



**Walter Hallstein-Institut**  
für Europäisches Verfassungsrecht

**Humboldt-Universität zu Berlin**

WHI - Paper 17/03

**Verfassungsstruktur  
und Verfassungskohärenz –  
Merkmale  
europäischen Verfassungsrechts?**

Franz C. Mayer

Dezember 2003

Dieser Beitrag ist erstmals erschienen als

Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts?

**Integration** 2003, Heft 4, S. 398-413  
(26. Jahrgang, November 2003)

Die Veröffentlichung als WHI-Paper erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber.

**Zitiervorschlag:**

*Mayer, Franz C. : Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts?,*

Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 17/03 (2003),  
<http://www.whi-berlin.de/struktur.htm>

(Integration 2003, S. 398-413)

## Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts?

Franz C. Mayer \*

### Einleitung

Ein schlanker Text ist es nicht gerade geworden. Der vom europäischen Verfassungskonvent im Juli 2003 vorgelegte „Entwurf über einen Vertrag für die Verfassung Europas“ (VE) <sup>1</sup> umfaßt als Textausgabe 350 Seiten und 465 Artikel. Mit dem Umfang eines Textes erhöhen sich die Erwartungen an dessen Struktur und innere Kohärenz. Erfüllt der Verfassungsentwurf diese Erwartungen?

Zur Beantwortung dieser Frage ist eine Vergewisserung über die formale Struktur der Konventsentwurfs hilfreich (dazu I.). Anschließend lässt sich zunächst prüfen, ob der Entwurf allgemeinen Standards für die Struktur von Verfassungstexten entspricht (dazu II.). Unabhängig davon lässt sich überlegen, ob im Vergleich zum bisherigen Recht mit dem Konventsentwurf strukturelle Verbesserungen erzielt worden sind (dazu III.). Schließlich kann die Frage, ob der Konventstext eine gelungene Struktur aufweist, auch mit Blick auf die Besonderheiten der europäischen Integration gestellt werden - entspricht der Verfassungsentwurf den besonderen Verfassungsgegebenheiten der europäischen Integration und transportiert er durch die Struktur eine bestimmte Idee oder Philosophie (dazu IV.)?

### I. Die Struktur des Konventsentwurfs

Der Entwurf ist in vier Teile gegliedert, denen eine Präambel vorangestellt ist. Die Teile I und II sind bereits für den Europäischen Rat von Thessaloniki am 20. Juni 2003 fertiggestellt worden.<sup>2</sup> Die Teile III und IV wurden der italienischen Ratspräsidentschaft am 18. Juli 2003 übergeben.<sup>3</sup> Teil I wird nicht näher bezeichnet, er umfasst der Sache nach Grundbestimmungen. Teil II gibt die im wesentlichen unverändert gebliebene Grundrechte-Charta wieder, einschließlich einer (weiteren) Präambel. Auf der gleichen rechtlichen Rangstufe ist der umfangreiche Teil III („Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“) im Kern der derzeitige EG-Vertrag. Teil IV („Allgemeine und Schlußbestimmungen“) hat im wesentlichen Schlussbestimmungen zum Gegenstand.

---

\* Dr. jur., LL.M. (Yale). Walter Hallstein-Institut, Humboldt-Universität zu Berlin. Kontakt: fmay-er@aya.yale.edu.

<sup>1</sup> Konventsdokument CONV 850/03.

<sup>2</sup> CONV 820/3/03 Rev.3.

<sup>3</sup> CONV 850/03.

## 1. Formale Gleichrangigkeit als Strukturprinzip

Wie verhalten sich diese vier Teile zueinander?

Am Ende der Konventsarbeit wurde begonnen, bei der Artikelbenennung den Hinweis auf den jeweiligen Teil für den Teil I aufzugeben. „Art. 1“ – ohne Zusatz – , bezeichnet danach also den Art. 1 des Teils I. Die Artikel 1 der anderen Teile sind mit einem Zusatz „II“, „III“ oder „IV“ gekennzeichnet. Diese symbolische Herausstellung des Teils I, der – mit Ausnahme der Übernahme bestehender **[\*399]** primärrechtlicher Formulierungen – im wesentlichen vom Konvent neu erarbeitet worden ist, spiegelt sich darin, dass Teil I (mit der Charta als Teil II) in Thessaloniki als erstes überreicht worden ist. Die damit angedeutete Stellung des Teils I als der ‚eigentlichen‘ Verfassung<sup>4</sup> schlägt sich indessen nicht in einer ausdrücklichen rechtlichen Abstufung zwischen den verschiedenen Teilen des Entwurfs nieder. Grundsätzlich stehen deswegen alle vier Teile des Entwurfs auf der gleichen rechtlichen Rangstufe. Unter den zahllosen redaktionellen und juristischen Änderungen zum Konventsentwurf, die das Sekretariat der Regierungskonferenz (Ratssekretariat) mit dem 550-seitigen Dokument CIG 4/03 vom 6. Oktober 2003 für die Regierungskonferenz vorbereitet hat, findet sich im Sinne der Gleichrangigkeit aller Vertragsartikel folgerichtig auch der Vorschlag einer einheitlichen, im ganzen Verfassungstext durchlaufenden Nummerierung in arabischen Zahlen (von 1 bis 465).

## 2. Materielle Abstufungen

Freilich schließt dies nicht aus, dass nach allgemeinen Grundsätzen ein bestimmtes Verhältnis der verschiedenen Teile zueinander besteht. Beispielsweise gehen speziellere Bestimmungen allgemeinen Bestimmungen vor. Ist nun aber der Teil III gegenüber Teil I durchgehend als spezieller anzusehen, weil er alleine durch seinen Umfang die Vermutung der Detailregelung für sich hat? Oder ist auf den Einzelfall abzustellen, in dem man auch einmal im Teil I eine speziellere Regelung ausfindig machen mag? Oder ist gar der Teil I gegenüber Teil III vorrangig, weil der neuere, gleichsam aktualisierte Regelungswille dort niedergelegt ist? Eine Antwort auf diese Fragen ergibt sich aus der Gleichrangigkeit der verschiedenen Teile des Entwurfs: Da diese Teile alle auf der gleichen Rangstufe stehen, müssen etwaige Widersprüche zwischen den verschiedenen Teilen nach dem allgemeinen Konkordanzprinzip so aufgelöst werden, dass möglichst alle Regelungsgehalte möglichst weitgehend Berücksichtigung finden. Eine allgemeine Regel für den Vorrang des einen oder anderen Teiles besteht damit nicht. Materielle Abstufungen, wie sie sich etwa aus der deutschen Verfassungsordnung aus Art. 79 Abs. 3 GG ergeben, finden sich im Entwurf nicht.

Im Einzelnen kann man festhalten:

*Teil I* enthält Grundbestimmungen, die zum Teil ohne weiteres aus sich selbst heraus verständlich sind, etwa wenn es um Gründung, Werte und Ziele der Union geht. Teilweise werden aber allgemeine Formulierungen des Teils I in den anderen Teilen, insbesondere in Teil II und III wieder aufgenommen und erst dort rechtlich handhabbar gemacht. So beschreibt Art. 4 beispielsweise in allgemeiner Form die Grundfreiheiten des Binnenmarktes, die in Teil III ausführlich behandelt werden. Art. 7 verweist in gelungener Weise auf die verschiedenen Dimensionen des Grundrechtsschutzes in der EU, indem neben den Verweis auf die Charta in

---

<sup>4</sup> Bezeichnenderweise enthält die erste vom Amt für Veröffentlichungen der EU herausgegebene Version der Verfassung auch nur die Teile I und II.

Teil II der Schutz der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze entsprechend der Rechtsprechung des EuGH gestellt wird. Weiter finden sich Bestimmungen zu den Kompetenzen, den Organen und den Handlungsformen sowie zur verstärkten Zusammenarbeit, die zum Teil aber eben erst durch das Zusammenspiel mit Teil III rechtlich handhabbar werden. Etwas unvermittelt finden sich in Teil I an jeweils zwei Stellen besondere Bestimmungen zur GASP und zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die man erst in Teil III vermuten würde. Strukturelle Dopp[**\*400**]lungen zu Gewährleistungen der Grundrechte-Charta weisen die Art. 44 ff. auf, die mit „Das demokratische Leben der Union“ überschrieben sind. Hier wird besonders deutlich, dass die Charta im Jahre 2000 zu einem Zeitpunkt entworfen wurde, als eine umfassende Neuformulierung der rechtlichen Grundlagen noch nicht absehbar war, Teil I demgegenüber zu einem Zeitpunkt entstanden ist, zu dem die Einbeziehung der Grundrechte-Charta in das Konventsergebnis noch offen war. Später hat man dann offenbar die politische Kraft nicht aufbringen wollen, den Gesamttext nochmals zu öffnen und Dopplungen auszuschließen bzw. seinerzeit gleichsam in überschießender Verfassungsgebung jenseits der echten Grundrechte in die Charta gelangten allgemeinen Gewährleistungen und Strukturprinzipien aus der Charta wieder herauszunehmen.

So kommt es beispielsweise, dass im Konventsentwurf zum einen Art. 50 vom Schutz personenbezogener Daten handelt und – eigentlich systemwidrig, weil nicht in den Kompetenzübersichten in Art. 9 oder in Teil III verortet – durch eine Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich ergänzt wird, zum anderen Art. II-8 auch vom Schutz personenbezogener Daten handelt, diesen aber völlig anders formuliert und auch keinen Gesetzesvorbehalt enthält. Ein anderes Beispiel: Gleich an zwei Stellen im Konventsentwurf heißt es, der Unionsbürger habe alleine aufgrund seiner Unionsbürgerschaft das Recht zu Freizügigkeit und Aufenthalt in allen Mitgliedstaaten. Wo Art. 8 Abs. 3 immerhin noch einen gewissen Vorbehalt erkennen lässt, gewährleistet der entsprechende Artikel der Grundrechtecharta (Art. II-45) diese Rechte ohne Einschränkung.

Teil I endet mit Bestimmungen zu den Finanzen, den Nachbarn der Union und zur Zugehörigkeit zur Union, wo sich auch eine Austrittsklausel findet. Die letztgenannten Bestimmungen würde man eigentlich in Teil IV (Schlussbestimmungen) vermuten. Auch dieser Webfehler erklärt sich wohl daraus, dass die Schlussbestimmungen des Teils I zu einem Zeitpunkt entstanden sind, zu dem nicht entschieden war, dass es weitere Verfassungsteile auf gleicher rechtlicher Stufe geben würde.

*Teil II* ist nahezu unverändert die Grundrechte-Charta aus dem Jahre 2000, skurrilerweise einschließlich der seinerzeitigen Präambel, die sich gegen den vom Konventspräsidenten eigenhändig entworfenen Text als Gesamt-Präambel nicht durchsetzen konnte. Ebenfalls merkwürdig mutet es an, dass die Präambel wohl auf britischen Druck um einen Verweis auf die seinerzeit 2000 vom damaligen Konventspräsidium formulierten Erläuterungen ergänzt wurde, die damit einen hybriden Status amtlicher Auslegungshinweise erhalten.

*Teil III* ist im wesentlichen der derzeitige EG-Vertrag, mit Anpassungen an die in Teil I getroffene Kompetenz- und Handlungsformensystematik. Etwas ungünstig ist es, dass Teil III, von dem der Leser eigentlich die Ausfüllung der allgemeinen Bestimmungen des Teils I erwartet, seinerseits erst einmal mit allgemeinen Bestimmungen aufwartet. Neben den verschiedenen aus dem EG-Vertrag vertrauten Politiken finden sich in der Gegenüberstellung Interne Politikbereiche – Auswärtiges Handeln hier zum dritten Mal <sup>5</sup> Bestimmungen zur Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres und zur GASP, deren Verhältnis zu den diese Bereiche

<sup>5</sup> Beispiel GASP: Art. 15, 39 und 40 sowie III-195 ff.

betreffenden detaillierten Artikeln des Teils I sich erst bei näherer Lektüre erschließt. Ferner wird die Arbeitsweise der Organe näher bestimmt, hier erst begegnet man beispielsweise auch genaueren Festlegungen der Klagemöglichkeiten vor dem EuGH (Art. III-258 ff.), wo Teil I nur ungefähre Angaben macht. Teil III schließt mit gemeinsamen Bestimmungen, die sich auch entweder in Teil I oder aber an den Anfang von [\*401] Teil III hätten stellen lassen. Insgesamt ist Teil III sicherlich der Teil, dem der Konvent aus Gründen des Zeitdrucks aber sicherlich auch aus Gründen der begrenzten materiellrechtlichen Expertise am wenigsten Aufmerksamkeit gewidmet hat. Hier man von der Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz vorgenommene Änderungen besonders sorgfältig verfolgen müssen.

*Teil IV* ist der kürzeste Teil. Er beginnt mit einem Artikel zu den Symbolen der Union, zu dem der Konvent in einer Fußnote selbst mitteilt, dass der Artikel besser in Teil I aufgehoben wäre. Hier zeigen sich die Folgen der Fertigstellung und Abgabe der Teile I und II vor den Teilen III und IV. Im übrigen finden sich hier die Schlussbestimmungen zum Gesamtvertrag: dies sind insbesondere Bestimmungen zum Inkrafttreten und zur Änderung, aber auch solche zur Aufhebung der Altverträge und zu den Protokollen.

### 3. Nebenverfassungsrecht?

Der Entwurf umfaßt nicht alleine die Teile I bis IV. Daneben findet sich die bereits erwähnte Präambel, zu der die Präambel der Grundrechte-Charta am Anfang des Teils II hinzutritt, sowie eine Reihe von Protokollen, auf die zum Teil im Entwurfstext ausdrücklich Bezug genommen wird.

Eine Präambel gehört zum gängigen Repertoire für die Ausgestaltung feierlicher Texte sowohl im Bereich des Völkerrechts wie auch des Verfassungsrechts,<sup>6</sup> wobei Präambeln nur begrenzte rechtliche Wirkung entfalten. Ihre Bedeutung liegt im Bereich des Symbolischen, sie mögen allenfalls bei Auslegungsfragen gelegentlich eine gewisse rechtliche Relevanz entfalten.<sup>7</sup> Die im Konventsentwurf enthaltene Präambel-Verdoppelung durch die Beibehaltung einer eigenen Präambel für die Grundrechte-Charta erscheint zumindest als Besonderheit, wenn nicht gar als Skurrilität.

Noch mehr verwundert es, sich mit Protokollen konfrontiert zu sehen. Protokolle stammen aus der Welt des Völkervertragsrechts. Verfassungen sind in aller Regel nicht von Protokollen begleitet.<sup>8</sup> Zugegebenermaßen ist der vom Konvent vorgelegte Text ein Entwurf für einen Vertrag, wenn auch ein Vertrag über eine Verfassung, danach geht es letzten Endes auf einer formalen Ebene doch eher um Völkervertragsrecht.<sup>9</sup> Allerdings wird auf der politischen Ebene mittlerweile vielfach so selbstverständlich verkürzt von ‚Verfassung‘ gesprochen, dass es schlicht verwundert, dass man den Verfassungsanspruch so schnell aufgegeben und hier nicht statt der Protokolle ein Konzept verwendet hat, dass die Originalität des ganzen Unternehmens besser beschrieben hätte. Beispielsweise hätte man in Anlehnung an französische bzw.

---

<sup>6</sup> S. im Bereich des Völkervertragsrechts nur die Präambel der Charta der Vereinten Nationen, die in ihrer Formulierung („We the peoples of the United Nations...“) an die US-Verfassung von 1787 erinnert.

<sup>7</sup> Umso erstaunlicher die hartnäckigen Bestrebungen insbesondere von polnischer Seite über den Hinweis auf die religiösen Überlieferungen hinaus einen noch deutlicheren Gottesbezug. Ein solcher wäre mit dem französischen Verfassungsprinzip der *laïcité* nicht vereinbar.

<sup>8</sup> Man mag allenfalls im Bundesverfassungsrecht gelegentliche Phänomene aufspüren, in denen Absprachen zwischen den Beteiligten entfernt an die völkervertragsrechtliche Welt erinnern, wie etwa das Lindauer Abkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Vertretung im auswärtigen Angelegenheiten im Kompetenzbereich der Länder.

<sup>9</sup> Die Kombination von völkerrechtlichem Vertrag und Verfassung befremdet zunächst, ist jedoch keine Neuerung: Zu erinnern ist daran, dass etwa das Gründungsdokument der WHO mit ‚Constitution‘ bezeichnet ist.

spanische Rechtsfiguren (*lois organiques*) statt von Protokollen von Organ- oder Organisationsgesetzen sprechen können.<sup>10</sup> Dem Verfassungsentwurf sind bereits fünf ausformulierte Protokolltexte beigelegt, von denen das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente und das (neue) Subsidiaritätsprotokoll besondere Erwähnung verdienen. In diesen Protokollen finden sich Detailregelungen zum Gesetzgebungsverfahren und zu Klagen vor dem EuGH. Das Regierungskonferenz-Dokument CIG 8/03 vom 13. Oktober 2003 führt daneben insgesamt 112 (!) weitere Protokolle zu Gründungsverträgen und Beitrittsabkommen auf. [\*402]

#### 4. Änderungsverfahren

Alle vier Teile wie auch die Protokolle unterliegen denselben Änderungsbestimmungen in Art. IV-7: eine Änderung ist nur einstimmig möglich, unter Durchführung eines aufwändigen Verfahrens, bei dem ein Konvent eingesetzt werden kann, aber nicht muss, eine Regierungskonferenz zusammentritt und die Mitgliedstaaten die Änderungen nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifizieren. Vereinfachte materielle Änderungen des Vertrages ermöglichen immerhin Passerelle-Bestimmungen wie Art. 24 Abs.4 UAbs. 2:<sup>11</sup> Danach kann (nur) für Teil III der Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis im Ministerrat zur Mehrheitsentscheidung vom Europäischen Rat einstimmig beschlossen werden.

Die immer wieder geforderte Abschichtung eines vereinfacht änderbaren ‚technischen‘ Teils einer europäischen Verfassung hat sich damit nicht durchsetzen können. Dass eine solche Lösung ernsthaft erwogen wurde, lässt sich an der Binnenstruktur des Teils I belegen (s.o.). In Deutschland werden gegen eine solche sog. „autonome“ Vertragsänderungsmöglichkeit immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, weil damit eine Kompetenz-Kompetenz der EU eingerichtet würde. Dabei ist eine vereinfachte Änderung internationaler Abkommen nichts Unbekanntes, wie Art. 108 VN-Charta belegt: Danach reicht zu einer für alle VN-Mitglieder – dazu zählt seit 1973 bekanntlich auch Deutschland - verbindliche Chartaänderung eine Zweidrittelmehrheit aus. Korrelat dazu ist freilich ein Austrittsrecht. Dass ein solches nunmehr in Art. I-59 VE ausdrücklich vorgesehen ist, hätte die Möglichkeit einer Änderung des Verfassungsvertrages ohne Einstimmigkeitserfordernis, schon mit Mehrheit fast schon nahegelegt.

#### 5. Fortgeltung bisherigen Rechts

Nach Art. IV-2 treten am Tag des Inkrafttretens des Vertrags über die Verfassung der EG-Vertrag und der EU-Vertrag außer Kraft, daneben auch diejenigen Rechtsakte und Verträge zu Änderung von EG-Vertrag und EU-Vertrag, die in einem dem Vertrag über die Verfassung beigelegten Protokoll genannt sind. Dieses Protokoll liegt noch nicht vor, es wird von der Regierungskonferenz erarbeitet werden. Es steht zu erwarten, dass darin ein ganzer Bestand von altem Recht fortgeführt wird: So werden beispielsweise Dänemark und Irland kaum auf die in älteren Protokollen (s.o. CIG 8/03) festgehaltenen Beschränkungen für ausländischen Immobilienerwerb in Dänemark oder die europarechtliche Hinnahme des irischen Verfassungsverbots des Schwangerschaftsabbruchs verzichten. Der Euratom-Vertrag und damit auch die darauf gegründete Gemeinschaft wird mit Sicherheit neben der Europäischen Union

<sup>10</sup> In diesem Sinne etwa der ‚Berliner Entwurf für eine europäische Verfassung‘. Ohnehin: dass die EU in den Kategorien des klassischen Vertragsvölkerrechts nicht mehr hinreichend erfasst wird, bedarf keiner näheren Erläuterung – welche klassische Internationale Organisation bietet schon Grundrechtsschutz gegen *eigene* Rechtsakte?

<sup>11</sup> S. auch Art. 39 Abs. 8.

weiterbestehen, ein diesbezügliches Protokoll zum Vertrag über die Verfassung hat der Konvent bereits vorgelegt.

Nicht ganz unproblematisch ist, dass die formale Neugründung der EU auf nationaler Ebene Anlass dazu geben kann, das gesamte Primärrecht, selbst wenn es im Wortlaut alte Bestimmungen aus den römischen Verträgen übernimmt, auf seine Vereinbarkeit mit dem jeweiligen nationalen Verfassungsrecht (neu) zu überprüfen. Für Deutschland ist festzuhalten, dass von einer materiellen Kontinuität der nach Art. 24 bzw. 23 GG in den letzten 50 Jahren übertragenen Hoheitsrechte auszugehen ist. Die bereits in früheren Verträgen enthaltenen und geprüften Übertragungen dürften daher einer neuerlichen bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung entzogen sein. [\*403]

Nach Art. IV-3 Abs. 2 gilt das Sekundärrecht, das aufgrund der alten Verträge entstanden ist, weiter – nach Maßgabe eines dem Vertrag über die Verfassung beigefügten Protokoll. Auch dieses Protokoll hat der Konvent der Regierungskonferenz überlassen.

Weiter heißt es „Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften ist weiterhin maßgeblich für die Auslegung des Unionsrechts“. Gemeint ist wohl die bisherige Rechtsprechung, mit anderen Worten: vom EuGH richterrechtlich entwickelte Institute gelten fort, und zwar je nach Kontext auf der obersten Ebene des europäischen Rechts. Im einzelnen stellen sich dabei wichtige Fragen, die hier nicht vertieft werden können, etwa ob die den Unionsbürger berechtigende Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien oder zum Schadensersatz bei Nichtumsetzung (Francovich-Rechtsprechung) auch für die neuen Rahmengesetze gilt – immerhin hätte der Konvent eine solche unmittelbare Anwendbarkeit bzw. Staatshaftung ja in den Text aufnehmen können, was nicht erfolgt ist. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit sollte man aber dem Art. IV Abs. 2 bis auf weiteres eine allgemeine Vermutung für den Fortbestand des Richterrechts entnehmen.

## **6. Zusammenfassung**

Insgesamt ergibt sich damit folgende Struktur: der Vertrag über die Verfassung, der an die Stelle von EG-Vertrag und EU-Vertrag tritt, besteht aus einer (Gesamt-)Präambel und vier gleichrangigen Teilen. Er wird ergänzt durch eine Reihe von Protokollen. Rechtsakte und Verträge aus der Zeit vor dem Vertrag über die Verfassung gelten nach Maßgabe eines noch zu erarbeitenden Protokolls weiter, dasselbe gilt für das alte Sekundärrecht. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH gilt grundsätzlich ebenfalls fort.

## II. Verfassungsvergleich

Entspricht die soeben beschriebene Struktur des Entwurfs anerkannten Standards des Verfassungsrechts in Europa? Die Länge und die Komplexität des Entwurfs wecken hier erste Zweifel. Dieser verstärken sich mit Blick auf die Inkohärenzen, die der Entstehungsgeschichte des Konventsentwurfs geschuldet sind. Nimmt man den Verfassungsanspruch ernst,<sup>12</sup> dann liegt für die Frage nach der handwerklichen Qualität des Entwurfs der rechtsvergleichende Blick auf die Verfassungsordnungen in den Mitglieds- und Beitrittskandidatenstaaten nahe.

### 1. Deutschland

Aus deutscher Sicht sind die naheliegendsten Vergleichsstrukturen für Verfassungen die des Grundgesetzes von 1949 und der Nachkriegs-Länderverfassungen. Kennzeichnend für die Struktur des Grundgesetzes in Deutschland ebenso wie für die Verfassungen der Länder ist die Zusammenfassung der Verfassungsbestimmungen in einer Urkunde<sup>13</sup> und im Grundgesetz – in Abkehr von der Struktur der Weimarer Verfassung – die Herausstellung der (meisten<sup>14</sup>) Grundrechte durch ihre Positionierung an der Spitze der Verfassung, in einem Teil I („Die Grundrechte“) in den Artikeln 1 bis 19. Eine Besonderheit ist die Einbeziehung der Art. 136 bis 141 der Weimarer Verfassung in das Grundgesetz durch Verweis. Materiell besteht [\*404] grundsätzlich eine Gleichrangigkeit der Grundgesetzbestimmungen, allerdings ergibt sich durch die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG eine Abstufung in der Änderungsfestigkeit der Verfassungsartikel.<sup>15</sup>

Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass aus deutscher Sicht die Struktur des Verfassungsentwurfs vor allem unter zwei Gesichtspunkten kritisiert wird: einmal wegen der Positionierung der Grundrechte-Charta nur in Teil II des Entwurfs, zum anderen wegen des unklaren Verhältnisses zwischen Teil I und insbesondere Teil III des Entwurfs.

### 2. Die anderen 27 Konventsteilnehmerstaaten: Pluralität der Verfassungsstrukturen

Betrachtet man die Verfassungsstrukturen der anderen im Konvent vertretenen Staaten, so erscheint die Struktur des Entwurfs indessen nicht als in besonderem Maße aus einem europäischen Rahmen fallend.

Teilweise findet sich eine Verfassungsstruktur die der deutschen Struktur sehr ähnelt, beispielsweise in **Italien** mit der Verfassung von 1947. Völlig anders stellt sich dagegen die Verfassungsordnung in **Großbritannien** dar: Diese ist bekanntlich durch das Fehlen einer schriftlichen Verfassungsurkunde, verbunden mit einem hohen Gewicht von Traditionselementen (conventions, customs, practice) in der Verfassungsordnung geprägt. Die Texte mit Verfassungsrelevanz reichen von der Magna Charta von 1215 bis zum Human Rights Act 1998.

Zwischen diesen beiden Polen – einerseits Bündelung der Verfassung in einer Urkunde, andererseits weitgehend ungeschriebene, nur in Teilaspekten auf bestimmte Urkunden gestützte Verfassung – bewegen sich die Verfassungen der anderen Mitgliedstaaten.

<sup>12</sup> Zur Frage, ob der Verfassungsvertrag materiell eine Verfassung ist s. im einzelnen F. C. Mayer, Macht und Gegenmacht in der Europäischen Verfassung. Zur Arbeit des Europäischen Verfassungskonventes, ZaöRV 63 (2003), 59.

<sup>13</sup> S. auch Art. 79 Abs. 1 GG.

<sup>14</sup> S. aber insbesondere die justiziellen Grundrechte in Art. 101 GG ff.

<sup>15</sup> Die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und eine Änderung, durch die die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Übersichtliche, einheitliche Verfassungsurkunden finden sich etwa in **Belgien** (Verfassung von 1831), **Luxemburg** (Verfassung von 1868), **Griechenland** (Verfassung von 1975) und Portugal (Verfassung von 1976).

In einer ganzen Reihe von Verfassungsordnungen erkennt man aber erst auf den zweiten Blick, dass das als Verfassung ausgewiesene Dokument nicht alle geltenden Verfassungsbestimmungen wiedergibt, etwa weil die Verfassung Verweise auf frühere Normschichten enthält oder auf ergänzende Normen verweist.

In **Frankreich** beispielsweise besteht mit der Verfassung der V. Republik von 1958 zwar eine einheitliche Verfassungsurkunde, allerdings verweist diese in ihrer Präambel auf die Präambel der Verfassung von 1946, die wiederum die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 mit Verfassungsrang ausstattet. Daneben bestehen sogenannte Lois organiques, die die Verfassung weiter konkretisieren. Eine ähnliche Normenkategorie besteht in **Spanien** zur Ausgestaltung der Verfassung von 1978.

Gerade der Verweis auf frühere Normschichten und deren Übernahme in die geltende Verfassung sind nichts ungewöhnliches: In den **Niederlanden** finden sich in der Verfassung von 1983 Verweise auf einzelne Bestimmungen der Verfassung von 1972, die damit fortgelten. Verfassungsergänzende Bestimmungen, auf die verwiesen wird, können unterschiedlichste Gestalt annehmen: Die Verfassung von **Dänemark** von 1953 wird durch das Thronfolgesetz ergänzt. In **Irland** sind alle Verträge, auf die sich die europäische Integration gründet, explizit in den Wortlaut der Verfassung von 1937 aufgenommen und damit gleichsam in das irische Verfassungsrecht einbezogen. Damit genügt es nicht, zur Ermittlung der geltenden irischen Verfassungsrechts den Verfassungstext von 1937 aufzuschlagen, vielmehr muss man **[\*405]** auch das europäische Primärrecht heranziehen. In **Schweden** bestehen vier Grundgesetze mit Verfassungsrang. Neben der Verfassung (Regeringsformen) von 1975, und dem Thronfolgesetz sind dies Gesetze mit Verfassungsrang, die jeweils grundrechtliche Gewährleistungen zur Pressefreiheit (Tryckfrihetsförordningen) und zur Meinungsfreiheit (Yttrandefrihetsgrundlagen) enthalten. Als Relikt aus den Zeiten der Zugehörigkeit **Finnlands** zum schwedischen Königreich war auch die finnische Verfassungsordnung bis in die jüngste Zeit auf mehrere Verfassungsgesetze mit Verfassungscharakter gegründet. Nach einer umfassenden Verfassungsreform wurde 1999 eine Verfassung für Finnland verkündet (in Kraft 2000). Eine Besonderheit des finnischen Verfassungsrechts besteht indessen fort, nämlich daß materielle Abweichungen von der Verfassung durch Verfassungsausnahmegesetze zugelassen werden können.<sup>16</sup> Danach kann der Gesetzgeber unter den selben Voraussetzungen, wie sie für eine förmliche Verfassungsänderung erforderlich sind, Gesetze verabschieden, die nicht mit der Verfassung vereinbar sind. Der Unterschied zu einer Verfassungsänderung besteht darin, daß die Verfassungsausnahmegesetze zwar in einem qualifizierten Verfahren zustande kommen, jedoch durch einfaches Parlamentsgesetz zurückgenommen werden können.<sup>17</sup> Damit verteilen sich Normen mit Verfassungsrang über die gesamte Rechtsordnung. Dies ist auch der Fall in **Österreich**: Zwar besteht mit dem Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) von 1920 in der Fassung von 1929<sup>18</sup> ein besonders sichtbarer Text, der gemeinhin als österreichische Verfassung identifiziert wird. Daneben bestehen jedoch mehr als 200 Verfassungsbestimmungen in über 100 Bundesgesetzen, die alle im gleichen Rang stehen (Bundesverfassungsgesetze) und mit dem B-VG eigentlich ‚die Verfassung‘ bilden.

---

<sup>16</sup> § 73 Abs. 1.

<sup>17</sup> Von 1919 bis 1995 ist in 869 Fällen ein Verfassungsausnahmegesetz verabschiedet worden.

<sup>18</sup> Dieser Text geht letztlich auf Hans Kelsen zurück.

Auch bei den 13 Konventsteilnehmern, die (noch) nicht EU-Mitglied sind, finden sich durchaus unterschiedliche Verfassungsstrukturen. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen sind in einer einzigen Urkunde zusammengeführt in **Polen** (Verfassung von 1997), der **Slowakei** (Verfassung von 1992), **Slowenien** (Verfassung von 1991), **Litauen** (Verfassung von 1992), und **Bulgarien** (Verfassung von 1991). In **Ungarn** gilt die Verfassung von 1949, die 1989 umfänglich revidiert wurde. In **Estland** besteht seit 1992 eine neue Verfassung, die von einem Verfassungsumsetzungsgesetz begleitet wird. Die Verfassung in **Lettland** geht auf die Verfassung von 1922 zurück, die 1998 umfängliche Änderungen erfahren hat. Davor bestand ein eigenes Verfassungsgesetz über Bürgerrechte von 1991, diese finden sich nunmehr im Schlusskapitel der Verfassung. Die Verfassung von **Malta** von 1996 ist gekennzeichnet durch die Besonderheit, dass sie durch sog. Schedules ergänzt wird. In der **Tschechischen Republik** gilt die Verfassung von 1992. Diese bezieht – wegen der Parallele zur europäischen Struktur sehr bemerkenswert – in ihrem Art. 3 eine Grundrechte-Charta aus demselben Jahr als Bestandteil der Verfassungsordnung mit ein, daneben sind Verfassungsgesetze Bestandteil der Verfassungsordnung. Eine Besonderheit findet sich in **Rumänien** in der Verfassung von 1991: dort können mit Zweidrittelmehrheit verfassungswidrige Gesetze bestätigt werden (Art. 145). In **Zypern** gilt die Verfassung von 1960 nur für den griechischen Teil der Insel, insofern bestehen ungeklärte Verfassungsverhältnisse. In der Türkei schließlich gilt die Verfassung von 1982. Eine Reihe von kemalistischen Reformgesetzen sind allerdings gegen diese Verfassung abgeschirmt (Art. 174).

#### 4. Ergebnis

Der kursorische Überblick ergibt ein heterogenes Bild: Ein einziger einheitlicher und geschlossener Text als Grundlage der Verfassungsordnung ist danach jedenfalls kein **[\*406]** durchgehender Verfassungsstandard. Festzuhalten ist auch, dass eine Regel, wonach stets Grundrechtsbestimmungen eine Verfassung eröffnen, nicht auszumachen ist: Hier besteht neben der französischen Lösung, die auf ein gesondertes Dokument verweist und dem dänischen oder irischen Modell, in dem Grundrechte eher am Ende der Verfassung stehen zwar ein gewisser Trend, Grundrechte eher vorne in der Verfassung anzusprechen. Regelmäßig handeln die ersten Verfassungsartikel dann aber doch von der Staatsform, der Souveränität und von Grundprinzipien. Grundrechtsbestimmungen im allerersten Artikel der Verfassung, wie etwa in Deutschland oder den Niederlanden, sind die Ausnahme.

Freilich ist zuzugeben, dass das Bild etwas anders gezeichnet werden kann, wenn man die Entstehungszeit der Verfassungen berücksichtigt, also gewissermaßen nach dem aktuellen Stand der Verfassungsredaktionstechnik fragt. Dann fällt auf, dass jüngere Verfassungen wie die Finnlands, Spaniens, aber auch der mittelosteuropäischen Staaten, in aller Regel in einer einzigen einheitlichen Urkunde zusammengefasst sind. Nichtsdestotrotz wird man diesbezüglich kaum von einem allseits anerkannten Standard für moderne Verfassungsstrukturen sprechen können, wenn man etwa an die ebenfalls relativ junge tschechische Verfassung denkt. Es bleibt dabei: Eine modellhafte Verfassungsstruktur besteht nicht. Vielmehr erscheint die spezifische Struktur einer Verfassung als Produkt bestimmter geschichtlicher Entwicklungen. Oftmals sind Verfassungsstrukturen über die Zeit gewachsene Strukturen, die ihre Besonderheiten spezifischen Entstehungsbedingungen schulden. Vor diesem Hintergrund lassen sich für den Konventsentwurf keine Defizite ausmachen. Seine spezifische Struktur bis hin zum

Standort der Grundrechte-Charta<sup>19</sup> ist eben auch Ausdruck einer bestimmten historischen Konstellation und Entwicklung.

### III. Die rechtlichen Grundlagen des geltenden Europarechts: „bits and pieces“<sup>20</sup>

Ob die Struktur des Entwurfs als gelungen oder weniger gelungen ist, lässt sich auch im Vergleich zum derzeitigen Rechtszustand fragen: Stellt sich die Verfassungsstruktur des Entwurfs im Vergleich zum geltenden Recht als substantieller Fortschritt dar?

#### 1. Unübersichtlichkeit aus Tradition?

Intuitiv ist man geneigt zu antworten, dass es nur besser werden konnte: Die rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration waren von Anbeginn schon in formaler Hinsicht alles andere als übersichtlich. Ihren Ausgangspunkt nahm diese Unübersichtlichkeit, als neben den EGKS-Vertrag von 1952 im Jahre 1957 der EWG-Vertrag und der Euratom-Vertrag gestellt wurden, alle drei Vertragswerke als eigenständige Gemeinschaften mit einem eigenen Satz an Institutionen konzipiert. In Teilen wurde diese Dreifaltigkeit zwar schon im Jahre 1957 durch einen Vertrag aufgehoben, der Versammlung (Parlament), Gerichtshof und Wirtschafts- und Sozialausschuss für die drei Gemeinschaften zusammenführte. Erst im Jahre 1965 folgte mit dem Fusionsvertrag eine Zusammenführung auch von Rat und Kommission. Bei der rechtlichen Eigenständigkeit der drei Gemeinschaften ist es jedoch geblieben.

Die drei Gründungsverträge sind in der Folge durch zahlreiche Änderungsverträge erheblich modifiziert worden: die Einheitliche Europäische Akte (1987), der Vertrag von Maastricht (1992), der Vertrag von Amsterdam (1997) und der Vertrag von Nizza (2000) waren [\*407] fast durchweg Änderungsverträge zu den Gründungsverträgen, die aus sich heraus kaum verständlich waren. Eine gewisse Ausnahme stellt der Vertrag von Maastricht dar, der nicht nur Änderungsvertrag der Gründungsverträge war, sondern mit dem Vertrag über die Europäische Union sowohl einen weiteren Vertrag als auch eine neue Entität (die „Union“) neben die Gemeinschaftsverträge bzw. die Gemeinschaft stellte. Auf die mit jedem Vertrag verbundenen zahlreichen Protokolle (s.o., CIG 8/03) und Erklärungen kann hier nicht im Detail eingegangen werden. Hier existiert ein erheblicher, weithin unbekannter Normenbestand.

Zwar hat man sich bemüht, dieses Dickicht von Verträgen und Entitäten zu einem sinnvollen Ganzen zu fügen, indem man von verschiedenen Säulen, auf denen die Europäische Union gleichsam als Dach ruht, gesprochen und einen einheitlichen institutionellen Rahmen gewahrt hat. Doch schon die Bezeichnungen der Organe offenbaren bei genauerem Hinsehen die Inkohärenz des Konstruktes: der Gerichtshof der Europäischen *Gemeinschaften* war in Teilen durchaus auch für im Unionsvertrag niedergelegtes Recht zuständig, der Rat agierte als Rat der Europäischen *Union* auch im Bereich des Gemeinschaftsrechts. Überhaupt ist die Frage, wann man von Europäischer *Union* sprechen sollte und wann von Europäischer *Gemeinschaft* (bzw. von Unionsrecht oder Gemeinschaftsrecht usf.) nie zufriedenstellend gehandhabt worden.

---

<sup>19</sup> Dazu F. C. Mayer, *La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne* RTDE 2003, 175.

<sup>20</sup> S. D. Curtins Kritik der durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Strukturen, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of bits and pieces*, CMLRev. 30 (1993), 17.

Neben die bereits genannten Vertragswerke sind im Laufe der Zeit zahlreiche Beitrittsabkommen getreten, die für die jeweiligen Mitgliedstaaten zum Teil jahrelange Übergangsfriesten beinhalten. Weite Teile des europäischen Verfassungsrechts sind zudem richterrechtlich durch den EuGH entwickelt worden, ohne dass diese Rechtsprechung in den verschiedenen Vertragsrevisionen umfassend kodifiziert worden wäre. Dies gilt insbesondere für den Grundrechtsschutz gegen europäische Einrichtungen und Organe. Aber auch über die Ergänzung durch „völkerrechtliche Nebenverfassungen“<sup>21</sup> wie die Europäische Menschenrechtskonvention und außerhalb der Gründungsverträge stehende Sonderregime wie dem Schengener Vertragswerk hat sich eine Ausweitung der relevanten Grundbestimmungen ergeben.

## 2. Die Unterscheidung von Intergouvernementalem und Supranationalem als Strukturprinzip?

Die Unübersichtlichkeit der rechtlichen Grundlagen ist kein Zufall.<sup>22</sup> Der formalen Differenzierung entspricht in Teilen eine materielle Differenzierung, wenn etwa das Vertragswerk von Schengen inhaltliche Festlegungen beinhaltet, die nicht alle Mitgliedstaaten mittragen. Dieser Aspekt führt auf eine Unterscheidung, mit der sich eine ganze Reihe von strukturellen Entwicklungen des europäischen Rechts – zumindest im Ausgangspunkt – erklären lässt: die Gegenüberstellung von intergouvernementalem und supranationalem Prinzip. Danach war die Union der Bereich des Intergouvernementalen, in dem Parlament, Kommission und Gerichtshof weitgehend außen vor gehalten wurden, mit eigenen Handlungsformen<sup>23</sup> wie etwa Rahmenbeschlüssen, die sich bewusst von Handlungsformen des supranationalen Bereichs (der Gemeinschaft) absetzten, und in dem besonders souveränitätsempfindliche Themenfelder wie Außenpolitik, Rechts- und Innenpolitik verortet waren. Die Gemeinschaft war demgegenüber der Bereich, in dem unter Beteiligung supranationaler Akteure wie eben dem Parlament, der Kommission und dem Gerichtshof ein höherer Grad der Integration angestrebt wurde. Diese Abgrenzung hat allerdings im Laufe der Zeit immer [\*408] weniger trennscharf funktioniert, weil etwa der Gerichtshof einzelne Kompetenzen im Unionsrecht erhielt bzw. weil im vergemeinschafteten Bereich einzelne vormals intergouvernementale Felder angesiedelt wurden. Auch aus der Gegenüberstellung von Intergouvernementalem und Supranationalem ließ sich mithin die Struktur des geltenden europäischen Rechts immer weniger zufriedenstellend erklären. Es bleibt der Befund einer Unübersichtlichkeit, die über die Jahre gewachsenen ist und erklären lässt, hinter der sich aber kein Gesamtplan verbirgt.

## 3. Bewertung

Verglichen mit dem gegenwärtigen Rechtszustand leistet der vom Konvent vorgelegte Entwurf auf jeden Fall eine Verbesserung, was die Struktur der rechtlichen Grundlagen angeht.

Insbesondere der Wegfall der unanschaulichen Säulenstruktur und der Unterscheidung zwischen Gemeinschaften und Union trägt zu Klarheit und Übersichtlichkeit bei.<sup>24</sup> Zwar fällt damit die „Gemeinschaft“ weg, was von jenen bedauert wird, die die Originalität dieses Be-

<sup>21</sup> S. zum Begriff R. Uerpmann, Völkerrechtliche Nebenverfassungen, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 339 ff.

<sup>22</sup> Dazu im einzelnen W. Schroeder, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaften, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S.

<sup>23</sup> S. in diesem Zusammenhang A. v. Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62 (2002), 77.

<sup>24</sup> S. dazu die Schlussberichte der Arbeitsgruppe III (Rechtspersönlichkeit) v. 1.10.2002, CONV 305/02 WG III 16 und Arbeitsgruppe IX (Vereinfachung der Verträge) v. 29.11.2002, CONV 424/02 WG IX 13.

griffes als besonders geeignet zur Beschreibung des Eigengearteten der europäischen Integration angesehen haben. Gleichwohl ist die Verständigung auf ein einheitliches Etikett („Union“) für das europäische Konstrukt in Anbetracht der zuletzt nicht mehr vermittelbaren Differenzierungen zwischen Union und Gemeinschaft richtig.

Diese positiven Aspekte dürfen indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Entwurf aus seiner Entstehungsgeschichte eine Reihe von Inkohärenzen aufweist, die oben (I.) angedeutet worden sind. Daneben existieren zahlreiche strukturbezogene Probleme der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration, die durch den Entwurf keineswegs behoben worden sind.

Zunächst einmal bleibt es bei einem erheblichen Bestand an Nebenverfassungsrecht. Dies betrifft nicht nur die bereits angesprochenen Protokolle, sondern auch die Beitrittsabkommen. Das Beispiel des Verbotes der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit macht dies deutlich: Gleich an mehreren Stellen im Konventsentwurf findet sich ein solches Verbot (Art. 4 Abs. 2; Art. II-21 Abs. 2). Dem steht gegenüber, dass etwa für polnische Unionsbürger der Wortlaut des Verfassungsentwurfs gleichwohl den eigenen Rechtsstatus nur unvollständig beschreiben wird: Ihnen kann der Zugang zum Arbeitsmarkt in anderen EU-Staaten nämlich weiterhin verwehrt werden, weil das Beitrittsabkommen eine Übergangsfrist vorsieht.<sup>25</sup>

Ferner bleibt die Europäische Atomgemeinschaft als eigenständiges Konstrukt bestehen, das aber auf die Organe der EU zurückgreifen wird.

Bei näherem Hinsehen wird auch deutlich, dass zwar die Säulenstruktur formal weggefallen sein mag, die ursprünglich hinter dieser Struktur stehende Gegenüberstellung von intergouvernementalem und supranationalem Bereich jedoch an vielen Stellen fortexistiert. Dies gilt etwa für die Beschränkung der EuGH-Jurisdiktion für bestimmte Bereiche,<sup>26</sup> die weitgehende Freistellung des Europäischen Rates von einer rechtsförmigen Kontrolle bis hin zu der Merkwürdigkeit, dass der Ministerrat „Gesetze“ erlässt,<sup>27</sup> eine terminologische Wendung, die in diesem Wortlaut<sup>28</sup> für deutsche Ohren an dunkle Jahre der Exekutivgesetzgebung in vorkonstitutionellen oder zwischenkonstitutionellen Zeiten erinnert. **[\*409]**

Ein weiterer Punkt betrifft die Folgen der Änderungen an den Grundlagenstrukturen. Hier geht es um die mit der Reform verbundene Neummerierung sämtlicher Artikel des geltenden Primärrechts und die Ebene des erkenntnismäßigen Zugangs zum Recht: Die erneute Änderung der erst mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 zugewiesenen neuen Artikelnummern macht nicht nur eine vollständige Überarbeitung der europarechtlichen Kommentar- und Ausbildungsliteratur erforderlich, eine erhebliche Bindung wissenschaftlicher Ressourcen. Ältere Schichten des europarechtlichen Schrifttums drohen gleichwohl in Vergessenheit zu geraten. Dieses Problem betrifft das gesamte materielle Europarecht: Wer beispielsweise den Warenverkehr jahre- oder gar jahrzehntelang mit den Art. 30, 36 (EWGV) verbunden hat, wird sich mittlerweile an Art. 28, 30 (EG) gewöhnt haben und nach einiger Zeit auch Art. III-42 und III-43 (VE) zur Kenntnis nehmen. Wer allerdings schon nur mit Art. III-42 und III-43 soziali-

---

<sup>25</sup> Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte (Polen), Anhang XII, Ziff. 2.

<sup>26</sup> Art. III-282.

<sup>27</sup> Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2. S. auch Formulierungen wie in Teil III (Umwelt), Art. III-130 Abs. 2: „Abweichend von Absatz 1 und unbeschadet des Artikels III-65 erlässt der Ministerrat einstimmig Europäische Gesetze oder Rahmengesetze, die Folgendes betreffen:“(Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>28</sup> Exekutivische Normsetzung durch Verordnungen oder *décrets* ist freilich nichts besonderes, der Terminus „Gesetz“ verbindet sich indessen heutzutage mit der besondere Legitimation eines parlamentarischen Gesetzgebers.

siert wird, dürfte die Entschlüsselung des älteren Schrifttums und der älteren Rechtsprechung zwar bewältigen können, aber doch als lästig empfinden.

#### IV. Die Struktur des Entwurfs und die verfassungstheoretische Dimension <sup>29</sup>

Die Struktur eines Textes gibt vielfach Aufschluss über jenseits des Textes liegende materielle Gehalte. Die Verwendung des Begriffs Verfassung bzw. Verfassungsvertrag <sup>30</sup> für das Konventsergebnis wirft die Frage auf, wie sich dieser Entwurf bzw. seine Struktur zur verfassungstheoretischen Einordnung der europäischen Integration verhalten. Lässt die Struktur eine bestimmte theoretische Verfassungskonzeption erkennen?

Nun ist die verfassungstheoretische Einordnung der europäischen Integration alles andere als unstreitig. Zwar ist spätestens seit der Humboldt-Rede des deutschen Außenministers Fischer vom Mai 2000<sup>31</sup> in der Europapolitik die bisher fast durchgehend geübte „semantische Vorsicht“<sup>32</sup> im Zusammenhang mit der europäischen Integration verschwunden und allseits von einer europäischen Verfassung die Rede.<sup>33</sup> Manche Verfassungsrechtler zögern jedoch, weil der Verfassungsbegriff im europapolitischen Raum sich in Inhalt und Funktion weitgehend von den begrifflichen Vorstellungen der Verfassungstheorie abgekoppelt hat.<sup>34</sup> Ist es trotzdem sinnvoll, von europäischer Verfassung zu sprechen? Ja, weil die europäische Integration Verfassungsdimension aufweist, indem sie über eigenständige Hoheitsgewalt verfügt. Das geschriebene und ungeschriebene Europarecht ist heute in Teilen bereits europäisches Verfassungsrecht.<sup>35</sup> Die Verwendung des Verfassungskonzeptes für die EU macht den Unterschied zu herkömmlichen Internationalen Organisationen noch deutlicher – welche Internationale Organisation bietet schon Schutz gegen *eigene* Rechtsakte? Dass nur Staaten Verfassungen haben könnten,<sup>36</sup> ist in der Verfassungsrechtswissenschaft heute weitgehend<sup>37</sup> überwunden.<sup>38</sup>

<sup>29</sup> S. zum folgenden auch F. C. Mayer, Macht und Gegenmacht in der Europäischen Verfassung. Zur Arbeit des Europäischen Verfassungskonventes, ZaöRV 63 (2003), 59.

<sup>30</sup> Allgemein und im Hinblick auf die EU/EG, D. Grimm, Vertrag oder Verfassung, StWStP 1995, 509; s. auch schon C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, 63.

<sup>31</sup> J. Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, FCE-Spezial 2/2000, <<http://www.whi-berlin.de/fischer.htm>>.

<sup>32</sup> P. Mignette, Questions sur la constitution européenne, in: P. Mignette (Hrsg.), La constitution de l'Europe, 2000, 9, 15.

<sup>33</sup> Damit schließt sich ein Kreis: Wortgleich heißt es in den amtlichen Begründungen der Bundesregierung sowohl zum EGKS-Vertrag 1951 wie zum EWG-Vertrag 1957, der jeweilige Vertrag schaffe „ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung“.

<sup>34</sup> Skeptisch etwa P. Kirchhof, Sprachstil und System als Geltungsbedingungen des Gesetzes, NJW 2002, 2760, 2761.

<sup>35</sup> S. zu den materiellen Gehalten dieses europäischen Verfassungsrechts die Beiträge in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003.

<sup>36</sup> Schmitt (Anm. 30), 205; J. Isensee, Staat und Verfassung HStR I, 1987 §13.

<sup>37</sup> S. aber C. Hillgruber, Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs, JZ 2002, 1072, und H.H. Rupp, Anmerkungen zu einer Europäischen Verfassung, JZ 2003, 18, beide allerdings ohne nennenswerte Auseinandersetzung mit Gegenmeinungen. Anders P. Kirchhof, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: v. Bogdandy (Anm. 35), 893.

<sup>38</sup> Danach besteht nur soviel Staat, wie eine Verfassung konstituiert, s. A. Arndt, Umwelt und Recht, NJW 1963, 24; ähnlich E. Grabitz, Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft, DVBl. 1977, 786, 790; P. Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, 620. S. im übrigen die Dokumentation der Streitstände bei A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001; s. auch J.H.H. Weiler, The State "über alles", FS Everling, 1995, 1651; zum Staat als "central complex of German constitutional psychology" Ph. Allott, The Crisis of European Constitutionalism: Reflections on the Revolution in Europe, CMLRev. 34 (1997), 439, 444; M. Zürn, The State in the Post-National Constellation, ARENA Working Papers WP 99/35, <<http://www.arena.uio.no>>.

Und dass die EU eine Verfassungsdimension aufweist, macht sie umgekehrt auch nicht zum Staat, weil ihr eben die eigene Vollzugsgewalt fehlt.<sup>39</sup> Wenn aus verfassungstheoretischer Sicht bereits der heute erreichte Stand an Integration Verfassungsqualität aufweist, dann war die Aufgabe des Konventes Verfassungsverbesserung, nicht Verfassungsgebung. Mit der ausdrücklichen Bezeichnung des vom Konvent erarbeiteten Textes als Verfassung ist dann nicht zwangsläufig ein weiterer Integrations Schritt verbunden. Nach „Verfassung“ besteht ohnehin keine rechtliche Steigerungsform mehr für die Qualifizierung der Grundlage eines Gemeinwesens. Es [\*410] geht also nicht wirklich um die Errichtung einer neuen Ordnung, sondern um die Bewahrung und Konsolidierung des Erreichten.

Lässt die Struktur des Verfassungsentwurfs irgendwelche Rückschlüsse auf hinter dem Text stehende Konzepte von Verfasstheit zu? Vermag die Struktur eines Textes überhaupt, solche Hinweise zu geben? Jedenfalls die Länge eines Verfassungstextes enthält Hinweise auf ein bestimmtes Verfassungsklima: je umfangreicher und detaillierter ein Verfassungstext ist, desto näher liegt die Vermutung, dass die beteiligten Akteure kein sonderlich ausgeprägtes Vertrauen ineinander gesetzt haben. Der Gesamtumfang des Entwurfs mit seinen gleichrangigen 465 Artikeln gibt zu denken. Andererseits würde auch die US-Verfassung von 1787, unerreichtes Leitbild an Kürze und Prägnanz, heute wohl deutlich länger ausfallen.<sup>40</sup> Daneben lässt sich sagen, dass die Struktur keinerlei Hinweise auf eine „konstitutionelle Neugründung“ enthält, wie sie Joschka Fischer in seiner Humboldt-Rede entworfen hat. Es ist kein revolutionärer Bruch mit der vorherigen Ordnung erfolgt. Die Struktur lässt vielmehr die Bemühung erkennen, das Überkommene zu bewahren. Insoweit bestätigt sich, dass es bei dem Konventsentwurf um Verfassungsverbesserung geht, nicht um Verfassungsgebung.<sup>41</sup> Große konstitutionelle Schritte wären gewesen das allgemeine nationale Wahlrecht für alle Unionsbürger an ihrem jeweiligen Wohnsitz, die Direktwahl des Kommissionspräsidenten, das ausnahmslose Mehrheitsprinzip, die Änderung der Europäischen Verfassung ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten, ein *europaweites* Referendum zu ihrer Annahme - insgesamt die konsequente Aufgabe völkerrechtlicher Restparadigmen, und zwar in einem deutlich knappen Text.

Es bleibt bei einem Europa der kleinen Schritte, wobei die Vorschläge zu den Institutionen mit einer tendenziellen Stärkung des Europäischen Rates dazu zwingen, genau hinzusehen, ob die wenigen Fortschritte nicht durch eine die Integrationsidee bedrohende Stärkung der intergouvernementalen Strukturen erkauft werden. Warum nur kleine Schritte? Vielleicht sind die Defizite der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration gar nicht so groß, vielleicht ist das Zeitfenster für weitreichende supranationale Integration in Europa, das nach den Erfahrungen des 2. Weltkrieges die Gründungsverträge mit ermöglicht hat, schlicht wieder geschlossen. Gerade die jüngsten Vorgänge um den Irakkrieg und daran anschließende Überlegungen um die Wiederbelebung von Kerneuropa- oder Avantgarde-Konzepten machen hier nachdenklich. Problematisch bleibt dann aber jedenfalls die mögliche Relativierung des Verfassungsbegriffs.

---

<sup>39</sup> Diese Verfassungsdimension in sinnvollen Kategorien zu beschreiben ist Aufgabe der Verfassungsrechtswissenschaft, s. in diesem Zusammenhang das Konzept des Verfassungsverbundes, das die Komplementarität des nationalen und des europäischen Verfassungsrechts erfasst, I. Pernice, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: R. Bieber/P. Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen*, 1995, 225, 261 ff.; ders., Die Europäische Verfassung, in: FS Steinberger, 2002, 1319, 1324.

<sup>40</sup> Dies lässt jedenfalls die ausufernde Länge von modernen US-amerikanischen Kodifikationen – man denke nur an den *Administrative Procedures Act* – vermuten.

<sup>41</sup> S. dazu auch F. C. Mayer, Ein Referendum über die Europäische Verfassung?, *EuZW* 2003, 321.

**Schlussbetrachtung: Integration durch Redaktion?**

Die Unionsbürger werden sich die rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration mit Hilfe des Konventsentwurfs leichter als heute erschließen können. Einfach und transparent ist der Zugang zum europäischen Verfassungsrecht für die einzelnen damit immer noch nicht.

Dies liegt einmal an handwerklichen Defiziten in der strukturellen Anlage des Entwurfs; Inkohärenzen, die sich im wesentlichen aus seiner Entstehungsgeschichte erklären. Daneben bestehen grundsätzliche Strukturdefizite des europäischen Verfassungsrechts, die insbesondere die Normenmenge betreffen. Der Vergleich mit bestehenden Verfassungen hat allerdings ergeben, dass eine idealtypische Verfassungsstruktur nicht besteht: unter diesem [\*411] Gesichtspunkt ist der Entwurf daher nicht zu beanstanden. Die Frage nach der Verbesserung gegenüber der bisherigen Struktur der rechtlichen Grundlagen ist positiv zu beantworten alleine wegen der Überwindung der Säulenstruktur und wegen der redaktionelle Begrädnungen, die die Zusammenfassung wesentlicher rechtlicher Grundlagen der europäischen Integration in einem Band möglich machen. Eine übergreifende verfassungstheoretische Konzeption lässt sich der Entwurfsstruktur nicht entnehmen, immerhin ist zu erkennen, dass es nicht um eine konstitutionelle Neugründung geht, sondern im wesentlichen um die Bewahrung des Erreichten.

Theoretisch ist eine besser strukturierte und transparentere Verfassung für Europa sicherlich denkbar. Unter dem Aspekt des politisch Machbaren dürfte der Konventsentwurf in struktureller Hinsicht indessen nahe an dem sein, was unter den konkreten Bedingungen in 2002/2003 überhaupt möglich war.

---