasste Macht" (S. 240) darstellen, wissen auch die Mitgliedstaaten. Der Kompetenzdrift (*competence creep*) zu Gunsten der Union führt insofern auch dazu, dass diverse Mitgliedstaaten auf Sonderregeln in Form von *opt-outs* drängen, das Subsidiaritätsprinzip lanciert wird und mitgliedstaatliche Vorbehalte, z. B. für die öffentliche Sicherheit oder den öffentlichen Dienst Eingang in die Verträge finden. Mit der Charta der Grundrechte bekommt die EU zudem einen eigenen Grundrechtskatalog und hebt mit dem Konvent eine neue Methode zur Erarbeitung von Vertragsänderungen aus der Taufe.

Alle drei Teile überspannend zeigt das Werk eindrücklich, wie sich aus politischem Tauziehen ein Gremiengefüge herausschält, das zunehmend verfeinert wird. Ein Aspekt, der sich in diesem Zusammenhang durch das gesamte Buch zieht, ist der Konflikt um Macht, der auch innerhalb der Organe der Gemeinschaften bzw. Union ausgefochten wird. Machtfragen auf institutioneller Ebene legt z. B. der Rat offen: Immer wieder blitzt das Ringen um die Abkehr vom Einstimmigkeitsdogma hin zu Mehrheitsentscheidungen auf. Ersteres zementiert die Macht der Mitgliedstaaten, indem es ihnen ein strategisches Veto sichert. Dieses Phänomen lässt sich auch heute noch bei den letzten Relikten der Einstimmigkeit im Rahmen der GASP beobachten; man denke nur jüngst an das Veto des ungarischen Ministerpräsidenten

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-187 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Viktor Orbán hinsichtlich der finanziellen Unterstützung für die Ukraine im Dezember 2023. Auch eine sinnvolle Verkleinerung der Kommission mittels eines Rotationsprinzips scheitert daran, dass die Mitgliedstaaten „ihren" Kommissar bzw. „ihre" Kommissarin nicht aufgeben möchten. Selbst wenn die Kommissarinnen und Kommissare unabhängig und weisungsfrei agieren, bangen die Mitgliedstaaten um ihren Einfluss auf europäischer Ebene.

Auch die zentrale These der Unentschiedenheit der Macht zeigt sich an der institutionellen Struktur und einzelnen Organen der Gemeinschaften bzw. Union. Dies illustriert insbesondere der Europäische Rat, weil er einerseits „formelles Organ der EU mit Kompetenzen und Verfahrensregeln unter der Jurisdiktion des Gerichtshofs ist, andererseits aber in der Symbolik eines ständigen europäischen Staatenkongresses die Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt des Politischen, der kollektiven Unionsleitung stellt" (S. 152). Zunächst als informelles Gremium außerhalb der Verträge gegründet, um Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten außerhalb des Gemeinschaftsrechts politisch beizulegen (S. 143 f.), übernimmt der Europäische Rat zunehmend das „Agenda-setting" von der auf das Unionsinteresse verpflichteten Kommission (S. 151), wird so zum „Machtzentrum europäischer Einigung" (S. 152) und verschiebt Einfluss und Macht in Richtung der Mitgliedstaaten.

Insofern schildert das Werk kundig die Verfassungsgeschichte der EU als eine Geschichte der Machtverschiebungen und des Kräftemessens zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, als Kampf um Kompetenzen und Institutionen. Aber handelt es sich dabei tatsächlich um eine „Verfassungs"geschichte? Über eine formelle Verfassung verfügt die EU schließlich nicht; dies hat nicht zuletzt das Scheitern des Verfassungsvertrages deutlich gemacht. Schorkopf operiert insofern mit einem „materiell-evolutiven" Verfassungsbegriff, wonach diese eine politische Ordnung definiert, Zwecke, Verfahren und Formen rationalisierter Machtausübung festlegt, Legitimation spendet und Bürgerinnen und Bürger schützt (S. 292). Eine Verfassung gewährleiste den „Möglichkeitshorizont des Politischen", „indem sie den institutionellen Rahmen und weitere Inhalte als mehrheitlich Unverfügbares dem Streit entzieht" (S. 292). Dies überzeugt; auch wenn ein klareres Bekenntnis des Autors, ob er dies im Fall der EU als zutreffend ansieht, auf diesem zugegebenermaßen „verfassungstheoretisch unübersichtlichen Terrain" (S. 294) wünschenswert gewesen wäre: „Die Begründungslast für eine Verfassung der Europäischen Union liegt bei denjenigen, die ihre Existenz behaupten" (S. 294). Auch in dieser Frage offenbart sich Unentschiedenheit.

Insgesamt lässt sich der Text sehr gut lesen, ist in klarem, schnörkellos und zugleich eleganten Stil geschrieben. Konsequent legt das Buch den Fokus auf die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union. Seitenblicke auf Ereignisse in den Mitgliedstaaten erlaubt sich Schorkopf nur selten und

 DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-187

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-187 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

auch nur, wenn es um weichenstellende Entwicklungen geht, die direkt auf die europäische Integration ausstrahlen. Beispielsweise Entscheidungen des italienischen *Corte Constituzionale* und des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), die in Einzelfällen Maßnahmen der Gemeinschaften an nationalen Grundrechten messen (*controlimiti* bzw. *Solange I*; siehe S. 182 f.). Geschildert werden viele interessante Details, ohne jedoch den Blick für das verfassungsrechtliche Ganze zu verlieren. Der Autor ordnet politische und rechtliche Ereignisse in den Verfassungszusammenhang ein und zeigt auf, wo wichtige Weichenstellungen erfolgen, die das Antlitz der EU zum Teil noch heute prägen. Er zeigt, dass sich letztendlich keine der drei Denkströmungen vollständig durchsetzen konnte. Vielmehr ist es so, dass auch Ideen, die politisch zunächst nicht umgesetzt wurden, zu späterer Zeit wiederaufgegriffen und realisiert werden können.

Ein kleiner Wermutstropfen liegt darin, dass die Erzählung der Verfassungsgeschichte mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2007 endet und damit von heute aus gerechnet die vergangenen 16 Jahre nicht reflektieren kann. Spannende Entwicklungen und Ereignisse wie die Euro-Staatsschuldenkrise, der Brexit, die Migrationskrise, der „Wertekonstitutionalismus" des EuGH, die Konferenz zur Zukunft Europas oder der Aufbauplan *Next Generation EU* bleiben so außen vor. Auch fehlt dadurch die von Emmanuel Macron angestoßene und zunehmend aufgegriffene Debatte unter dem Terminus „Europäischer Souveränität", die ein neues machtpolitisches Selbstbewusstsein der EU verdeutlicht und das Machtgefüge zu den Mitgliedstaaten neu auslotet. Das Buch selbst wirft diesbezüglich jedoch mit ausreichend zeitlichem Abstand die Möglichkeit eines vierten Teils auf (vgl. S. 20). Die titelgebende Unentschiedenheit der Macht impliziert bereits, dass die europäische Integration ein unabgeschlossener Prozess ist. Insofern gilt es wie im Sport: Bei einem Unentschieden bedarf es einer Verlängerung. Wer in der Zwischenzeit schon mehr vom Autor über die Jahre nach dem Lissabon-Vertrag erfahren möchte, der sei auf das in nunmehr dritter Auflage erschienene Werk „Der Europäische Weg" verwiesen, welches neben der Geschichte auch die Gegenwart der Europäischen Union thematisiert.

Lisa-Marie Lührs, Gießen

DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-187 ZaöRV 84 (2024)

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-187 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-187 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY-SA