

Die Verfassungsfrage aus rechtswissenschaftlicher Sicht

von Prof. Dr. Ingolf Pernice, Berlin*

Zitiervorschlag: www.whi-berlin.de/pernice-verfassungsfrage, Rn. 17

Einleitung

- 1 Die Europäische Verfassung ist zum politischen und juristischen Thema geworden, bald fünfzig Jahre nach der Gründung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl¹. *Joschka Fischer* schlägt als deutscher Außenminister vor, eine europäische Verfassung zu entwickeln², *Wolfgang Schäuble* und *Karl Lamers* fordern, ebenso wie jetzt der deutsche Richter am Europäischen Gerichtshof von Luxembourg, *Günter Hirsch*, einen europäischen Verfassungsvertrag³, der Bundespräsident *Johannes Rau* „eine föderale Verfassung für Europa“⁴ statt des von Jacques Delors vorgeschlagenen „contrat de mariage“⁵, während in der Literatur die von Verfassungsrichter *Dieter Grimm* aufgeworfene Frage diskutiert wurde und wird, ob Europa eine Verfassung braucht⁶. Schon wird das in Tampere/Helsinki vom Europäischen Rat eingesetzte Gremium zur Ausarbeitung einer europäischen Grundrechte-Charta als Modell für einen europäischen Verfassungskonvent angesehen⁷, ebenso wie die Charta selbst schon als Vorform oder Teil einer europäischen Verfassung gilt. In seiner Entschließung vom 18. November 1999 zur Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz betont das Europäische Parlament⁸,
„daß die Aussicht auf eine erweiterte Union die Eröffnung eines verfassungsgebenden Prozesses erforderlich macht, an dessen Anfang eine Vereinfachung und Rationalisierung der Verträge stehen muß, um diese für die Bürger transparenter und verständlicher zu machen“;
- 2 Es stellt sich dabei „auf den Standpunkt, daß die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte integrierender Bestandteil dieses verfassungsgebenden Prozesses sein muß“, wobei es für „die Konstitutionalisierung der Union“ den Vorschlägen der „Drei Weisen“ folgend⁹ die Aufteilung der Verträge in einen „konstitutionellen Teil“ und einen zweiten Teil vorschlägt, „in dem die anderen Bereiche des derzeitigen Vertrags festgelegt werden“¹⁰.
- 3 Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die den Begriff der Verfassung für die Europäische Union ablehnen, allen voran zwei bedeutende frühere Richter am Bundesverfassungsgericht. *Paul Kirchhof* sieht durch eine europäische Verfassung die Verbindlichkeit der nationalen Verfassung in Gefahr und fordert statt dessen „ein für jedermann einsichtiges Statut“; er hält es deswegen für¹¹
„so wichtig, daß wir nicht von einer Verfassung sprechen, weil nur so die Verbindlichkeit der erprobten Verfassungsordnungen, die ihren Beitrag zur europäischen Integration leisten, aufrecht erhalten bleiben“.
- 4 Für *Dieter Grimm* gibt es ohne Volk keine Verfassung. Zwar sei die Europäische Union durchaus „verfaßt“, aber im Unterschied zu den Mitgliedstaaten nicht durch eine Verfassung, sondern durch die Verträge. Was diese von einer Verfassung unterscheidet, sei¹²
„das Zurechnungssubjekt oder die Legitimationsgrundlage. Bezogen auf Europa, hat die Grundentscheidung weder eine europäische Gesellschaft noch gar ein europäisches Volk getroffen, und sie wird einem solchen auch nicht zugeschrieben. Die Entscheidung (sc. über Art und Form der politischen Einheit) ist vielmehr von den Mitgliedstaaten getroffen worden, und nur von ihnen kann sie auch wieder geändert werden. Wie eine Verfassung den Staat konstituiert, konstituieren auf diese Weise zwar die Verträge die Union. Aber es handelt sich nicht um einen Akt der Selbstkonstitution, sondern der Fremdkonstitution. Nicht Europa gibt sich eine Grundordnung, sie wird ihr vielmehr von den Mitgliedstaaten gegeben“.
- 5 Die These, Verfassungsgebung für Europa sei ausgeschlossen, da es an einem Volk fehle¹³, hält *Grimm* heute allerdings so nicht mehr aufrecht. Aber: Die Frage nach der europäischen Verfassung ist ihm zufolge die Frage nach einem europäischen Staat,

und für einen europäischen Verfassungsstaat sei „die Zeit auch heute noch nicht reif“¹⁴.

9 Ich halte diese Diskussion um eine europäische Verfassung oder gar einen europäischen Staat für akademisch und unergiebig. Ein europäischer Staat - auch als Bundesstaat - in der klassischen Form kann nicht das Ziel sein. Das Geniale an dem von *Jean Monnet* und *Robert Schuman* vor 50 Jahren entwickelten Ansatz ist gerade die Überwindung des klassischen Nationalstaates, der als Garant der inneren und äußeren Sicherheit seine Bewährungsprobe nicht hat erfüllen können¹⁵. Auch darum, ob Europa eine Verfassung braucht, kann es nicht gehen. Die Gemeinschaftsverträge sind, wie es der Europäische Gerichtshof wiederholt betont hat, die Verfassung der Gemeinschaft bzw. der Union¹⁶. Auch nach der frühen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, stellt der EWG-Vertrag „gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft dar“¹⁷. Freilich ist es, wie ich im folgenden zeigen werde, eine Verfassung im weiteren Sinne, ohne Staat und, wenn man will, auch ohne Volk.

10 Mir geht es im folgenden um das Verständnis und die Fortentwicklung der Verträge der Europäischen Union als Komplementärverfassung oder, wie *Romano Prodi* im Anschluß an den Präsidenten des EuGH, *Gil Carlos Rodriguez Iglesias* sagt, der „Verfassungs-Charta“ der EU¹⁸, dies aber im Kontext der nationalen Verfassungen. Rufe nach einer Verfassung für Europa implizieren, daß die durch die Verträge konstituierte supranationale öffentliche Gewalt keine „verfaßte“ Gewalt sei, und delegitimieren damit die Europäische Union in ihrer bestehenden Form. Die Debatte um die Verfassung Europas darf die erreichte politische Friedensordnung nicht destabilisieren. Statt das Rad neu zu erfinden muß über die Verbesserung der Verfassung, die Demokratisierung, Konsolidierung und Effektivierung des Bestehenden nachgedacht werden. Nur schrittweise, nicht in einem Wurf wird die von *Johannes Rau* geforderte „föderale Verfassung für Europa“¹⁹ entstehen.

11 Hierfür ist zunächst eine Verständigung über Begriff und Funktion der Verfassung nützlich, zumal wenn es letztlich darum geht, die schrittweise Konstituierung, den Ausbau und die Demokratisierung europäischer Hoheitsgewalt als Verfassungsgebung zu betrachten (dazu I.). In diesem Prozeß bewirken die sukzessiven Integrationsakte, d.h. Vertragsschluß und -revisionen, ja sogar die Verträge über die Erweiterung der Union, die Entstehung und den Ausbau einer neuen Verfassungsebene und damit Änderungen zugleich auf der nationalen wie auf der europäischen Verfassungsebene (dazu II). Die europäische Union kann deswegen im Blick auch auf die Erweiterung nur als Gesamtsystem, als Verfassungsverbund konsolidiert und demokratisiert werden, d.h. unter Berücksichtigung einerseits der Effizienz und Bürgernähe der europäischen Institutionen und andererseits der Funktionsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Institutionen, auf die das europäische System sowohl aufbaut als auch in seiner praktischen Arbeit angewiesen ist (dazu III.).

I. Begriff und Funktion der Verfassung

12 Was ist und welche Funktionen erfüllt eine Verfassung? Dies ist eine ewige Frage. Wer aber über das Thema „Welche Verfassung für Europa“ spricht, muß sich darüber Gedanken machen, wovon er eigentlich spricht. Im frühen Konstitutionalismus bedeutete Verfassung gegenüber dem Monarchen Machtbegrenzung, Bindung der Gewalt von Staat und Monarch, vor allem auch Schutz der Menschenrechte, d.h. Abgrenzung der staatlichen von der gesellschaftlichen Sphäre²⁰. Art. 16 der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 lautet demgemäß:

13 „eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert ist und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung“.

14 Interessanterweise ist hier nicht vom Staat die Rede, so wie das nach der deutschen Tradition üblich wäre²¹. Entscheidend ist die Festlegung der Rechte und der Teilung der Gewalten, d.h. Verfassung ist eine Ordnung des Rechts, die sich auch mit der Teilung, damit der Festlegung, Zuordnung und Begrenzung von Funktionen befaßt. Daß dabei weniger die Ausgrenzung und der Schutz privater Freiheitsräume, sondern vielmehr die einheitsstiftende, politische Ordnung konstituierende Kraft der Verfassung im Vordergrund steht, beschreibt sehr anschaulich *Hasso Hofmann* im Blick auf das „Verfassungsfieber“ zur Zeit der französischen Revolution²²:

15 „Was die Menschen überwältigte, war das positive Gefühl, durch eine Verfassung in einem allumfassenden Sinne zu Herren des eigenen Schicksals zu werden, allein und gemeinsam, jeder für sich und alle zusammen... Als Verheißung

der Einrichtung souveräner menschlicher Selbstbestimmung hatte der Verfassungsbegriff den Charakter eines Zukunftsentwurfs, eines Plans, der Eröffnung eines neuen Zeitalters“.

- 16 Der „enthousiasmierende Pathos der Freiheit und der menschlichen Gleichheit“²³ ist nicht auf ein bestimmtes, durch die Sprache, ethnische Abstammung oder Kultur geprägtes Volk bezogen, sondern auf die Menschen in einem bestimmten Territorium. „Der gemeinsame Wille zur politischen Vereinigung unter bestimmten Grundsätzen einer Verfassung“ ist die Wurzel der französischen Nation, nicht Sprache, gemeinsame Abstammung oder gar - wie seit *Hegel* in Deutschland - der mystifizierte Staat²⁴. In der französischen Revolution ist dagegen das Gesetz als „der Wille der revolutionär sich vereinheitlichenden Nation ‚vergöttlicht‘“²⁵. Auch bei *Kant* ist „ein Staat (civitas) die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“²⁶; die im Staat sich organisierende Menge von Menschen definiert sich selbst durch die Verfassung als Volk²⁷.
- 17 Weder der Staat, noch das Volk ist also der Verfassung vorgegeben, vielmehr gibt es, wie *Peter Häberle* im Anschluß an *Adolf Arndt* und *Rudolf Smend* hervorhebt, „nur so viel Staat, wie die *Verfassung* konstituiert“²⁸. Dabei ist Verfassung in Fortentwicklung klassischer kontraktualistischer Theorien²⁹ als (fiktiver) Vertrag oder Ausdruck des immer neuen „sich-Vertragens“ zu verstehen, in der Dynamik der Entwicklung ihrer Inhalte ein „plébiscite de tous les jours“ (*A. Rénan*), in dem die Bevölkerung in einem bestimmten Gebiet zugleich
- 18 - sich Organe mit bestimmten Funktionen (klassisch: Legislative, Exekutive und Judikative) sowie Verfahren für ihre Besetzung und für ihr Handeln bzw. Zusammenwirken auf der Basis gemeinsamer Werte schafft,
- 19 - diese Organe mit bestimmten, d.h. begrenzten Kompetenzen zur Erfüllung bestimmter Ziele und Aufgaben im gemeinsamen Interesse (klassisch: Frieden, Sicherheit, Freiheit, Wohlfahrt etc.) ausstattet, und
- 20 - sich damit als Träger des so konstituierten Gemeinwesens, ja als die dafür verfassungsgebende Gewalt definiert und den status (negativus, positivus, activus) jedes einzelnen durch Grund- und Partizipationsrechte festlegt³⁰.
- 21 Erst durch die Verfassung macht sich der Mensch zum Bürger des von ihm (mit-)konstituierten Gemeinwesens, die Staatsbürgerschaft als (grund-)rechtlich, von Menschenwürde und Selbstbestimmung definierter Mitgliedschaftsstatus³¹ und die Existenz öffentlicher Gewalt rechtfertigt sich ausschließlich aus den in der Verfassung konsentierten bzw. von den geschaffenen Institutionen konkretisierten Gemeinwohlaufgaben. Verfassung begrenzt demgemäß nicht primär (staatliche) Gewalt, sondern ist für diese schlechthin konstitutiv, und hierin liegt die ihr gemeinhin neben der Organisations- und Begrenzungsfunktion zuerkannte, zentrale Legitimationsfunktion³². Entscheidend ist indessen die von *Rudolf Smend* herausgearbeitete Integrationsfunktion der Verfassung, als konsensuale Grundlage der politischen Einheitsbildung, Identifikation und damit auch Zugehörigkeit für den einzelnen³³. Nicht die vorgegebene, kulturell, sozial oder gar ethnisch begründete Homogenität eines Volkes³⁴, sondern, im Gegenteil, das gleiche Recht und die Freiheit anders sein zu können, d.h. in der Menschenwürde respektiert zu werden und autonom das eigene Leben gestalten zu können, sind Voraussetzung und Ziel der durch Verfassung sich - selbstreflexiv - konstituierenden Rechtsgemeinschaft.
- 22 Diese Rechtsgemeinschaft war früher regelmäßig der Staat. Deswegen wurden die Begriffe von Staat und Verfassung aufeinander bezogen, ja der Staat gedanklich vorausgesetzt³⁵. Der Staat ist nach dieser Lehre letztverantwortlich, unentrinnbar, allumfassend verantwortlich für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, er ist dafür, anders als die Europäische Gemeinschaft, mit Kompetenz-Kompetenz ausgestattet³⁶. Verfassung gibt ihm die nötige Ordnung, legitimiert und begrenzt die Staatsgewalt gegenüber dem einzelnen³⁷. Dieses Bild paßt heute nicht mehr. Die Präambel des Grundgesetzes sieht das deutsche Volk (nicht den Staat) als „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ und bestimmt, zusammen mit Art. 23 I GG die Identität des deutschen Staates als Gliedstaat im supranationalen Verband³⁸. Angesichts von europäischer Integration und Globalisierung relativiert sich die Staatlichkeit³⁹, *Konrad Hesse* spricht von der „Dämmerung des Nationalstaats“⁴⁰, ein „Europäischer Entstaatlichungsprozeß“ macht nach *Hasso Hofmann* aus den Mitgliedstaaten „integrierte Verfassungsstaaten“, der Staat ist zwar „noch nicht tot, aber

entmythologisiert, 'entzaubert'⁴¹. Zwar bleibt der Nationalstaat - auch in Bezug auf das Völkerrecht - das politische Handlungszentrum⁴², doch schon längst ist klar, daß er in der „postnationalen Konstellation“⁴³ isoliert nicht in der Lage ist, die sich für die Menschen in Europa stellenden Aufgaben zu bewältigen. So pflanzt sich der Gedanke der „offenen Staatlichkeit“ (Klaus Vogel)⁴⁴ fort in neuen Formeln, wie der des „kooperativen“ (Peter Häberle)⁴⁵ oder des „kooperationsoffenen“ (Stephan Hobe)⁴⁶ Verfassungsstaats“, bis hin zur „integrierte(n) Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip“ (Marcel Kaufmann)⁴⁷.

23 Ähnlich wie der Staatsbegriff ist der Verfassungsbegriff (notwendig) im Wandel. Er setzt den Staat nicht voraus und ist nicht (mehr) notwendig auf den Staat bezogen⁴⁸. Ein stärker instrumentaler Begriff⁴⁹ muß an die Stelle des verabsolutierenden treten⁵⁰. Staat ist nur eine, nicht aber die einzige Form, in der sich die Gesellschaft für die Zwecke des gemeinen Wohls organisiert. Er erlaubt, daß der Staat über sich hinaus wächst, „Verfassungselementeverträge“ (Christian Walter) können die Verfassung auf einer überstaatlichen Ebene ergänzen⁵¹, ohne die Verbindlichkeit der nationalen Verfassung als solcher in Frage zu stellen⁵². In Europa verbinden sich die aufeinander bezogenen nationalen und supranationalen Komplementärordnungen in einem Verfassungsverbund, dessen europäisches vertragliches Dach (die supranationaler Komplementärverfassung) mit den nationalen Auffächerungen (als Teilverfassungen) zusammengenommen die „Europäische Verfassung“ ist.

24 Diese Ausweitung des Verfassungsbegriffs begegnet durchaus kritischen Stimmen. Nach Walter Pauly wird zwar „schon jetzt das europäische Primärrecht als Verfassung angesehen“ dies entspreche „aber dem modernen Verfassungsbegriff bei weitem nicht“ . Doch was ist der „moderne Verfassungsbegriff?“. Wenn man mit Konrad Hesse Verfassung als die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens begreift, steht der Anwendung des Begriffs auf überstaatliche Strukturen nichts entgegen. Entscheidend ist die Begründung und Legitimation einer unmittelbar auf den einzelnen bezogenen öffentlichen Gewalt, wie sie bisher ausschließlich im staatlichen Kontext auftrat, inzwischen aber auch auf einer den Staat übergreifenden Ebene.

II. Elemente des europäischen Verfassungsverbundes

25 Was mit der Formel des europäischen Verfassungsverbundes gemeint ist, läßt sich aus dem Begriff nur rudimentär erschließen. Die wesentlichen Merkmale sind die originäre Begründung der europäischen Hoheitsgewalt (dazu 1.), die Betrachtung der europäischen Verfassungsgebung nicht als einmalige Setzung, sondern als Prozeß (dazu 2.), die Selbstdefinition der Bürger der Mitgliedstaaten als Legitimationssubjekt europäischer Hoheitsgewalt und damit als Träger der Demokratie (dazu 3.) und die Verschränkung und Integration der nationalen und europäischen Verfassungsebenen zu einer materiellen Einheit (dazu 4.).

1. Originäre europäische Hoheitsgewalt

26 Die Vertragstheorien der klassischen Staatsphilosophie erleben in der europäischen Diskussion eine Renaissance⁵³: Die Verfassung der supranationalen öffentlichen Gewalt beruht, formal jedenfalls, auf (völkerrechtlichen) Verträgen. Diese aber haben einen spezifischen, verfassenden Charakter, denn sie begründen eine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der durch sie konstituierten Hoheitsgewalt und den Bürgern, die zugleich Legitimationssubjekt und Adressat der europäischen Rechtsetzung, Träger gleicher Rechte und Beteiligte im Prozeß politischen Willensbildung sind. Die Durchgriffswirkung ist nicht erst durch die Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung mancher Bestimmungen des Vertrags⁵⁴ zum Charakteristikum dieser neuen Rechtsordnung geworden⁵⁵. Für die Verordnung sieht Art. 249 EGV die unmittelbare Wirkung seit jeher vor. Die Form des völkerrechtlichen Vertrags zwischen den Mitgliedstaaten kann den verfassungsgebenden Charakter des Prozesses der Gründung und Fortentwicklung der Gemeinschaft bzw. Union nicht verdecken. Das durch die Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen in Verbindung mit der Revisionsklausel des Unionsvertrags (Art. 48 EUV) festgelegte Verfahren ist nicht typisch als Verfahren der Verfassungsgebung und -änderung, kann unter den besonderen Bedingungen schrittweise föderativer Integration aber auch nicht als grundsätzlich ungeeignet angesehen werden⁵⁶.

Die Verträge werden verhandelt und geschlossen durch die Regierungen, die dabei
27 als Repräsentanten ihrer Völker handeln, sie werden ratifiziert gemäß den jeweiligen Bestimmungen des nationalen Verfassungsrechts und sie legen selbst fest, wie das Verfahren der Revision gestaltet ist. So sind die Verträge von Rom bis Amsterdam letztlich Ausdruck eines demokratisch legitimierten Konsenses der Völker der Mitgliedstaaten, sie stellen die schrittweise konstituierte, verfassungsrechtliche Grundlage einer nicht abgeleiteten⁵⁷, sondern originär⁵⁸ begründeten öffentlichen Gewalt auf europäischer Ebene dar⁵⁹. Aufgrund der Öffnung der nationalen Verfassungen für umfassendere, supranationale Formen der Festlegung und Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben, wie dies die Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen andeuten, erfolgt europäische Verfassungsgebung gemäß den hier vorgesehenen und in Art. 48 EUV festgelegten Verfahren. Es bildet sich eine den nationalen Verfassungen komplementäre Verfassungsebene, bezogen auf die Bürger der Mitgliedstaaten in ihrem durch die Verträge begründeten, im Unionsvertrag von Maastricht auf den Begriff gebrachten Status als Unionsbürger. Aufgrund verfassungsgebender, nur formal völkerrechtlicher Verträge ist die klassische Nationalstaatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund „aufgehoben“.

Damit findet die Frage nach dem Geltungsgrund des europäischen Rechts, ein
28 großer Schulenstreit der letzten Jahre⁶⁰, eine Antwort: Die völkerrechtliche Handlungsform ist nur Mittel für die Begründung einer originär verfaßten und schrittweise erweiterten und vertieften autonomen Hoheitsgewalt auf europäischer Ebene.

2. Europäische Verfassungsgebung als Prozeß

Wenn *Hasso Hofmann* zu bedenken gibt, daß es für die Kappung des
29 Ableitungszusammenhangs vom Staat, für die Ersetzung der „positivrechtlichen Gründungsgewalt der Staaten als 'Herren der Verträge' durch einen eigenen Gründungsmythos nach Art der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes“ an der notwendigen „revolutionären Situation“ fehle⁶¹, so übersieht er die Verheerungen zweier Kriege, die vor rund 50 Jahren Anlaß für den Gedanken der supranationalen Integration waren⁶².

Verfassung kann auch ein evolutionärer Prozeß sein und ist es in Europa seit 1950.
30 Ein auslösender „constitutional moment“ war 1945 durchaus gegeben: Europa mußte anders verfaßt sein als durch souveräne Nationalstaaten, wenn ähnliche Katastrophen wie die zwei Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts künftig ausgeschlossen sein sollten. Revolutionär war das Konzept der Schaffung und schrittweisen Entwicklung supranationaler Hoheitsgewalt bis hin zur Konzentration der Währungssouveränität bei der EZB⁶³. In diesem Sinne wurde dann auch die spätere Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Geltung einzelner Bestimmungen des EG-Vertrags als Regeln einer autonomen, für den Bürger geltenden Rechtsordnung seit dem Urteil *Van Gend & Loos* (1963) als „stille Revolution“ bezeichnet (*Spiros Simitis*), der deutsche Richter am EuGH *Günter Hirsch* sprach vom „Urknall für das Entstehen der Gemeinschaft als Rechtssystem“⁶⁴. Angesichts des so nach der Intention der Verträge erfolgten Ausbaus der Verfassung Europas besteht zwar keine Notwendigkeit, „die Herrschaftsbefugnisse der europäischen Institutionen neu zu begründen“, aber besteht auch, wie *Hofmann* meint⁶⁵,

31 „kein Bedürfnis, durch einen solchen Gründungsakt gegen fremde Herrschaft und Bevormundung eins und frei zu werden und erst durch diese Freiheit Zukunft zu gewinnen“?

Die Zeiten sind heute gewiß andere als 1789: Dennoch, es ging 1950 um die
32 Freiheit von der Geißel des Krieges, um den effektiven Schutz der Menschenrechte nicht durch, sondern gegen den (totalitären) Staat, heute geht es auch um Freiheit und Sicherheit gegenüber privater Wirtschafts- und Medienmacht, gegen international organisierte Kriminalität und Terrorismus, um den Schutz der globalen Umwelt: Globalisierung und digitale Revolution zwingen zu neuen Instrumenten politischer Steuerung, die mit den Modellvorstellungen klassischer, souveräner Staatlichkeit nicht mehr viel zu tun haben⁶⁶. Das ist vielleicht keine Revolution, aber ein grundlegender Wandel ist im Gange, ein Prozeß, der den Staat aus seiner Schlüsselstellung des politischen Lebens und der Alleinverantwortung für das Gemeinwohl verdrängt.

3. Europäische Demokratie der Unionsbürger

- 33 Gegen die Anerkennung des Verfassungscharakters der Verträge und der Legitimation der supranationalen öffentlichen Gewalt wird eingewandt, daß Demokratie in der Union gar nicht möglich sei: Es fehle am „demos“ als einer Voraussetzung von Verfassung und Staatlichkeit. In Ermangelung eines homogenen europäischen Volkes, einer gemeinsamen Sprache und, demzufolge, einer europäischen öffentlichen Meinung sei Demokratie in Europa nicht möglich⁶⁷. Wer Grundrechte ernst nimmt, sieht in ihnen gerade im Gegenteil das Recht zur Diversität, dieses Recht jedes Menschen, anders zu sein und im Gemeinwesen so respektiert zu werden, einen wesentlichen Inhalt des konstitutionellen Grundkonsenses, auf dem das einende Band des „Verfassungspatriotismus“ (*D. Sternberger*)⁶⁸ aufbaut. Das „revolutionäre“ der Integration ist die Verwirklichung einer „constitution of diversity“, einer Union der Völker unter Wahrung ihrer kulturellen und staatlichen Vielfalt, gegründet auf die Gleichheit der Unionsbürger im Recht, Gleichheit, die die Freiheit zum Anderssein mitgewährleistet - ohne Staat. *Joseph H.H. Weiler* hat dieses „Principle of Constitutional Tolerance“ als die wichtigste verfassungsrechtliche Innovation dieser Zeit bezeichnet⁶⁹. Mit dieser Prämisse haben sich die Völker der Mitgliedstaaten seit dem EWG-Vertrag schrittweise als Legitimationssubjekt der Europäischen Union selbst definiert und konstituieren zugleich als Staats- und Unionsbürger eine Ordnung, die demokratisch verfaßt ist⁷⁰, mag auch mit dem Wandel zur politischen Union die Stärkung demokratischer Strukturen angezeigt sein.

4. Nationale Verfassungen im europäischen Verfassungsverbund

- 34 Daß diese Konstituierung supranationaler öffentlicher Gewalt im Wege des Vertragsschlusses, der Vertragsrevisionen und Erweiterungsverträge, die Bildung einer „europäischen Verfassung“ möglich war, ohne daß - entgegen *Paul Kirchhof* - die nationalen Verfassungen ihre Verbindlichkeit verlieren⁷¹, beruht auf der Öffnung der Verfassungen durch die Integrationsklauseln. Diese sind nicht als Ermächtigung zur Delegation staatlicher Macht zu verstehen, sondern als Vorbehalt und Verfahrensregelung für die originäre Konstituierung supranationaler Hoheitsgewalt durch bestimmte Organe im Zusammenwirken mit den zuständigen Organen anderer Staaten, die ihrerseits als Vertreter ihrer Bürger handeln. Sie sind zugleich ein Vorbehalt für die Allzuständigkeit der nationalen Organe, der durch supranationale Verfassungsgebung aktualisiert wird und lassen die materiellen Verfassungsänderungen⁷² der nationalen Verfassung zu, die die Entwicklung der supranationalen Verfassungsebene bewirkt. Art. 23 I GG zieht daraus die verfahrensmäßigen Konsequenzen, indem er Übertragungen von Hoheitsrechten, durch welche „dieses Grundgesetz geändert oder ergänzt wird“ dem Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 79 III GG unterwirft. Die Doktrin in Österreich behandelte den Beitritt zur EU als „Gesamtänderung der Bundesverfassung“⁷³, ohne daß die Verfassung textlich entsprechende Änderungen erfuhr.

- 35 Als Basis der supranationalen Konstruktion gelten die nationalen Verfassungen damit weiterhin unbeschränkt, aber nicht unverändert. Sie sind durch die europäischen Verträge in ein europäisches Verfassungssystem eingebunden, dessen materielle Einheit dadurch zum Ausdruck kommt, daß für jeden Fall trotz zweier formal autonomer Rechtsquellen stets nur eine rechtliche Lösung produziert wird. Das nationale Verfassungsrecht ist in seinem aktuellen Inhalt nur mit Blick auf die europäische Verfassungsebene zu verstehen, die europäische Ordnung kann nur aufgrund der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten funktionieren. Beide Ebenen bilden zusammen ein System, eine „Doppelverfassung“⁷⁴. Zu Gesetz und Recht iSd. Art. 20 III GG gehört auch das europäische Recht, einschließlich der Vorrangregel. Die Verschränkung beider komplementären Rechts- und Verfassungsebenen kommt sinnfällig in den europäischen Funktionen der Regierungen im Rat, der Parlamente bei der Kontrolle der Regierungen in dieser Funktion, aber auch bei der Umsetzung europäischer Richtlinien zum Ausdruck. Wie sie, so unterliegen auch nationale Gerichte und Verwaltungen europäischen Loyalitätsbindungen und handeln bei Vollzug von bzw. Urteilen aufgrund von europäischem Recht funktional als europäische Behörden. Dieser doppelte Loyalität entsprechen die zwei Identitäten der Bürger. Die notwendige Interaktion und Kooperation in der rechtlichen, politischen und administrativen Praxis der EU fördert dabei die spontane Entwicklung eines

gemeineuropäischen Verfassungsrechts⁷⁵ wie auch von Elementen einer gemeinsamen politischen Kultur.

36 Dies ist insbesondere im Blick auf den Schutz der Grundrechte deutlich, wie er vom EuGH prätorisch als Inhalt allgemeiner Rechtsgrundsätze auf der Basis der gemeinsamen Verfassungstraditionen und der EMRK entwickelt worden ist⁷⁶. Art. 6 II EUV greift diesen Ansatz auf und verpflichtet die Union ausdrücklich zur Achtung der Grundrechte auf dieser Basis. Darüber hinaus aber bringen die Grundsätze und Ziele des Vertrags, die Diskriminierungsverbote und Freiheiten, die er dem Unionsbürger garantiert, einen Bestand an konsentierten Grundrechtsgehalten zum Ausdruck, der die fundamentalen Wertorientierungen der nationalen Verfassungen reflektiert⁷⁷ und der nunmehr durch eine Grundrechte-Charta aktualisiert und konkretisiert werden soll.

37 Es entsteht damit ein System, in dem auf der Basis gemeinsamer Wertorientierungen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben für den Bürger auf zwei Ebenen verteilt und der Schutz der individuellen Rechte mehrfach verbürgt ist. Im Europäischen Verfassungsverbund stabilisieren sich nationale und europäische Ebene gegenseitig durch ein System der Wechselwirkung von nationalen Struktursicherungs- und europäischen Homogenitätsklauseln (Art. 6, 7 EUV), durch die funktionale und vertikale Gewaltenteilung, durch ein integriertes Rechtsschutzsystem sowie die Interaktion nationaler Stellen in „europäischer Funktion“ bei Willensbildung und Vollzug - mit entsprechenden gegenseitigen Lerneffekten. Die Frage: Welche Verfassung für Europa? kann nach allem mit dem Hinweis auf die schon vorhandene Form des Verfassungsverbundes beantwortet werden, dessen Entwicklung hin auf mehr Demokratie und Effizienz vor allem im Blick auf die Erweiterung der Union freilich noch im vollen Gange ist.

III. Stärkung der Legitimationsgrundlage der Europäischen Union

38 Die Fortentwicklung der Europäischen Union durch die anstehenden institutionellen Reformen und die Erweiterung muß mit der Einsicht und der Stärkung des Bewußtseins einhergehen, daß im europäischen Verfassungsverbund Verfassungsgebung nur ein schrittweiser Prozeß der Fortentwicklung des mehrstufigen Systems sein kann, wobei der europäische *contrat social* korrigiert, ergänzt und auf die Völker der Beitrittsländer ausgedehnt wird. Zur Stärkung und Verdeutlichung der Quelle der Legitimation der europäischen Union bedarf es keiner Verfassungsgebung im klassischen Sinne, sondern behutsamer Reformen, die die Beteiligung der Unionsbürger unmittelbarer, die Verantwortlichkeiten der Akteure deutlicher und die Beschlußverfahren effizienter machen. Nur in Stichworten können vorliegend die nötigsten Schritte in diesem Sinne angedeutet werden:

1. Konsolidierung der Verträge statt Splitting

39 Erforderlich ist zunächst die Konsolidierung der Verträge, insbesondere des EU-Vertrags und des EG-Vertrags. Die Überführung der drei Säulen in ein einheitliches System, verbunden mit der Klärung der Rechtspersönlichkeit der EU, erlaubt, das System als eine einheitliche supranationale Ordnung zu verstehen, in der für unterschiedliche Politikbereiche die Methode: supranationales Handeln oder intergouvernementale Zusammenarbeit, durchaus unterschiedlich sein kann. Auch der EG-Vertrag enthält diese Unterscheidung, wenn etwa die Wirtschafts- oder Beschäftigungspolitik im wesentlichen Sache der Mitgliedstaaten unter einer gewissen europäischen Kontrolle bleibt, die Agrar-, Verkehrs- oder Umweltpolitik dagegen Gebiete europäischer Rechtsetzung sind. Das von den Drei Weisen vorgeschlagene Splitting der Verträge⁷⁸ ist unrealistisch, denn weder lassen sich Politikbereiche definieren, deren Bedeutung augenfällig gering ist, noch werden Mitgliedstaaten akzeptieren, daß Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren und mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Eine „Säuberung“ der Verträge von Sonderbestimmungen über Abstimmungsmodi, über die differenzierte Geltung des Gemeinschaftsrechts und die Vereinheitlichung der Beschlußverfahren im Sinne der durchgängigen Mitentscheidung des Parlaments bei grundsätzlich qualifizierter Mehrheit im Rat ist dagegen nützlich, um die Transparenz des Primärrechts zu steigern.

2. Grundrechte-Charta als Stufe des verfassungsgebenden Prozesses

Der im Primärrecht zum Ausdruck kommende Wertekonsens muß durch die
40 Einfügung einer europäischen Grundrechte-Charta in den konsolidierten Vertrag bekräftigt und konkretisiert werden. Das Europäische Parlament sieht hierin einen Teil des geforderten „verfassungsgebenden Prozesses“ der Union⁷⁹, der freilich nicht erst beginnt, sondern seit der Gründung der Gemeinschaft im Gange ist. Die Charta hilft indessen, dies auch für den Bürger deutlicher zu machen. Sie muß unter Berücksichtigung der EMRK und der im Vertrag bereits konsentierten Grundwerte, -rechte und -freiheiten in einem breiten europäischen Diskurs heranwachsen. Der in Tampere beschlossene Konvent kann nur als Initiator, Katalysator und „Schriftführer“ wirken, nicht als Quasi-Verfassungsgeber. Der bereits vorliegende, sehr beachtliche Entwurf einer Grundrechte-Charta⁸⁰ ist für diese europaweit zu führende Debatte eine sehr nützliche Grundlage. Nur im (revidierten) Verfahren der Vertragsrevision kann die Charta letztlich aber für die EU verbindlich gemacht werden. Dabei ein neues europäisches Grundrechte- Gericht zu schaffen⁸¹, ist abwegig. Der EuGH ist neben den innerstaatlichen Gerichten, die ihm im Zweifel die Frage der Gültigkeit einer Gemeinschaftsregelung vorlegen⁸² bestens geeignet, einen effektiven Schutz zu gewährleisten. Zu klären sind indessen grundlegende Fragen, die sich auf die Bedeutung, den Inhalt und die Adressaten der Grundrechte-Charta beziehen. Letzteres entscheidet auch darüber, in welcher Form und wo die Charta in das Gefüge der Verträge einzubauen wäre.

a. Zur Bedeutung der Grundrechte-Charta:

Es geht nicht um eine neue, EU-eigene EMRK und auch nicht um die Vorstufe einer
41 neuen europäischen Verfassung. Vielmehr sollte die Diskussion um die Charta eine „Vergewisserung“ herbeiführen über die gemeinsame Wertebasis in der EU, insbesondere über den verfassungsrechtlichen Status des Unionsbürgers wie auch der Angehörigen von Drittstaaten in diesem System. Insofern trägt sie ganz wesentlich zur Bewußtwerdung darüber bei, daß es sich bei der EG um verfaßte, legitime und begrenzte, vom Bürger für seine eigenen Zwecke konstituierte öffentliche Gewalt handelt. Die im Vertrag zum Ausdruck gebrachten Grundsätze, Ziele, Gleichheits- und Freiheitsrechte der Bürger sind vielfach nur eine atypische Formulierung der in den Grundrechten der nationalen Verfassungen verankerten Wertorientierungen. Dies muß die Basis der in der Charta verankerten Grundrechte sein, die Rückführung der Ziele, Grundsätze und Freiheitsrechte auf ihre klassischen Grundrechtsgehalte ist zunächst nicht mehr als ein Prozeß der Vergewisserung und der Klärung, der beim Fortschritt von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union unerlässlich erscheint. Dabei wird indessen auch die schon lange in der Praxis insbesondere des EuGH erkennbare Wechselwirkung zwischen der nationalen und europäischen Verfassungsebene exemplarisch verdeutlicht, denn die Verfassungen sind, wie die EMRK, das Fundament und Orientierungspunkt dieses Prozesses, und sein Ergebnis wird prägend auf das Grundrechtsbewußtsein in den Mitgliedstaaten zurückstrahlen.

b. Inhalte der Grundrechte-Charta

Was die Inhalte der Charta betrifft, muß eine gewisse Parallelität, dh. Entsprechung
42 von Grundrechtsstatus und Kompetenzzuweisungen in der EU angestrebt werden, wenn dem Bürger nicht etwas versprochen werden soll, was die Union einzulösen nicht imstande ist. Das Folterverbot (Art. 1 II) etwa oder die Abschaffung der Todesstrafe (Art. 2 III des dem Konvent vorliegenden Entwurfs) sind keine Individualrechte, die einer realen Grundrechtsgefährdung von Seiten der Union entsprechen. Umgekehrt kann fraglich sein, wie die Union Rechte auf rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie (Art. 9 II), auf Schutz der Kinder (Art. 9 III), das Recht auf Erziehung (Art. 12 I) oder ein Recht auf Arbeit, auf Bildung u.ä. schützen soll. Hier fehlen weitgehend die Kompetenzen, und es spricht nichts dafür, daß die Regierungskonferenz die Absicht hätte, entsprechende Kompetenzen auf die EU zu übertragen. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, daß jedenfalls die Länder in Deutschland nicht wollen, daß über die Grundrechtsgarantien vorhandene, aber eng begrenzte Zuständigkeiten der EU, etwa im Bereich der Beschäftigungs- oder Sozialpolitik, im Blick auf die Pflichten aus der Grundrechte-Charta erweiternd ausgelegt werden.

c. Adressaten der Grundrechte-Charta

- Das führt zu der dritten Grundfrage, wer Adressat der Grundrechte-Charta sein soll.
- 43 Trotz der wohl fast konsentierten Auffassung, daß die Grundrechte für die Institutionen der EG und in den Mitgliedstaaten nur gelten sollen, soweit europäisches Recht umgesetzt oder angewendet wird⁸³, ist die Frage nicht unwichtig. Art. 6 EUV unterwirft die Union der Achtung zentraler demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze, einschließlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Mit „Union“ sind hier auch die Mitgliedstaaten mit ihrem Handeln im Rahmen der 2. und 3. Säule gemeint⁸⁴. Daß die Mitgliedstaaten ihrerseits an diese Grundsätze gebunden sind, ergibt sich zumindest aus Art. 7 EUV. Die Unterscheidung wird ohnehin schwierig, solange man mit der herrschenden Meinung und dem BVerfG davon ausgeht, daß die Union keine eigene Rechtspersönlichkeit hat⁸⁵. Die Einfügung der Charta in den Unionsvertrag, etwa als Konkretisierung des Art. 6 II EUV, würde zur Folge haben, daß ohne gegenteilige Erklärung auch eine Bindung der Mitgliedstaaten in ihrem Handeln im Rahmen der 2. und 3. Säule anzunehmen wäre. Für diesen Fall wäre es auch unproblematisch, wegen der Grundrechtsrelevanz der Politik gerade im Rahmen der 3. Säule - auch im Blick auf Europol und Schengen sogar notwendig und sinnvoll -, auf das Straf- und Polizeirecht bezogene Grundrechte in den Katalog aufzunehmen. Wäre eine allgemeine Geltung auch für die Mitgliedstaaten als solche gewollt, so wären auch kulturelle und soziale Grundrechte sicherlich ein angemessener Bestandteil der Charta. Doch muß man sich darüber klar werden, was gewollt und politisch machbar ist, und dies ist auch für die spätere Verortung der Charta von Bedeutung, jedenfalls wenn sie rechtlich verbindlich und vor dem EuGH bzw. den nationalen Gerichten durchsetzbar sein soll. Daher ist ein behutsames, schrittweises Vorgehen ratsam. Vorerst sollte eine Charta für den Anwendungsbereich des EG-Vertrags ins Auge gefaßt werden, dann ihre Ausweitung auf die Politiken im Rahmen der 2. und 3. Säule der EU d.h. die Erweiterung des Katalogs entsprechend dem Kompetenzzuwachs der Union im Rahmen der notwendigen Konsolidierung der Verträge, schließlich vielleicht die Ergänzung und Verallgemeinerung der Geltung der Charta für die Union einschließlich ihrer Mitgliedstaaten, wodurch der Europäische Verfassungsverbund eine einheitliche, überall gleichermaßen verbindliche Wertbasis erhielte.

3. Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene

- Eine sicher berechtigte Forderung richtet sich auf eine Klärung der
- 44 Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Indessen ist höchst fraglich, ob der Übergang vom System der finalen Zuweisung zum funktional definierten Katalog nach deutschem Muster⁸⁶ das Problem lösen kann. Schon die verbreitete Klage über den stetigen Kompetenzabfluß von den Ländern zum Bund⁸⁷ begründet ernste Zweifel. Eine gewisse Klarheit indessen würde eine systematische Aufgliederung nach exklusiven und konkurrierenden Kompetenzen der Rechtsetzung, einerseits, und Koordinierungs-, Förder- sowie Überwachungskompetenzen in bezug auf bestimmte nationale Politiken, andererseits, bringen. Der Schutz nationaler Kompetenz und Identität ist nicht Sache der staatlichen Verfassungsgerichte sondern der Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat.
- 45 Der durch das Subsidiaritätsprinzip, die in Art. 6 III EUV verankerte Garantie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und konkrete Negativabgrenzungen in den Kompetenzvorschriften des EG-Vertrags, etwa durch den Ausschluß jeglicher Harmonisierung nach Art. 149 IV, 150 IV, 151 V EGV oder den Vorbehalt der vollen Wahrung der Verantwortung der Mitgliedstaaten in Art. 152 V oder Art. 64 I und 68 II EGV, bezweckte Schutz nationaler und evtl. auch regionaler Kompetenzräume könnte durch einklagbare „strukturelle oder föderale Grund- oder Statusrechte“ verstärkt werden⁸⁸. Im Mehrebenensystem der EU mit der ihm eigenen doppelten Legitimationsstruktur sind nicht nur Bürger, sondern auch Staaten (und ansatzweise Regionen) Rechtssubjekte, deren Status im Gesamtsystem einer Klärung bedarf. Ganz wesentlich wird die Zuordnung und Ausübung immer primär eine politische Frage sein, für die weniger Kompetenzkataloge nach deutschem Muster als prozedurale Lösungen eine Garantie für tragfähige Ergebnisse sein werden. Insofern bürden Rat und, in gewissem Umfang, auch der Ausschuß der Regionen eher für die Wahrung der Subsidiarität, als ein klarer Katalog der der EU bzw. den Mitgliedstaaten zugewiesenen Primär- oder Partialkompetenzen⁸⁹. Die deutlichere Benennung staatlicher Autonomieräume und ihre letztlich gerichtliche Durchsetzbarkeit aber könnte als Gegengewicht zu den Kompetenzzuweisungen helfen, den Mitgliedstaaten eine gewisse

Sicherheit in bezug auf die Wahrung ihrer Zuständigkeiten zu geben.

4. Problematik und Grenzen erhöhter Flexibilität

- 46 Als weiteres, dringendes Anliegen für die Regierungskonferenz 2000 ist eine Vereinfachung der „Flexibilitäts“-Klauseln für die verstärkte Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten in der Diskussion, die weitere Integrationsschritte wünschen, aber dafür nicht die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten finden⁹⁰. Bei allem Verständnis für die Sorge um die Handlungsfähigkeit der Union ist hierbei indessen höchste Skepsis angebracht. Auf dem Spiel stehen der gleiche Rechtsstatus der Unionsbürger, das Prinzip der Solidarität und die rechtliche⁹¹ sowie politische Kohäsion der Union. Daß die Klauseln über die verstärkte Zusammenarbeit praktisch prohibitiv wirken, dürfte kein Zufall sein - nur so waren sie konsensfähig. Die Folge ist, daß die Option einer verstärkten Zusammenarbeit außerhalb der Verträge, politisch jedenfalls, nicht in Betracht kommt. Es besteht wohl auch Einigkeit darüber, daß diese Option nicht mehr bestehen soll. Je größer die Zahl der Mitgliedstaaten ist, desto höher ist allerdings in Bereichen der einstimmigen Entscheidung die Wahrscheinlichkeit einer Blockade. Dabei erscheint die These, daß die neuen Beitrittsländer die weitere Entwicklung der EU hemmen könnten, zumindest als vorschnell. Ihr Beitritts-gesuch ist auf die bestehende EU gerichtet, zu deren Grundlagen das Prinzip der dynamischen Fortentwicklung gehört. Hierüber muß Konsens erzielt werden. Aber nichts spricht dafür, daß sie darauf zielen, langfristig Mitgliedstaaten „zweiter Klasse“ zu sein. Kein gegenwärtiger Mitgliedstaat sollte sich hier auf das „hohe Roß“ setzen. Nicht der Ausschluß, sondern Inclusion und Rücksichtnahme sollte das Prinzip für die künftige Entwicklung sein. Wenn das jetzt erreichte Maß an Integration unwiderruflich und die Bindung in der EU nicht (nur) zwischen Staaten und Völkern, sondern auch zwischen Unionsbürgern maßgeblich ist, dann ist der auf die Staaten bezogene, intergouvernementalistische Ansatz der Flexibilität nicht zielführend. Ebenso wenig kann andererseits künftig das (oft mißbräuchliche) allein auf nationale Souveränität pochende Veto bei Integrationsfortschritten akzeptiert werden. Der Schlüssel liegt in Art. 10 EGV mit der dort verankerten, politisch weitreichenden Solidaritätsverpflichtung aller Mitgliedstaaten. Danach ist ein Veto nur zulässig, wenn sachliche, evtl. auch verfassungsrechtliche schwerwiegende Gründe das Mitziehen unmöglich machen. Hier wären auch ein Alleingang einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Ausgrenzung der betreffenden Unionsbürger oder gar die Verpflichtung wider Willen eine Respektlosigkeit und Verletzung des Solidaritätsprinzips. Entsprechende Begründungspflichten und Verfahren finden sich bereits im positiven Vertragsrecht⁹².

Ausblick

- 47 Die Verfassung der Europäischen Union ist nicht die eines Staates und sollte nicht dem Muster des klassischen Nationalstaats nachgebildet werden. Die Frage danach, welche Verfassung für Europa angemessen ist, findet im Ansatz des europäischen Verfassungsverbundes eine Antwort. „Europäische Verfassung“ ist danach das föderative System von nationalen Teilverfassungen und supranationaler Komplementärverfassung, im Sinne des „multilevel constitutionalism“. In diesem Rechtsverbund⁹³ sind Bürger und Staaten Rechtssubjekte, die öffentliche Gewalt ist Trägern verschiedener Handlungsebenen anvertraut, „Souveränität“ wird damit teils durch nationale, teils gemeinsam durch europäische Organe ausgeübt und, wenn es eine Kompetenz-Kompetenz gibt, liegt sie bei den Mitgliedstaaten und der EU gemeinsam. Für die Bewußtwerdung der Subjektstellung der Unionsbürger als Verfassungsgeber im Prozeß der europäischen Verfassungsentwicklung ist der Beschluß, eine Charta der Grundrechte der Union auszuarbeiten, von größter Bedeutung. Der hierfür geschaffene Konvent⁹⁴ könnte Modell für ein revidiertes, dem Verfassungscharakter angemesseneres Verfahren der Vertragsrevision sein, das seine Basis in dem durch einen solchen Konvent ausgearbeiteten Vorschlag fände, über welchen die Regierungskonferenz beschließt, und dessen Inkrafttreten der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten und möglicherweise einem europäischen Referendum unterworfen ist. Die Völker der Mitgliedstaaten sind schon jetzt nur noch eingeschränkt Herren ihrer Verfassungen, aber als Staats- und Unionsbürger „Herren der Verträge“. Dies gilt es bewußt zu machen, damit auf der Basis der Grundrechte-Charta die nunmehr in Angriff genommene Reform der Union sowie der Beitritt neuer

Mitgliedstaaten verstanden wird als Ergänzung und Erweiterung des europäischen Sozialvertrags.

*Dieser Beitrag ist eine aktualisierte und ergänzte Fassung des am 26.11.1999 im Europa-Kolleg Hamburg gehaltenen Vortrags. Der Ver. dankt Daniel Thym für die unterstützende Mitarbeit.

¹Unterzeichnung des EGKS-Vertrages am 18. April 1951, gemäß dem Schuman-Plan zur Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, vom 9. Mai 1950.

²J. Fischer, Rede vor dem Europäischen Parlament am 12.1.1999, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/index.htm; vgl. auch H. Prantl, Freiheit oder Frechheit?, Süddeutsche Zeitung v. 29. 10. 1999, S. 4: „Europa braucht eine Verfassung, weil es in einer Verfassung ist, die Europa ruinieren kann“.

³W. Schäuble/K. Lamers, Überlegungen zur europäischen Politik II - zum Fortgang des europäischen Einigungsprozesses, 1999, S. 15; ohne diesen Begriff dies., An umfassenden Reformen führt jetzt kein Weg vorbei, FAZ Nr. 285 v. 7. 12. 1999, S. 7.; G. Hirsch, EG: Kein Stat, aber eine Verfassung, NJW 2000, 46 (47); vgl. auch: M. Bergius/M. Winter, „EU braucht eine Verfassung“ - Europa-Richter plädiert für Katalog „harter Grundrechte“, Frankfurter Rundschau v. 5. Jan. 2000, S. 1

⁴J. Rau, Die Quelle der Legitimation deutlich machen. Eine föderale Verfassung für Europa, FAZ Nr. 257 v. 4. Nov. 1999, S. 16.

⁵J. Delors, Interview in Le Monde v. 19.1.2000, S. 2; vgl. auch ders., Gastkommentar: Eine Föderation der Nationalstaaten, Die Welt v. 17. 2. 1999.

⁶D. Grimm, Does Europe Need a Constitution?, in: ELJ 1 (1995), 282; mit einer Antwort von J. Habermas, Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?', in: ELJ 1 (1995), 303.

⁷Vgl. O. Schmuck, Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung, intgeration 2000, 48 (53 ff.).

⁸Dok. A5-0058/1999, Vertragsreform und nächste Regierungskonferenz, Berichterstatter: Giorgos Dimitrakopoulos und Jo Leinen, PE 282.275, Ziff. 13.

⁹R. von Weizsäcker/J.-L. Dehaene/D. Simon, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung sind erheblich. Nur mit einer umfassenden Reform kann die EU die historische Herausforderung bestehen, FAZ Nr. 244 v. 20. Okt. 1999, S. 9 f.

¹⁰Ebd. Ziff. 13, 15, wobei das Parlament im „konstitutionellen Teil“ die Präambel, die Ziele der Unon, die Grundrechte und die Bestimmungen über die Organe, die Entscheidungsverfahren und die verschiedenen Zuständigkeiten sehen will, während die „Drei Weisen“ (vgl. oben, Fn. 9) die Bestimmungen über die speziellen Politiken der Union im zweiten, durch vereinfachtes Verfahren (Beschluß des Rates mit Zustimmung des Europäischen Parlaments) änderbaren Teil verorten wollten.

¹¹P. Kirchhof, Zu schnelle Verheinheitlichung gefährdet Europa. Der scheidende Karlsruher Richter Paul Kirchhof plädiert für einen Staatenverbund ohne gemeinsame Verfassung, Süddeutsche Zeitung Nr. 275 v. 27./28. Nov. 1999, S. 14.

¹²D. Grimm, Ohne Volk keine Verfassung. Eine demokratische EU braucht bessere Institutionen, aber kein Grundgesetz, Die Zeit Nr. 12, v. 18. März 1999, S. 4; ähnlich schon ders., Vertrag oder Verfassung. Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II, StWStP 6 (1995), S. 509 (516 ff.).

¹³Vgl. noch D. Grimm (Fn. 12), S. 521: „Aussichten auf eine Europäisierung des Kommunikationssystems bestehen vollends gar nicht“.

¹⁴D. Grimm (Fn. 12), S. 4.

¹⁵Mit Verweis auf entsprechende Worte von Walter Hallstein, vgl. auch H. Steinberger, Die Europäische Union im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Okt. 1993, in: FS Bernhardt, 1995, S. 1313 (1326): Das System der Nationalstaaten habe den wichtigsten Test des 20. Jahrhunderts nicht bestanden; es hat sich in zwei Weltkriegen als unfähig erwiesen, den Frieden zu bewahren.

¹⁶Vgl. EuGHE 1991 I 6079 - EWR-Gutachten I: danach „...stellt der EWG-Vertrag, obwohl er in der Form einer völkerrechtlichen Übereinkunft geschlossen wurde, nichtsdestoweniger die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft dar“; ähnl. schon EuGHE 1986, 1339 (1365 f.) - Les Verts.; s. auch M. Zuleeg, Die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, BB 1994, S. 581 ff., mwN.

¹⁷BVerfGE 22, 293 (296) - EWG-Verordnung.

¹⁸Rede anlässlich der Vereidigung der neuen Kommission am 17. 9. 1999 in Luxembourg, EuGRZ 1999, 503 f.

¹⁹J. Rau (Fn. 4), S. 16.

²⁰Vgl. dazu T. Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1994, S. 421 ff.

²¹Vgl. unten II.3.

²²H. Hofmann, Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung, JZ 1999, 1065 (1069 f.).

²³Ebd., S. 1069.

²⁴Vgl. G.W.F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke 7 (ed. E. Moldenhauer/K.M. Michel, 1971), S. 398 ff. (§§ 257): „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee“, oder „das an und für sich Vernünftige“; „diese substantielle Einheit ist absoluter unbewegter Selbstzweck..., objektiver Geist“, (ebd., § 258), ferner: „Die Persönlichkeit des Staates ist nur als eine Person, der Monarch, wirklich“ (ebd., § 279), „Man muß „den Staat wie ein Irdisch-Göttliches verehren“ (§ 272 Zusatz).

²⁵H. Hofmann (Fn. 22), S. 1070.

²⁶I. Kant, Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, 2. Teil, Das öffentliche Recht, (ed. königl. Preußische Akademie der Wissenschaften, 1907/14), § 45.

²⁷Vgl. auch H. Steiger, Der Vertrag von Amsterdam: Auf dem Wege zu einer europäischen Republik, in: G. Weick (Hrsg.) Competition or Convergence. The Future of the European Legal Culture, 1999, S. 31 (40), der allerdings in der EU „eine Vereinigung unter Rechtsgesetzen, zwar nicht unmittelbar der Europäer, sondern ihrer Staaten“ sieht.

²⁸Vgl. jetzt P. Häberle, Europäische Verfassungslehre - ein Projekt, in: ders., Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999, S. 12 (16).

²⁹J. J. Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze der des Staatsrecht, hrsg. u. übers. v. H. Brockhardt, 1977, S. 16 ff.; H. Grotius, De jur belli ac pacis, 1720, deutsche Fassung herausg. v. W. Schätzel, Klaasiker des Völkerrechts, Bd. 1, 1950, II.5 § 23; J. Locke, Zwei Abhandlungen über die Regierung, Bd. 2, S. 264 ff.; I. Kant, Metaphysik der Sitten (Rechtslehre, § 47), Werkausgabe Bd. 8, 1977, S. 434; umfassend mit neueren Sichtweisen W. Kersting, Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags, 1994.

³⁰Vgl. im einzelnen schon I. Pernice, Die Europäische Verfassung auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Unin vor der Osterweiterung, JÖR 48 (2000), S. 205 (211).

³¹In diesem Sinne BVerfGE 83, 37 (51): „Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die

Rechte gegründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt“; deutlich auch die Begründung gegen die Entziehbarkeit dieses „status“ s. auch BVerfGE 37, 217 (239): „Der inneren Beziehung des freien Bürgers zu einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen entspricht es, daß seine Staatsbürgerschaft (!) als grundsätzlich unentziehbar gewährleistet ist“. Zur Verabschiedung des Begriffs der Staatsangehörigkeit vgl. P. Häberle, „Staatsbürgerschaft“ als Thema einer europäischen Verfassungslehre, in: FS Martin Heckel, 1999, S. 725 (733 ff.).

³²Zu diesen Funktionen der Verfassung zuletzt etwa Ch. Walter, Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion, DVBl. 2000, 1 (5); vgl. auch schon D. Grimm (Fn. 12), S. 512 ff.

³³S. auch Ch. Walter (Fn. 32), S. 5.

³⁴In diesem Sinne aber BVerfGE 89, 155 (186) - Maastricht; vgl. auch E.W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 22 Rn. 26-28; krit. dazu I. Pernice, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, AöR 120 (1995), 100 (104); S. Hobe, Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, JZ 1994, 191 (194); B.-O. Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, StwStp 5 (1994), S. 305 ff.

³⁵So etwa bei J. Isensee, Staat und Verfassung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Fn. 34), Bd. I (1995), § 13 Rn. 1; krit. Ch. Walter (Fn. 32), S. 5 f.; s. auch I. Pernice, Europäisches Verfassungsrecht im Werden, in: H. Bauer/P.-M. Huber (Hrsg.), Ius Publicum im Umbruch, XI. Deutsch-Polnisches Verwaltungsrechtskolloquium, 2000 (i.E.).

³⁶D. Grimm (Fn. 6), S. 513 f.; J. Isensee (Fn. 35), § 13 Rn. 1; P. Kirchhof, Der Staat im Prozeß europäischer Integration, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Fn. 34), Bd. VII (1992), § 183 Rn. 30 ff.; ders., Die Identität der erfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, ebd., Bd. I (1995), § 19 Rn. 18: „Staat als Voraussetzung und Gegenstand der Verfassungsgebung“; grundlegend hierzu C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 3.

³⁷Vgl. J.-C.. Piris, Does the European have a constitution Does it need one?, E.L.Rev. 24 (1999), 557 (558).

³⁸Vgl. schon I. Pernice, Deutschland in der Europäischen Union, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Fn. 34), Bd. VIII, § 191 Rn. 20 ff.; ders., in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 23 Rn. 18 f.; vorsichtiger noch H.-P. Ipsen, Europäische Verfassung - nationale Verfassung, EuR 1987, 195 (198): „deutsche 'Identität' ... als eine zur internationalen Öffnung bereite Staatlichkeit“.

³⁹J. Isensee, Nachwort: Europa - die politische Erfindung eines Erdteils, in: ders. (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 1993, S. 103 (134).

⁴⁰K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. (1995), S. 51.

⁴¹H. Hofmann (Fn. 22) S. 1067.

⁴²In diesem Sinne I. Pernice (Fn. 38), § 191 Rn. 23 f.

⁴³J. Habermas, Die postnationale Konstellation, 1998.

⁴⁴K. Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit, 1964, S. 33 ff.

⁴⁵P. Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat, Festschrift H. Schelsky (1978), S. 141 ff.; s. auch ders., Verfassung als öffentlicher Prozeß, 3. Aufl. 1998, S. 407.

⁴⁶S. Hobe, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, Der Staat 37 (1998), 521 (530 ff., 541), weitere Nachweise zum Wandel des Staatsbegriffs, ebd., S. 530, sowie ebd., S. 542 ff.: „Funktionsorientierte Neubestimmung des Staatsbildes“.

⁴⁷M. Kaufmann, Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip, JZ 1999, 814 ff.

⁴⁸Vgl. auch die Kritik bei W. Hertel, Supranationalität als Verfassungsbegriff. Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts, 1999, S. 44 ff., 59 ff.

⁴⁹In diesem Sinne vgl. I. Pernice (Fn. 38), § 191 Rn. 20, 21 (für die Gemeinschaft), ders. (Fn. 30), S. 213 f.

⁵⁰Zur Begründung eines vom Staat abstrahierenden normativen Verfassungsbegriffs in Auseinandersetzung mit den klassischen Lehren vgl. jetzt W. Hertel, Supranationalität (Fn. 48), S. 77 -105, für den die wesentlichen Elemente die Aufstellung und die Legitimation einer normativ gesicherten Herrschaftsordnung sind.

⁵¹Ch. Walter (Fn. 32), S. 13.

⁵²Vgl. indessen P. Kirchhof, Zu schnelle Vereinheitlichung gefährdet Europa, Süddeutsche Zeitung Nr. 275 v. 27./28. Nov. 1999, S. 14: „Deswegen ist es so wichtig, nicht von einer europäischen Verfassung zu sprechen, weil nur so die Verbindlichkeit der erprobten Verfassungsordnungen, die ihren Beitrag zur europäischen Integration leisten, aufrecht erhalten bleiben“.

⁵³W. Pauly/M. Siebinger, Der deutsche Verfassungsstaat, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven, 1999, S. 79 (88).

⁵⁴S. hierzu schon I. Pernice, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz - Grundlagen, Bestand und Perspektiven, NJW 1990, 2409 (2410 f.), mwN.

⁵⁵Grundlegend: EuGHE 1963, 1 - Van Gend & Loos.

⁵⁶Daß erst die Rechtsprechung den Charakter der Verträge vom völkerrechtlichen Vertrag zur Verfassung bewirkt habe, betonen dagegen Th. Schilling, Die erfassung Europas, StWStP 7 (1996), S. 387 ff.

⁵⁷Vorschläge zur Verbesserung unten, III.1.

⁵⁸So aber BVerfGE 89, 155 (190) - Maastricht; vgl. auch P. Kirchhof, Der Staat im Prozeß europäischer Integration, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Fn. 34), Bd. VII (1992), § 183 Rn. 66 ff.; besonders deutlich T. Flint, Die Übertragung von Hoheitsrechten. Zur Auslegung der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG, 1998, S. 112 ff., 135, der im Übertragungsakt nach Art. 23 I, 24 I GG eine dem Zivilrecht analoge Abtretung sieht: „Unter Übertragung von Hoheitsrechten ist die Übertragung von hoheitsrechten, d.h. ihre Abtretung zu verstehen“

⁵⁹Vgl. hierzu schon P. Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1964), S. 34 (57); weitere Nachw. bei I. Pernice (Fn. 38), § 191 Rn. 25, mwN.; ders. in: H. Dreier (Fn. 38), Art. 23, Rn. 20; zuletzt Ch. Walter (Fn. 32), S. 12.

⁶⁰Vgl. auch A. v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, 1999, S. 42 f.: „Dieses Verfahren führt zu einem Gesamtakt gem. Art. N EUV n.F., in dem die Unionsbürger über die einschlägigen Verfahren sämtlicher mitgliedstaatlicher Verfassungen ihre Zustimmung erklären“.

⁶¹Zur Eigenständigkeit der europäischen Rechtsordnung etwa EuGHE 1983 1339 - Les Verts sowie E 1991 I 6079 - EWR I; H.-P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 58 ff.; Th. Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rn. 884 ff.; s. auch BVerfGE 22, 293 (296) - EWG-Verordnung; zur völkerrechtlichen Deutung der Verträge u.a. BVerfGE 89, 155 (187, 200 f.) - Maastricht; P. Kirchhof (Fn. 36), § 183 Rn. 65: „Das Europarecht erreicht nur über die Brücke des Art. 24 I GG die deutsche Rechtsordnung“; R. Streinz, Europarecht, 4. Aufl. 1999, S. 47.

⁶²H. Hofmann (Fn. 22) S. 1074: „Es besteht keine Notwendigkeit, die Herrschaftsbefugnisse der europäischen Institutionen neu zu begründen, keine Bedürfnis, durch einen solchen Gründungsakt gegen fremde Herrschaft und Bevormundung eins und frei zu werden und erst durch diese Freiheit Zukunft zu gewinnen“.

⁶³Vgl. zur Bedeutung der Friedenssicherung bei Begründung der europäischen Verträge H. v.d. Groeben, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, 1995, S. 254, 269 sowie die Erklärung der

französischen Regierung vom 9.5.1950 über die Vereinigung der deutschen und der französischen Kohle- und Stahlindustrie (Schuman-Plan): „Der Friede in der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen ... die Einrichtung einer neuen hohen Behörde ... wird ... die erste konkrete Grundlage bilden für eine europäische Föderation, die unerlässlich ist zur Bewahrung des Friedens“.

⁶⁴Zu letzterem: I. Pernice, Das Ende der währungspolitischen Souveränität Deutschlands und das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift U. Everling, Band II, 1995, S. 1057 (1070).

⁶⁵So Günter Hirsch bei einem Vortrag zur Eröffnung der Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht an der Universität Bayreuth, am 12. 11. 1999.

⁶⁶H. Hofmann (Fn. 22), S. 1074.

⁶⁷Vgl. dazu etwa Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung: „European Governance Scheme for Sustainability. Institutional and Procedural Issues“, Brüssel 2000.

⁶⁸S. dazu etwa D. Grimm (Fn. 6), S. 295 f., der speziell auf die fehlende Sprache, nicht aber auf die fehlende ethnische Homogenität hinweist; krit. J.H.H. Weiler, The State „über alles“ - Demos Telos and the German Maastricht Decision, in: Festschrift U. Everling, Band II, 1995, S. 1651 (1677 ff.); J. Habermas, Braucht Europa eine Verfassung Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen, 1996, S. 185 ff.; I. Pernice (Fn. 34), S. 118 f.

⁶⁹D. Sternberger, Verfassungspatriotismus, Schriften, Band X, 1994, S. 13 ff.; J. Habermas, Faktizität und Geltung, 2. Aufl. 1992, S. 642.

⁷⁰J.H.H. Weiler, The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy, www.wi-berlin.de/weiler, S. 5.

⁷¹Vgl. zur Möglichkeit einer parallelen demokratischen Legitimation durch Europäisches Parlament und Bundestag BVerfGE 89, 155 (184); s. auch W. Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 65 ff.; I. Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie, Die Verwaltung 26 (1993), 449 (465 f.).

⁷²Paul Kirchhof, Zu schnelle Vereinheitlichung gefährdet Europa, Süddeutsche Zeitung Nr. 275 v. 27./28. Nov. 1999, S. 14.

⁷³Vgl. BVerfGE 58, 1 (28) - Eurocontrol; krit. Flint, Übertragung (Fn. 58), S. 137 ff., der hierbei von „Verfassungsvollzug“ spricht (ebd., S. 139).

⁷⁴P. Pernthaler, „Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Österreich“, in Battis/Tsatsos/Stephanou (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 1995, S. 437 (444); s. auch I. Seidl-Hohenveldern, Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the EU, CMLRev. 32 (1995), S. 727 (729); eingehend T. Öhlinger, Der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften als Gesamtänderung der Bundesverfassung (1988), in: ders., Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, 1999, S. 31 ff., insbes. zur Frage der Gesamtänderung durch Staatsvertrag: ebd., S. 53 ff., 74 f., im Blick auf die „Nebeneffekte“ der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Gemeinschaften.

⁷⁵Vgl. auch G. C. Rodíques Iglesias, Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung, NJW 1999, 1 (2 f.).

⁷⁶So die österreichische Doktrin, vgl. etwa : P. Pernthaler, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: FS Winkler, 1997, S. 773 ff., und T. Öhlinger, Die Verfassung im Schmelztiegel der europäischen Integration: Österreichs neue Doppelverfassung, in: ders., Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, 1999, S. 165 ff. (215 f.). Ähnlich zur „doppelten Verfaßtheit der Bürger Europas“ - so T. Läufer, Zur künftigen Verfassung (Fn. 7), Integration 27 (1994), S. 204 (208), sowie W. Schröder, Demokratie, Transparenz und die Regierungskonferenz - Überlegungen zur Legitimität der Europäischen Union, KritV 81 (1998), S. 423 (439).

⁷⁷Grundlegend: P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, 261 ff.; vgl. auch ders., Theorieelemente eines allgemeinen juristischen Rezeptionsmodells, JZ 1992, 1033 (1042 f.), mit dem Ausblick auf ein „Gemeineuropäisches Verfassungsbuch“. Stärker auf die Europäische Union bezogen: M. Heintzen,

Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union, EuR 1997, 1 (4 ff.): Entwicklung zum „unionseuropäischen Verfassungsgemeinrecht“.

⁷⁸Vgl. etwa H.-W. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1993; zuletzt: P.-C. Müller-Graff, Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, Integration 2000, 34 (40 f.).

⁷⁹Vgl. dazu I. Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Ein Beitrag zum gemeinschaftsimmanenten Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof, 1979, insbes. S. 20 ff., 65 ff.

⁸⁰Vgl. R. von Weizsäcker/J.-L. Dehaene/D. Simon (Fn. 9).

⁸¹Entschließung des Europäischen Parlaments zur Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz v. 18. Nov. 1999 (PE 282.275), Ziff. 11 ff., mit der Forderung der „Eröffnung eines verfassungsgebenden Prozesses“, wobei „die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte integrierender Bestandteil dieses verfassungsgebenden Prozesses sein muß“.

⁸²Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union v. 15. 2. 2000 (Charte 4123/00) und vom 24. 2. 2000 (Charte 4137/00), unter: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=de>.

⁸³So der Vorschlag von U. Di Fabio, Für eine Grundrechtsdebatte ist es Zeit, FAZ Nr. 268 v. 17. Nov. 1999, S. 11.

⁸⁴Vgl. EuGHE 1987, 4199 - Foto Frost.

⁸⁵Entsprechend auch der Entwurf einer Charta der Grundrechte (Fn. 82), unter Horizontal Articles: „Präambel oder Article 1“.

⁸⁶Vgl. zum Begriff im übrigen I. Pernice, „Europäische Union“ - die Sprachverwirrung von Maastricht, ZEuP 3 (1995), 177 (178); A. v. Bogdandy, The Legal Case for Unity, The European Union as a single organisation with a single legal system, in: CMLRev. 36 (1999), 887.

⁸⁷Vgl. BVerfGE 89, 155 (189) - Maastricht; s. auch M. Pechstein/C. Koenig, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl. 1998, Rn. 55 ff., 81: „Die Europäische Union ist kein Völkerechtssubjekt und daher keine internationale Organisation“, mwN.; dagegen: O. Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, 334 (337 ff.); A. v. Bogdandy/M. Nettesheim, Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, in: EuR 1996, 1 (3 ff.); I. Pernice (Fn. 38), Art. 23, Rn. 42.

⁸⁸So die Forderung vieler deutscher Bundesländer; vgl. Entschließung des Bundesrates zur Regierungskonferenz, BRat-Drucks. 61/00 Anlage..

⁸⁹Vgl. etwa die Stellungnahme des Bundesrates zur Einführung des Art. 23 GG 1992, in: BRatDrs. 703-89, Anhang S. 4.

⁹⁰Entsprechend ein Vorschlag des Verf. auf der Europaminister-Konferenz am 3. Dez. 1999, vgl. dazu U. Kalbfleisch-Kottsieper, Dem Bürger zu Ehren, EU- Magazin 1-2/2000, S. 20 (21 f.); ähnl. Auch G. Hirsch, Die Europäische Union als Grundrechtsgemeinschaft, in: G.C. Rodríguez Iglesias/O. Due/R. Schintgen/C. Elsen (Hrsg.), Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler, 1999, 177 (186 f.).

⁹¹Zu diesem Ansatz vgl. die Studie von Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa 96 - Reformprogramm für die Europäische Union, 3. Aufl. 1995, S. 18 ff.

⁹²Vgl. dazu die Vorschläge der Europäischen Kommission, Adapting the institutions to make a success of enlargement, Commission opinion in accordance with Art. 48 TEU, unter: http://www.europa.eu.int/igc2000/index_de.htm, 2000; s. auch C.-D. Ehlermann, Enge Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, EuR 1997, 362; H. Kortenbergh, Closer cooperation in the Treaty of Amsterdam, CMLRev. 35 (1998), 833; R. Hofmann, Wieviel Flexibilität für welches Europa,

EuR 1999, 713; V. Constantinesco, Les clauses de « coopération renforcée »: le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, RTD eur. 33 (1997), 751.

⁹³Zu diesem Begriff vgl. M. Zuleeg, Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Gemeinschaft, ZEuP 1 (1993), 475 ff.

⁹⁴Vgl. etwa Art. 40 II EUV, 11 II EUV.

⁹⁵So der Begriff auch in BVerfGE 89, 155 (188) - Maastricht.

⁹⁶Vgl. zur Struktur den Anhang zu den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere v. 16.10.1999, unter: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>.