

EU-Recht und nationales Verfassungsrecht
Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung 2002

von

Prof. Dr. Martin Nettesheim

1. März 2002

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN
JURISTISCHE FAKULTÄT
WILHELMSTR. 7 - D-72074 TÜBINGEN - TELEPHON 07071/29-78101 –
TELEFAX 07071/29-5847 – E-MAIL: MAIL@NETTESHEIM.ORG
WWW.NETTESHEIM.ORG

I. Europäischer Konstitutionalismus in Deutschland	4
II. Grundlagen des europäischen Konstitutionalismus.....	9
II 1. Verfassungsbegriff in Deutschland und europäischer Konstitutionalismus	9
II 1 a. Verfassung: Grundbegriffe und theoretische Konzepte des Grundgesetzes	9
aa) Verfassung und Staatlichkeit	10
bb) Verfassung als Zählung oder Einsetzung von Herrschaft	11
cc) Verfassung und Legitimität.....	13
dd) Verfassung und Gesellschaft	14
ee) Verfassung und Identität.....	15
ff) Schlußfolgerungen	16
II 1 b. Die EU/EG - Architektur im Spiegel der deutschen Verfassungslehre	17
aa) Die Konstitutionalisierung der Verträge	17
bb) Die Verbandsqualität des konstituierten Hoheitsträgers.....	19
cc) Die verfassungstheoretische Einordnung des Integrationsverbands: Europa als werdender Staat? ...	21
(1) Der Integrationsverband als internationale Organisation	21
(2) Der Integrationsverbund als (werdender) Staat.....	23
(3) Der Integrationsverband als eigenständige Form neben Staat und internationaler Organisation ...	25
(4) Schlußfolgerungen	25
dd) Integrationsverband und Mitgliedstaaten: Europa als konsoziative Föderation	26
(1) Die Herausbildung eines Verfassungsverbunds	27
(2) Die föderale Qualität des Verbunds	28
(3) Der Verbund als konsoziative Föderation.....	29
(4) Die Integration des Staates.....	30
II 2. Nationale Vorschriften über die Schaffung einer „Verfassung“ der Europäischen Union	32
II 2 a. Materielle verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen für weitere Integrationsschritte	32
II 2 b. Verfahrensvoraussetzungen des Grundgesetzes für weitere Integrationsschritte	36
II 2 c. Die Rolle des Bürgers: Internationaler Vertrag oder europäischer Sozialkontrakt?.....	39
aa) Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt und Legitimationssubjekt.....	39
bb) Geltungsanspruch des Primärrechts und Gesellschaftsvertrag.....	40
cc) Vertragsfortschreibung und Plebiszit.....	42
II 3. Der Prozeß der Verfassungsgebung: Praktische Vorbereitungen für die Regierungskonferenz 2004.....	44
II 3 a. Wie ist die interne Debatte über die Zukunft der Europäischen Union organisiert?	45
II 3 b. Welches sind die Kernthemen und Vorschläge der führenden politischen Gruppen?.....	46
III. Gegenwärtiges Verhältnis und Interaktion zwischen EU-Recht und deutschem Grundgesetz.....	53
III 1. Die konstitutionelle Autonomie Deutschlands unter europäischen Bindungen	53
III 1 a. Die nationale Identität Deutschlands (Art. 6 Abs. 3 EUV) als Grenze bei der Ausweitung von EU/EG-Kompetenzen	54
III 1 b. Artikel 6 Abs. 1 und 7 EUV als Grenze der konstitutionellen Autonomie Deutschlands	57
III 2. Gemeinsame Werte: Die Grundrechtecharta der Europäischen Union.....	61
III 2 a. Entspricht die Charta der Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes nach deutschem Recht?.....	62
III 2 b. Die Grundrechtecharta als Referenz für den Grundrechtsschutz durch deutsche Gerichte	68
III 2 c. Der Einfluss der Charta auf die Gehalte des Art. 6 Abs. 1 EUV	69
III 3. Die konstitutionelle Bedeutung des Vorrangs von EU/EG-Recht	72
III 3 a. Zur Bedeutung des Vorrangs primären und sekundären Unionsrechts vor nationalem Verfassungsrecht	73
III 3 b. Implizite Modifikation des deutschen Grundgesetzes durch die Revision und Anwendung des Vertrages über die Europäische Union (EUV)	77
III 4. Institutionelle Interdependenz: Europäische Funktionen deutscher Institutionen.....	80
III 4 a. Der Bundestag im Prozeß europäischer Hoheitsausübung: Indirekte Legitimationsquelle und Verantwortlichkeit für die Umsetzung europäischen Rechts	81
III 4 b. Europäische Funktionen deutscher Verwaltungsbehörden: Ein Doppelmandat der Exekutive	85
III 4 c. Rechtsschutz in der Europäischen Union durch nationale Gerichte: Loyalitätskonflikte und Fragen der Verfahrensautonomie.....	87
IV. Die Rolle der deutschen Regionen, Länder und Gemeinden und das Recht der EU	91
IV 1. Auswirkungen des EU-Rechts auf die verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Regionen, Länder und Gemeinden.....	92

IV 2. Konsequenzen gegenwärtiger Regionalisierung und Dezentralisierung in Deutschland für das Recht der EU.....	96
V. Die Europäische Verfassung.....	97
V 1. Eine neue Architektur: Wie sollte eine EU-Verfassung oder ein EU-Vertrag aussehen?	97
V 1 a. Sachproblembezogene Reformschritte.....	98
V 1 b. Formalisierung der Verfassungswerdung der Verträge?.....	103
V 2. Eine Verfassung für die Europäische Union: Bedingungen für die Verfassungsgebung und Verfassungsänderung sowie ihr Verhältnis zum deutschen Grundgesetz	106
V 3. Der Verfassungsprozess und die Erweiterung: Zur Beteiligung der Beitrittskandidaten	107
Literaturverzeichnis	109

I. Europäischer Konstitutionalismus in Deutschland*

Die verfassungstheoretische Diskussion um Stand und Zukunft der europäischen Integration dreht sich gegenwärtig vor allem um zwei Fragen. Zum einen geht es um die Frage, wie sich der Verbund von EU und Mitgliedstaaten verfassungstheoretisch rekonstruieren und begreifen läßt. Ist die EU in ihrer gegenwärtigen Gestalt eine internationale Organisation, ein Staat oder etwas Drittes? Kann ihre Grundordnung als Verfassung bezeichnet werden? Wird diese Ordnung legitimatorisch von den Mitgliedstaaten getragen, oder kann man heute davon ausgehen, dass es (auch) die EU-Bürger sind, auf die die Ausübung europäischer Hoheitsgewalt zurückzuführen ist? In welchem Verhältnis stehen EU-Grundordnung und nationale Verfassungsordnungen, wie wirken sie aufeinander ein? Die Beantwortung dieser Fragen verlangt zunächst dekriptiv-analytische Arbeit. Wer sich dieser Arbeit annimmt, kommt nicht umhin, als Handwerkszeug zunächst die überkommenen Begrifflichkeiten und Kategorien von Staats- und Verfassungsrecht zu verwenden. Dies führt zu der Merkwürdigkeit, dass auf der einen Seite anerkannt wird, dass der Integrationsprozeß in ein Ergebnis münden wird, das nicht dem Modell des klassischen, unabhängigen Nationalstaats entsprechen wird, zugleich aber der Prozeß mit traditionellen Kategorien beschrieben und erfaßt wird.¹ Inzwischen hat die Diskussion allerdings eine Tiefe und Schärfe gewonnen, die es möglich macht, auf einer Metaebene normativ darüber zu streiten, welche der überkommenen Begriffe und Kategorien revisionsbedürftig sind und durch neue, geeignetere Kategorien zur Erfassung der poststaatlichen Konstellation ersetzt werden müssen. Nicht alle Vorschläge erweisen sich als sinnvoll; manche finden keine Beachtung, weil sie begrifflich zu schwach und zu wenig anschaulich sind; wieder andere haben die Chance, in den allgemeinen Sprachgebrauch überzugehen und so zu einer Grundkategorie einer neuen, auch die supranationalen Gegebenheiten in den Blick nehmenden Verfassungswissenschaft zu werden.

Zum anderen beschäftigt sich der europäische Konstitutionalismus mit der normativen Problematik der Fortwicklung des Integrationsverbands. Dabei geht es zunächst um die Aufgabe der Bewertung des Stands der Integration: Wie sind die verfassungstheoretischen Anforderungen zu formulieren, die an die Grundordnung eines überstaatlichen Hoheitsträgers zu stellen sind? Hat die EU eine Grundordnung, die normativ defizitär ist und nicht den Anforderungen entspricht, die aus legitimatorischer Perspektive an die Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt zu richten sind – insbesondere im Hinblick auf Demokratie? In welchen Punkten fällt die Grundordnung der EU hinter diesen Anforderungen zurück? Es schließen sich verfassungspolitische Folgefragen über das weitere Vorgehen an: Welche Schritte können unternommen werden, um etwaige Defizite zu beheben? Muß sich die EU vielleicht gar erst noch eine Verfassung zulegen? Wie müßte diese dann aussehen?

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Tübingen (mail@nettesheim.org). Ich danke Herrn Ass. jur. Johann Ludwig Duvigneau für wertvolle Hilfe bei der Erstellung dieses Berichts.

¹ „Ist es nicht unser altes Problem, dass wir die Gemeinschaftsentwicklung durch die Brille des nationalen Verfassungsrechts betrachten und uns dann wundern, dass wir in Schwierigkeiten geraten?“ So Frowein, Jochen Abr., Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, 18 EuR 1983, S. 301.

Indem sich die europäische Verfassungsrechtswissenschaft diesen Fragekreisen in den letzten Jahren verstärkt angenommen hat, hat sie ihre Perspektive gewechselt. Die Frage nach der Legitimität europäischer Herrschaftsausübung ist erst relativ spät aufgekommen. Bis weit in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein ging es der europäischen Verfassungsrechtswissenschaft – aus supranationalem Blickwinkel – um die Beschreibung und Erklärung der Europäischen Union und ihres Rechts, allenfalls darüber hinaus um Überlegungen zur Sicherung der einheitlichen und gleichen Wirkung ihres Rechts. Weder beschäftigte sie sich mit dem Aspekt der Verflechtung und des Verbundenseins von europäischen und nationalen Grundordnungen, noch ging es ihr um die Bestimmung der gegenseitigen Abhängigkeiten, Wechselwirkungen und Befruchtungen. Die Legitimität der EU ruhte in ihrem Liberalisierungs- und Integrationsauftrag. Solange sie diesen erfolgreich bewältigte (und hieran bestand jedenfalls in den achtziger Jahren kein Zweifel), stieß ihr Wirken nicht auf legitimatorische Zweifel. Man begnügte sich mit der (output-orientierten) Position, dass sich die Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt über die Liberalisierungs- und Harmonisierungsleistung ihres Rechts rechtfertige. – Für Beobachter, die die EU aus nationalem Blickwinkel betrachteten, ging es demgegenüber um die Sicherung überkommener Bestände des Nationalstaates: von der Souveränität über die Herrschaft über die Verträge bis hin zur teilweisen Abwehr des Vorranganspruchs des Europarechts. Auch dieser Sichtweise zufolge bestand kein Grund für legitimatorische Zweifel: Solange über europäische Rechtsetzung im Rat einstimmig entschieden werden mußte, behielten die Mitgliedstaaten im übrigen je einzeln die Kontrolle; das Geschehen in Europa ließ sich als Ausdruck herkömmlicher internationaler Zusammenarbeit rekonstruieren und über national-verfassungsstaatliche Mechanismen legitimieren.

Dass die überkommenen Erklärungsmuster ihren Wert verloren haben, liegt an der explosionsartigen Entwicklung des Integrationsverbandes in der zweiten Hälfte der achtziger und der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Zu erinnern ist an die dichte Abfolge von Vertragsänderungen, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte in den achtziger Jahren begann und über „Maastricht“, die Vergemeinschaftung weiterer Rechtsbereiche im Vertrag von Amsterdam² sowie die Reformen durch den Vertrag von Nizza³ eine ungeheuere Dynamik hervorriefen. Die Schnelligkeit (manche würden von Hastigkeit sprechen) der Veränderungen konnten den Anschein erwecken, dass sich die Mitgliedstaaten zu einer einzigen, andauernden und zeitlich offenen Regierungskonferenz zusammengefunden hätten und so in einem Prozeß dauerhafter Verfassungsgebung das Ziel der Integration anzustreben gewillt seien. Zu verzeichnen war in diesem Prozeß nicht nur ein quantitativer Kompetenzgewinn ungeahnten Ausmaßes. Von vielleicht noch größerer Bedeutung war, dass die EU mit dem Maastricht-Vertrag qualitative Kompetenzen gewann, die ihr staatsähnliche

² Im Einzelnen Karpenstein, Ulrich, Der Vertrag von Amsterdam im Lichte der Maastrichtentscheidung des BVerfG, 113 DVBl. 1998, S. 942 ff.; Streinz, Rudolf, Der Vertrag von Amsterdam, 20 JURA 1998, S. 57 ff.

³ Vgl. allgemein zum Vertrag von Nizza nur Fischer, Klemens H., Der Vertrag von Nizza, 2001; Pache, Eberhard, Schorkopf, Frank, Der Vertrag von Nizza, 54 NJW 2001, S. 1377; Wiedmann, Thomas, Der Vertrag von Nizza - Genesis einer Reform, 36 EuR 2001, S. 185; Borchmann, Michael, Der Vertrag von Nizza, 12 EuZW 2001, S. 170; Pinder, John, Der Vertrag von Nizza - Wegbereiter eines föderalen oder intergouvernementalen Europa?, 24 integration 2001, S. 77; Pleuger, Gunter, Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse, 24 integration 2001, S. 1; Kyaw, Dietrich von, Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza, Internationale Politik 2001, S. 5.

Erscheinung verlieh. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die Frühformen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Übernahme der Währungshoheit. Auch der Einstieg in den Bereich der inneren und polizeilichen Sicherheit mag – wenngleich es hier zunächst nur um Formen der Zusammenarbeit ging - zu diesem Bild beigetragen haben. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang auch, dass (1) mehr und mehr Entscheidungen im Integrationsverband mehrheitlich ergingen und daher auch einen Staat binden konnten, der der Entscheidung nicht zugestimmt hat, dass (2) das von der EU gesetzte Recht im nationalen Rechtskreis unmittelbare Wirkung beansprucht und Vorrang vor nationalem Recht hat, und dass (3) in mehr und mehr Rechtsbereichen nationale Rechtsanwender (Verwaltungsbehörden, Gerichte) gleichberechtigt und gleichhäufig supranationales und nationales Recht anwendeten, so ist ohne weiteres erklärlich, warum die überkommenen Erklärungs- und Legitimationsmuster der europäischen Integration zerbrechen mußten – namentlich das klassische Legitimationsmuster auswärtiger Zusammenarbeit. In der englischsprachigen Diskussion ist von einer „Transformation“ Europas die Rede, in deutscher Sprache läßt sich von einem Gestaltwandel sprechen.

Europäischer Konstitutionalismus im Deutschland der neunziger Jahre war stark von nationalstaatlich-defensiven Stimmen geprägt. Es waren dies Stimmen, die ihrer Betrachtung die Grundprämisse zugrundelegten, dass der Staat in sich ruhen müßte, über die Verhältnisse in ihm unabhängig und eigenständig entscheiden und hierfür die Verantwortung tragen müßte. Diesen Stimmen mußte es vor dem Hintergrund des Gestaltwandels Europas vor allem darum gehen, die Souveränität des Nationalstaats vor den Einwirkungen des Europarechts in Schutz zu nehmen, Einbrüche in staatliche Besitzstände zu verhindern oder doch jedenfalls zu minimieren und die Letztzuständigkeit des Staates für die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten auf seinem Gebiet zu bewahren. Angesichts des Umstandes, dass der Anspruch des Europarechts, unmittelbare Wirkung und Vorrang vor nationalem Recht zu entfalten, grundsätzlich nicht mehr in Frage gestellt werden konnte, mußte sich die Diskussion materiell um die Grenzen des Vorrangs und institutionell um die Befugnisse der nationalen Organe, gegebenenfalls Europarecht unangewendet lassen zu können, drehen. Viele Überlegungen, die in den neunziger Jahren angestellt wurden, hatten denn auch (wenn man die europäische Perspektive einnahm) den Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des EU-Rechts oder (wenn man die nationale Perspektive einnahm) die Grenzen des Vorrangs des EU-Rechts zum Gegenstand. Auch der XVII. FIDE Kongress 1996 in Berlin beschäftigte sich mit diesem Verhältnis von mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen und europäischer Integration⁴. Vor dem Hintergrund der gegensätzlichen axiomatischen Grundpositionen von EuGH und nationalem Verfassungsgerichten konnte es nicht gelingen, eine rechtlich zwingende Lösung zu finden. Inzwischen ist die konstitutionelle Debatte aber über diese Grenzfrage des Verhältnisses zweier Rechtsordnungen hinweggegangen. Nicht mehr der Ausnahmefall einer Kollision, sondern das Regelverhältnis der Kooperation und Koordination steht im Mittelpunkt des verfassungstheoretischen Verhältnisses. Inzwischen ist das Wissen um die Vielfalt der Wechselwirkungen und Abhängigkeiten, die sich mit der einfachen Frage danach beschreiben lassen, wer die Letztentscheidungsgewalt hat, zum Gemeingut geworden. Man ist sich des Umstandes bewußt, dass sich die architektonischen Gegebenheiten in der EU

⁴ Der deutsche Bericht von Dieter H. Scheuing ist unter dem Titel „Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration“ in EuR - Beiheft 1 - 1997, S. 7 abgedruckt.

nicht hinreichend mit überkommenen Begriffen wie Vorrang, Hierarchie, Weisung etc. erfassen lassen.

Auch die Diskussion um die (demokratische) Legitimität europäischen Herrschens wurde zunächst vor dem Hintergrund des nationalstaatlichen Legitimitätsparadigmas geführt. Es waren zunächst Verfassungswissenschaftler nationalstaatlicher Provenienz, die der EU ein Demokratiedefizit attestierten und Legitimationsmängel anprangerten. In der Tat kommt man schwerlich umhin, den Entscheidungsprozessen der EU Mangelhaftigkeit zu attestieren, wenn man sie an der Ideenwelt nationalstaatlicher Demokratie mißt. Weder steht hinter der EU-Ordnung bislang die legitimatorische Idee der verfassungsgebenden Gewalt des (eines) Volkes, noch wird die Ordnung bislang von zivilgesellschaftlichen Strukturen getragen, wie sie im Hinblick auf Sprache, Kommunikation, Medienwelt etc. in typischen Nationalstaaten bestehen. Tiefgreifende Unterschiede bestehen auch in der institutionellen Ordnung, wo sich vor allem die Rolle des Europäischen Parlaments so stark von der typischen Rolle eines nationalstaatlichen Parlaments unterscheidet, dass manche dem Parlament bis heute diesen Namen verweigern wollen. Kurz: Wer sich in der Ideenwelt der nationalstaatlichen Demokratie bewegte, mußte die EU – in ihrer Gestalt nach „Maastricht“ – für einen in seiner Legitimität äußerst prekären Hoheitsträger ansehen. Als Remedur bot sich aus dieser Perspektive vor allem die umfassende Parlamentarisierung der EU an: von der Aufwertung des Europäischen Parlaments im Prozeß der Bestellung gubernativer Organwalter und im Gesetzgebungsprozeß über die Errichtung einer europäischen Parteienwelt bis hin zur Durchsetzung des Gleichheitsprinzips bei Wahlen. Andere konstatierten zwar schwere demokratische Mängel und hielten eine weitere Demokratisierung für (jedenfalls gegenwärtig) ausgeschlossen, nahmen den Zustand allerdings hin. Erst in jüngster Zeit findet die Frage, ob nicht auch die (ja nicht unabänderlichen, sondern ihrerseits entworfenen und funktional gerechtfertigten) Legitimationsmodelle, an denen gerechtfertigte Herrschaft heute gemessen wird, ihrerseits überprüfungs- und anpassungsbedürftig sind. Könnte es nicht sein, dass im supranationalen Kontext andere Legitimationsmuster zur Anwendung kommen als im staatlichen Kontext? Muß sich nicht auch jene Ideenwelt, die sich im achtzehnten Jahrhundert als Maßstab legitimer Herrschaft herausbildete, im 21. Jahrhundert anpassen und auf veränderte funktionale Bedürfnisse eingehen? Ist vielleicht manche Ausprägung der EU-Institutionenordnung zukunftsächtiger, als es im Lichte der überkommenen Ideen zunächst den Schein hat?

Es ist in gewisser Weise bedauerlich, dass sich die verfassungstheoretische Diskussion der späten neunziger Jahre dieser Fragen nicht intensiv angenommen hat. Statt dessen rückte die eher formale Problematik europäischer Verfassungsgebung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Damit wurde der zweite Schritt vor dem ersten gemacht, wird über Verfassungsbegriff und Verfassungsinhalte diskutiert, ohne dass zuvor über die dabei anzulegenden Maßstäbe gesprochen wurde. Zu den ganz gängigen Erscheinungen gehört es in diesem Zusammenhang, die Erklärungs- und Legitimationsmuster des liberalen Konstitutionalismus unhinterfragt auf die EU zu übertragen (Verfassungsdokument, Parlamentarismus, Grundrechte, kontraktualistische Legitimationstheorien etc.), ohne deren Leistungsfähigkeit in der poststaatlichen Konstellation zu problematisieren. Die in Nizza

feierlich verabschiedete Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵ nimmt in diesem Prozeß einen herausgehobenen Platz ein. Dass in einer Zeit, in der traditionelle Wertvorstellungen in der Gesellschaft von Mustern des Ökonomismus und Konsumerismus verdrängt werden, Zweifel an der Leistungsfähigkeit dieser Legitimationsmuster aufkommen müssen, wird dabei verdrängt. Zu den Kennzeichen der Diskussion gehört auch, als Antwort auf ein Problem die Einrichtung eines „Ausschusses“, „Gremiums“ oder „Gerichts“ zu fordern – so beispielsweise im Hinblick auf die Kompetenzabgrenzung und die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Gängig ist auch die Forderung, Institutionen und Verfahren der nationalen Verfassungsstaatlichkeit auf europäische Ebene zu heben. Nicht unproblematisch erweist sich diese Art des Vorgehens vor allem, weil Aussagen darüber, welche funktionale Leistungsfähigkeit derartige Institutionen und Verfahren in dem andersartigen Kontext der EU aufweisen, schwer fallen (und regelmäßig auch nicht empirisch informiert gemacht werden). Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass in dieser Diskussion die Begrifflichkeiten, analytischen Befunde und Reformvorschläge stark voneinander abweichen. Es ist zu bedauern, überrascht aber ebenfalls nicht, dass sich die Diskussion durch hohe Technizität und einen erstaunlichen Grad der Beliebigkeit in der Frage auszeichnet, welche Reformvorschläge lanciert werden.

Die Europäische Union treibt den Prozeß nunmehr durch die in den Anhang des Nizzaer Vertrags aufgenommene Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Europäischen Union voran. Die durch diese Erklärung angestossene Diskussion, der sogenannte „Post-Nizza-Prozess“, soll sich vor allem der Problematik der vertikalen Kompetenzabgrenzung, des Status der Grundrechtecharta, der Vereinfachung der Verträge und der Rolle der nationalen Parlamente zuwenden⁶. Der Europäische Rat von Laeken hat einen Konvent einberufen, der von Valerie Giscard d'Estaing geleitet wird und Antworten auf diese Zukunftsfragen der Europäischen Union finden soll.⁷ Begleitet wird dieser Prozeß von einer öffentlichen Diskussion, an der mitgliedstaatliche Politiker, Wissenschaftler, aber auch die Bürger teilnehmen sollen. Auch die FIDE hat sich der Problematik des Zusammenwirkens von EU-Recht und nationalem Verfassungsrecht erneut angenommen. Der vorliegende Landesbericht erörtert das Verhältnis von EU-Recht zu nationalem Recht aus deutscher Sicht. Er geht zunächst auf die Grundlagen europäischer Verfaßtheit ein (II). Sodann werden das Verhältnis des europäischen Rechts zum deutschen Verfassungsrecht (III) und die Rolle der deutschsprachigen Regionen in Europa näher untersucht (IV). Abschließend sollen einige Empfehlungen aus deutscher Sicht für den Prozeß bis zum Jahre 2004 gegeben werden (V).

⁵ Überblick statt vieler etwa bei Grabenwarter, Christoph, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, 116 DVBl. 2001, S. 1; Hilf, Meinhard, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Beilage zur NJW 2000, S. 5; Nettesheim, Martin, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 25 integration 2002, S. 35.

⁶ Speziell hierzu nur CMLR, Editorial Comments: Preparing for 2004, The Post-Nice process, 38 CMLRev. 493; Schneider, Heinrich, Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?, 24 integration 2001, S. 198; Müller-Graff, Peter-Christian, Der Post-Nizza-Prozess: Auf dem Wege zu einer neuen europäischen Verfassung?, 24 integration 2001, S. 208.

⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken, Anhang I: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, unter www.eu.2001.be.

II. Grundlagen des europäischen Konstitutionalismus

II 1. Verfassungsbegriff in Deutschland und europäischer Konstitutionalismus

II 1 a. Verfassung: Grundbegriffe und theoretische Konzepte des Grundgesetzes

Über lange Zeit verstand man in Deutschland unter „Verfassung“ die Beschreibung eines Zustandes, etwa des Zustandes eines Landes, eines Gemeinwesens oder überhaupt irgendeines abgrenzbaren Gegenstandes. Erst im 18. Jahrhundert gewann der Verfassungsbegriff seine normative Bedeutung. Die überkommene, auf empirische Gegebenheiten bezogene Bedeutung des Begriffs „Verfassung“ wirkt fort; es ist möglich, nach der „Verfassung der Europäischen Union“ zu fragen und so ihren Zustand, ihre Befindlichkeit und Lage zu untersuchen.⁸ Im rechtlichen Kontext wird diese Begriffsbedeutung allerdings heute von den die Normativität der Verfassung in den Vordergrund stellenden Bedeutungen überlagert. Es ist wohlbekannt, dass dieser Prozeß der Normativierung des Verfassungsbegriffs dem Verfassungsbegriff seine Mehrdeutigkeit nicht genommen hat. Im Sprachgebrauch der Verfassungswissenschaft lassen sich weiterhin verschiedene Bedeutungsgehalte nachweisen. Verfassung kann ein schriftliches Dokument sein, in dem Rechtssätze formuliert werden; Verfassung kann aber auch die Gesamtheit der Normen sein, die in einem Grunddokument ihren Niederschlag gefunden haben. Man kann den Verfassungsbegriff normativen Grundordnungen vorbehalten, die bestimmten Legitimationsmustern entsprechen – etwa in der Art, dass Verfassung nur die demokratische Grundordnung ist. Ebenso ist es möglich, den Verfassungsbegriff in umfassender Weise auf Normen, Institutionen und die von diesen geordnete Lebenswelt zu beziehen. Die Vieldeutigkeit des Verfassungsbegriffs ermöglicht es, begriffliche und theoretische Überlegungen zu Semantik und Funktion der verschiedenen Begriffsbedeutungen anzustellen und diese am konkreten Anwendungsfall durchzuspielen. Der erste, allerdings schnell erschöpfte Wert derartiger Reflektionen über Begriffsbedeutungen liegt in der Feststellung, dass ein und derselbe Begriff – je nach Begriffsbedeutung – zur Beschreibung eines Lebenssachverhalts verwandt werden kann – oder eben nicht: Je nach Verfassungsbegriff hat die Europäische Union eine Verfassung – oder auch nicht. Der wissenschaftliche Wert begrifflicher Klärungen kann ferner darin liegen aufzuzeigen, dass scheinbare sachliche Meinungsverschiedenheiten ihre Ursache in der Unterschiedlichkeit begrifflicher Setzung haben. Sie können schließlich auch in konventionelle Vorschläge münden, etwa des Inhaltes, dass es sinnvoller ist, die eine Bedeutung der anderen im rechtswissenschaftlichen Sprachgebrauch vorzuziehen. Der Wert derartiger Reflektionen ist allerdings begrenzt. Man erreicht schnell einen Punkt, an der ein sinnvolles Fortkommen bei der Bearbeitung konkreter Fragestellungen nur dann möglich ist, wenn eine bestimmte Begriffsbedeutung als die im konkreten Kontext verwandte Bedeutung gesetzt wird. Es ist wenig zweckmäßig, die Bedeutung eines Begriffs in der Schwebe zu halten und ihn zugleich

⁸ Dieser analytischen Aufgabe unterzieht sich der Bericht nicht, sie wird regelmäßig in Lehrbüchern des Europarechts geleistet.

in einem konkreten Anwendungskontext zu verwenden. Bei dieser Entscheidung spielen Konvention⁹, darüber hinaus vor allem aber funktionale Erwägungen eine Rolle.¹⁰

aa) Verfassung und Staatlichkeit

In der Verfassungsdiskussion der letzten Jahre¹¹ erfuhr die Frage, inwieweit der Verfassungsbegriff notwendig auf den Staat bezogen sei, besondere Aufmerksamkeit. Kaum einer anderen begrifflichen Frage wurde so viel Aufmerksamkeit geschenkt. Zurückzuführen dürfte dies vor allem auf den Umstand sein, dass es Verfassungsrechtswissenschaftler besonderer Prominenz waren, die die These vertraten, dass eine Verfassung begriffsnotwendig auf den Staat bezogen sei, dass also von Verfassung nur dort gesprochen werden könne, wo es um Zählung oder Konstituierung *staatlicher* Herrschaft gehe. Der Staat ist danach vorfindlich, d.h. er ist der Verfassung begrifflich vorgelagert: Die grundlegende Behauptung der Anhänger dieses Verständnisses lautet: „Ohne Staat keine Verfassung“¹². Eine vergleichbare Festlegung treffen jene Verfassungsrechtler, die in der Verfassung das Grundstatut des *staatlichen* Gemeinwesens reduzieren und damit den Begriff der Verfassung ebenfalls auf den der Staatsverfassung verengen¹³. Verfassung ist danach ihrerseits keine Voraussetzung von Staatlichkeit, sondern nurmehr von Stabilität¹⁴. Dieses auf die Hegel'sche Staatsphilosophie zurückgehende¹⁵ staatszentrierte Verständnis von Verfassung läßt die Annahme, es existiere bereits eine europäische Verfassung, ebensowenig zu wie die

⁹ Es ist grundsätzlich nicht sinnvoll, einem Begriff einen Bedeutungsgehalt zuzuschreiben, der so nicht in der Sprachgemeinschaft bekannt ist.

¹⁰ Vgl nur Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, S. 3: Zur Darstellung des Verfassungsrechts kann nur „nach der heutigen, individuell-konkreten Verfassung gefragt werden“ . Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., 1984, S. 70: „Die Staatsrechtswissenschaft muss *den* Verfassungsbegriff in das Zentrum ihrer Betrachtungen stellen, der für die Bewältigung der ihr gestellten Aufgaben wesentlich ist.“.

¹¹ Siehe vor allem: Grimm, Dieter, Braucht Europa eine Verfassung?, 50 JZ 1995, S. 581; Pernice, Ingolf, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, 36 CMLRev. 1999, S. 703 ff.; Häberle, Peter, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: Ders., Europäische Rechtskultur, 1994, S. 33 ff.; Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Welchen Weg geht Europa?, in: Ders., Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, 1999, S. 68 ff.; Bruha, Thomas / Hesse, Joachim Jens / Nowak, Carsten (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa? Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte in der Europäischen Union, 2001; Habermas, Jürgen, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Ders., Die postnationale Konstellation. Politische Essays, 1998, S. 91 ff.; Habermas, Jürgen, Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: Ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, 1996, S. 185 ff.; Frankenberg, Günter, The Return of Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism, 6 ELJ 2000, S. 257 ff.; Petersmann, Ernst-Ulrich, Proposals for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU, 32 CMLRev. 1995, S. 1123 ff.

¹² Kirchhof, Paul, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee, Josef (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 1993, S. 63, 82.

¹³ Wie es Grimm etwa tut, der zwar von Verfassung als Grundordnung eines Gemeinwesens ausgeht, dieses aber gleichwohl in Bezug auf die Vorfindlichkeit des Staatlichen reduziert, 50 JZ 1995, S. 581, 582.

¹⁴ Kirchhof, Paul, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee, Josef (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 1993, S. 63, 84.

¹⁵ Für Hegel ist der Staat als „die Wirklichkeit der Sittlichen Idee“ das „an und für sich Vernünftige“, vgl. Hegel. Georg Wilhelm Friedrich, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, S. 398 f (§§ 257 ff); Zum modernen sittlichen Staat vgl. Pauly, Walter, Hegel und die Frage nach dem Staat, 39 Der Staat 2000, S. 381, vor allem 392 ff., Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Der Staat als sittlicher Staat, Berlin, 1978.

Behauptung, die EU könne sich in näherer Zukunft eine Verfassung zulegen.¹⁶ Europäische Verfassungsgebung liefe dieser Sichtweise zufolge notwendig auf die Schaffung eines europäischen Superstaates hinaus¹⁷; sie brächte den Verlust souveräner mitgliedstaatlicher Nationalstaatlichkeit¹⁸ mit sich.

Inzwischen hat sich in Deutschland allerdings eine Sichtweise durchgesetzt, derzufolge der Verfassungsbegriff nicht notwendig auf den Staat bezogen ist. Danach waren es historisch-kontingente Gegebenheiten, die dazu geführt haben, dass in den letzten Jahrhunderten von Verfassung vor allem im Zusammenhang mit staatlicher Gewalt gesprochen wurde. Begriffsnotwendig ist diese Engführung des Verfassungsbegriffs danach allerdings nicht. Eine begriffliche *Loslösung* vom Element der Staatlichkeit ist dem Verfassungsbegriff möglich¹⁹; er entwickelt sich so zum poststaatlichen Begriff, zum „abstrakten Verfassungsbegriff“²⁰ oder zum „postnationalen Verfassungsbegriff“²¹. Diesem Verständnis zufolge steht der Weg zur Anerkennung europäischen Verfassungsrechts offen. Europäische Verfassungsgebung bedeutet danach nicht Auflösung von Staatlichkeit schlechthin. Sie bedeutet nur, dass an die Seite eines auf Staatlichkeit gerichteten Verfassungsbegriffs auch ein auf supranationale Herrschaftsgewalt bezogener Begriff treten kann. Dass sich diese Sichtweise relativ schnell hat durchsetzen können, dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die Staatslehre in Deutschland darniederliegt²² und der Ablösung keinen Widerstand entgegensetzen konnte.²³ Von Bedeutung dürfte schließlich auch sein, dass sich aussagekräftige und gehaltvolle Begriffe zur Bezeichnung der Grundordnung der EU bislang nicht entwickelt haben; derartige Begriffe wären aber notwendig, wollte man auf die Verwendung des Verfassungsbegriffs verzichten.

bb) Verfassung als Zählung oder Einsetzung von Herrschaft

Versucht man, die im gegenwärtigen Sprachgebrauch verwandten Begriffsbedeutungen zu ordnen, so ist zunächst zwischen jenen Bedeutungen zu unterscheiden, denen zufolge

¹⁶ Grimm, Dieter, Braucht Europa eine Verfassung?, 50 JZ 1995, S. 581; Koenig, Christian, Ist die Europäische Union verfassungsfähig?, 51 DÖV1998, S. 268.

¹⁷ Zur Frage der europäischen Staatlichkeit etwa Oeter, Stefan, Vertrag oder Verfassung: Wie offen läßt sich die Souveränitätsfrage halten?, in: Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 243; Landfried, Christine, Auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsstaat?, in: Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 265.

¹⁸ Eine Behauptung, die praktisch einhellig abgelehnt wird, vgl. zum Meinungsstand nur Busse, Christian, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, 1999, S. 43.

¹⁹ Zur These, die europäische Verfassung schliesse Elemente von staatlicher Verfassung und internationaler Verfassung (UN-Charta) in sich ein und stehe dadurch sozusagen zwischen ihnen, Thüner, Daniel, Föderalistische Strukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, 23 integration 2000, S. 89, 92.

²⁰ Hertel, Wolfram, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999, S. 77 ff. und S. 256, Zusammenfassung, Punkt 5.

²¹ Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 148, 155.

²² Selbst Josef Isensee leugnet diesen Zustand nicht, wenngleich er auch umso stärker und ohne Umschweife die Rückbeziehung des Verfassungsbegriffs auf den Staat fordert, vgl. nur „Staat und Verfassung“, in Isensee, Kirchhof (Hrsg.), HdBStR, Bd. I, § 13, Rdn. 3: „Paradigmenwechsel [der] Ablösung von „Staat“ durch „Verfassung“ und „Demokratie““ versus „Staat als Natur der Sache“; ähnlich in : „Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat“, in HdBStR Bd. III, § 57, Rdn. 132.

²³ Zsfd. Hofmann, Hasso, Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?, 54 JZ 1999, S. 1065. Eine ganz andere Frage ist, inwieweit Staatlichkeit selbst sich wandelt; hierzu etwa Denninger, Erhard, Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa, 55 JZ 1998, S. 1121.

Verfassung vorexistente Herrschaft bindet und zähmt, und jenen Bedeutungen, denen zufolge Verfassung Herrschaft konstituiert und inhaltlich anleitet. Beide Bedeutungen sind miteinander inkompatibel. Der zunächst genannten Sichtweise zufolge treten Verfassungen „von außen“ an eine bereits konstituierte Herrschaftsgewalt heran; Verfassungen konstituieren danach nicht, sondern zähmen und binden Herrschaftsgewalt, die ihre Existenz einem außerhalb der Verfassung liegenden Legitimationsgrund verdankt. Seine größte geschichtliche Bedeutung erlangte dieser Verfassungsbegriff vor allem im Deutschland des neunzehnten Jahrhunderts, darüber hinaus aber auch in England. In beiden Fällen mußte es der politischen Theorie darum gehen, die bereits existente Herrschaftsgewalt des Monarchen rechtlich einzubinden. Diesem Verständnis zufolge sind Verfassungen notwendig normativ; sie sind aber nicht notwendig dem demokratischen Prinzip verpflichtet. Eine bedeutende Rolle kommt hier der Idee des Verfassungsvertrages zu, der zwischen dem Träger der Herrschaftsgewalt und jenen gesellschaftlichen Kräften abgeschlossen wird, die auf Begrenzung, Zählung und Einbindung der Herrschaftsgewalt dringen. Im Extremfall kann Verfassung hier als Akt der Selbstzählung des Trägers der Herrschaftsgewalt begriffen werden.

Demgegenüber liegt dem zweitgenannten Verfassungsverständnis das Moment der Konstituierung, der Einsetzung von Herrschaftsgewalt zugrunde. Dieser Sichtweise zufolge verdankt in einem verfaßten Gemeinwesen alle Herrschaftsgewalt ihre Existenz und ihr Dasein der Verfassung. Legale Herrschaftsgewalt, die nicht ihre Grundlage in der Verfassung findet, ist danach bereits nicht vorstellbar; jeder Versuch, außerhalb der Verfassung und jenseits verfassungsrechtlicher Kompetenzen Herrschaftsgewalt auszuüben, muß danach als Verfassungsbruch gewertet werden. Verfassungsgebung ist immer Bruch mit der alten Ordnung und Neuanfang; Verfassung und Revolution sind danach untrennbar miteinander verbunden. Das Verständnis von Verfassung als Form der Konstitution von Herrschaft impliziert mindestens dreierlei, nämlich den *normativen*, den *grundlegenden* und den *umfassenden* Charakter von Verfassung. Alle drei Eigenschaften lassen es zu, Verfassung als einen Normenkomplex zu identifizieren, der „die Einrichtung und Ausübung der Staatsgewalt sowie der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft grundlegend regelt“²⁴. Damit ist Verfassung eine *gewollte Gesamtentscheidung*, die dem sozialen Miteinander zugrunde liegt. Dieser Gesichtspunkt der Gesamtentscheidung bildet den wesentlichen Unterschied zu nicht „verfaßten“ rechtlichen Systemen. Während die *institutio* eine „historisch gewachsene, irgendwie, meist vertraglich geformte, an naturrechtlichen Lehren orientierte oder auch nur tatsächlich sich ergebende Machtverteilung unter den real vorhandenen Kräften“²⁵ ist,²⁶ kennzeichnet es die *constitutio*, normativ gebundene Grundorientierung über Herrschaftsverhältnisse zu sein. Zu den funktionalen Anforderungen an eine Verfassung gehört insofern nicht nur, dass sie eine Kompetenzordnung etabliert; sie hat auch Institutionen einzurichten und deren Entscheidungsprozeß zu regeln.²⁷ Zur verfassungsmäßigen negativen Legitimation von Herrschaft (Freiheit *vor* staatlicher Herrschaft) gesellte sich gleichsam die

²⁴ Grimm, Dieter, Verfassung, in: Ders., Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 11.

²⁵ Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., S. 61.

²⁶ Sie läßt sich damit mit dem analytischen Verfassungsbegriff gut erfassen.

²⁷ Vgl. bereits Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 1914, S. 505: „Die Verfassung des Staates umfaßt demnach in der Regel die Rechtssätze, welche die obersten Organe des Staates bezeichnen, die Art ihrer Schöpfung, ihr gegenseitiges Verhältnis und ihren Wirkungskreis festsetzen, ferner die grundsätzliche Stellung des einzelnen zur Staatsgewalt.“

positive Legitimation hinzu (Freiheit *zu* staatlicher Herrschaft)²⁸. Die Verfassung muß zudem eine Antwort auf die Legitimationsproblematik geben; eine Verfassung, die sich nicht mit der Frage der Legitimität ihres Geltungsanspruchs befaßt, steht auf tönernen Füßen. Kein *notwendiger* Bestandteil der Verfassung sind dieser Sichtweise zufolge Grundrechte oder Staatszielbestimmungen; die historische Erfahrung belegt allerdings, dass eine Verfassung die Legitimitätserwartungen im westlich-aufgeklärten Gemeinwesen nur dann erfüllen kann, wenn sie Grundrechtsschutz gewährt und materiell-inhaltliche Festlegungen vornimmt. In diesem materiell angereicherten Sinne ist Verfassung die *freiheitlich* politische Grundordnung des Staates, sie ist „der Inbegriff von in der Regel in einer Verfassungsurkunde niedergelegten Rechtssätzen höchsten Ranges, die die Ordnung des Staates hinsichtlich der grundlegenden Organisation, Form und Struktur regeln sowie das grundlegende Verhältnis zu seinen Bürgern und bestimmte aus Gründen erswerter Abänderbarkeit in diese übernommene Gegenstände festlegen.“²⁹. Dieser Verfassungsbegriff hat seine Wurzeln in der Theorie Frankreichs und der Vereinigten Staaten, hat aber im Deutschland des zwanzigsten Jahrhunderts an Bedeutung gewonnen und läßt sich wohl heute als vorherrschend bezeichnen.

cc) Verfassung und Legitimität

Die Mehrdeutigkeit des Verfassungsbegriffs ist ferner darauf zurückzuführen, dass sich im Sprachgebrauch von Politik und Wissenschaft Bedeutungsvarianten nachweisen lassen, denen zufolge jede rechtliche Grundordnung im oben beschriebenen Sinne als Verfassung bezeichnet werden kann, darüber hinaus aber auch solche Varianten existieren, die bestimmte materielle Anforderungen an eine Verfassung stellen. Während der erstgenannten Sichtweise zufolge bereits ein bloßes Organisationsstatut „Verfassung“ sein kann, verlangen die zuletzt genannten Positionen die Erfüllung bestimmter Legitimationskriterien. Wird etwa der legitimistische Verfassungsbegriff mit tradierten, am „Staatsvolk“ und an der Verfassungstheorie des 19. Jahrhunderts orientierten Gehalten angereichert und werden in diesem Zusammenhang hohe Anforderungen an die demokratische Legitimation der einschlägigen Regeln gestellt, so wird die Europäische Union angesichts ihrer dann defizitären Strukturen kaum verfassungsfähig sein³⁰. Unter den Anhängern eines legitimistischen

²⁸ Im einzelnen Starck, Christian, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR, Bd. II, 1987, S. 3; Grabitz, Eberhard, Freiheit und Verfassungsrecht, 1976. Legitimation ist in der westlichen Welt eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Thema von Verfassung, vgl. nur Alexander, der es gleich zu Beginn seines verfassungsrechtlichen Diskurses aufbringt: Alexander, Larry, Introduction, in: Ders. (Hrsg.), Constitutionalism, Philosophical Foundations, Cambridge: CUP, 1999, S. 1.

²⁹ Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., S. 78; Eingehend: Ders.: Die Verbindung von Verfassungsidee und Grundrechtsidee zur modernen Verfassung, in: Ders.: Der Staat des Grundgesetzes, Ausgewählte Schriften und Vorträge, hrsg. von Helmut Siekmann, 1992, S. 111.

³⁰ In Deutschland wird die Legitimationsfrage des Unionsrechts überwiegend im Zusammenhang mit der Frage nach der Staatlichkeit diskutiert, weil der Begriff des „Volkes“ nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG im Sinne von „Staatsvolk“ verstanden wird; vgl. etwa BVerfGE 89, 155, 186: „Jedes Staatsvolk ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozess politischer Willensbildung entfalten kann, um so dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politisch verbindet, rechtlichen Ausdruck zu geben.“ Diese Verknüpfung von Staatlichkeit und Legitimation wird auch in der Literatur deutlich. Beispielhaft hierfür etwa die Argumentation, die Union sei nicht verfassungsfähig, weil ihr *mangels legitimierenden Staatsvolkes* die eigene Staatlichkeit fehle: Koenig, Christian, Ist die Europäische Union verfassungsfähig? 51 DÖV 1998, S. 268.

Verfassungsbegriffs herrscht allerdings kein Einverständnis darüber, welche Anforderungen zu formulieren sind. Teilweise ist man der Auffassung, dass von Verfassung nur dann gesprochen werden kann, wenn ein bestimmtes Verfahren der Inkraftsetzung oder ein bestimmter Legitimitätsanspruch (regelmäßig: Rückführbarkeit auf den Willen des verfassungsgebenden Volkes) gegeben sind. Als Verfassung ist eine Grundordnung danach nur dann zu bezeichnen, wenn sie ihre Legitimität im demokratischen Prinzip sucht und sich auf das Prinzip der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes stützt, um Existenz und Geltungsanspruch zu begründen. Legitimistische Verfassungsbegriffe formulieren ferner Anforderungen, was die inhaltliche Ausrichtung der gezähmten oder eingesetzten Herrschaftsgewalt angeht: Teilweise fordert man, dass von Verfassung nur dort die Rede sein kann, wo Herrschaft demokratisch rückgebunden wird. So identifiziert etwa Kägi als Wesensmerkmal und Hauptaufgabe von Verfassung die Bestimmung der Staatsordnung „von unten“. Zentrales Merkmal des modernen Konstitutionalismus ist danach das Demokratieprinzip: „Diese Idee der Selbstgesetzgebung ist es, was die Staats*verfassung* von der (autoritär von oben gesetzten) Staats*ordnung* unterscheidet.“³¹ Anderer Sichtweise zufolge muß eine Grundordnung jedenfalls bestimmte Werte in Rechtsnormen überführen, Grundrechte begründen, Staatsziele festlegen oder bestimmten Organisationsprinzipien genügen, um die begrifflichen Anforderungen an eine Verfassung zu erfüllen. Der vielleicht berühmteste Niederschlag dieses Verständnisses findet sich in der französischen Erklärung der Menschenrechte von 1789: „Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.“ Es liegt auf der Hand, dass der Verfassungsbegriff in dieser inhaltlichen Aufladung zum politischen Kampfbegriff werden konnte. Schwierigkeiten verbinden sich mit diesem Verständnis, weil es keine Einigkeit über die Kriterien gibt, die als *notwendiger* Maßstab und Inhalt einer Verfassung zu formulieren sind.

dd) Verfassung und Gesellschaft

Bedeutungsvarianten des Verfassungsbegriffs lassen sich auch insoweit nachweisen, als es um den Umfang und die Reichweite des Ordnungsanspruchs der errichteten Grundordnung geht. Dem formalen Verständnis zufolge konstituiert oder zähmt die Verfassung Herrschaft, befaßt sich mit der Ordnung der Herrschaftsausübung und leitet diese an. Den Anspruch einer Ordnung der Gesellschaft beansprucht die Verfassung demgegenüber nicht. Die gesellschaftlichen Verhältnisse liegen dieser Sichtweise zufolge vor oder jenseits des Regelungsanspruchs der Verfassung. Sie sind grundsätzlich dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte überlassen. Besteht Ordnungsbedarf, so ist dieser von der demokratisch verantwortlichen Hoheitsgewalt im politischen Prozeß zu befriedigen; die gesellschaftliche Ordnung darf nicht bereits substantiell in der Verfassung vorgeprägt sein. Der formale Verfassungsbegriff weist insofern eine große Affinität zur politischen Theorie des Liberalismus auf.

Demgegenüber gehen die Anhänger eines substantiellen Verfassungsbegriffes davon aus, dass sich der Regelungsanspruch der Grundordnung auch auf die Ordnung der Gesellschaft

³¹ Kägi, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945 (Neudruck 1971), S. 49.

beziehen muß. Verfassung ist danach umfassende Grundordnung des Gemeinwesens, nicht lediglich konstituierendes Statut für den Träger der Hoheitsgewalt. Verfassung ist nicht lediglich „Staatsverfassung“, sondern auch „Gesellschaftsverfassung“³²; ihr Regelungsanliegen beschränkt sich nicht auf die Steuerung der Hoheitsgewalt, sondern erstreckt sich auch auf die Ordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse mit Blick auf eine Idee des Guten oder Richtigen. Mit diesem Verständnis werden Verfassungsfunktionen im Bezugsfeld Bürger - Staat eingefangen, mittelbar darüber hinaus auch im Bezugsfeld Bürger - Gesellschaft. Verfassung konstituiert danach nicht nur staatliche Macht; sie konstituiert auch *Gesellschaft*, wirkt jedenfalls konstituierend in sie hinein³³. Konrad Hesse etwa hebt hervor, dass Verfassung nicht auf die Ordnung staatlichen Lebens beschränkt sei. Vielmehr sei sie auch in nicht-staatlichen Lebensbereichen konstituierend fühlbar, wie etwa in Ehe und Familie, Eigentum, Bildung, Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Wirken sozialer Gruppen usw.³⁴ Dem folgend sind daher in Abkehr zu dem engen staatszentrierten Verfassungsbegriff in den Begriff der „Verfassung“ auch die gesellschaftsintegrierenden Bestandteile aufzunehmen. Mit Konrad Hesse bedeutet daher Verfassung nicht etwa die „rechtliche Grundordnung *des Staates*“, sondern die „rechtliche Grundordnung *des Gemeinwesens*“.³⁵ Besonders in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Werteordnung des Grundgesetzes³⁶ hat dieses weite Verständnis von Verfassung seinen Niederschlag gefunden. Anhänger dieses Verfassungsverständnisses beschreiben als Verfassungsfunktion die Gewährleistung von „Integration“, interpretieren die Verfassung im Lichte republikanisch-politischer Vorstellungen von Bürgeraktivität und politischem Ethos oder verlangen von ihr die Sicherung des gesellschaftlichen Grundkonsenses.

ee) Verfassung und Identität

Bedeutungsvarianten des Verfassungsbegriffs lassen sich schließlich auch insoweit nachweisen, als es um den Stellenwert der Verfassung im Prozeß der Identitätsbildung geht. Es lassen sich in Deutschland Stimmen nachweisen, die den Begriff der Verfassung einer Grundordnung nur dann zuschreiben wollen, wenn sie identitätsformende oder gar identitätskonstituierende Funktion hat, wenn also die Verfassung auch oder vor allem Kristallisationsfaktor der Identität der Mitglieder des Gemeinwesens darstellt. Diese Sichtweise wird in verschiedenen Spielarten vertreten. Teilweise meint man, dass Verfassungsgebung scheitern müsse und eine Verfassung nicht zu ihrem Sinn kommen könne, wenn sie nicht gesellschaftlichen Sinn, historische Erfahrungen und existentielle Momente des Gemeinwesens in sich trage. Von Verfassung könne daher nur dort gesprochen werden, wo hinter der Verfassung die vorfindliche Geschichtlichkeit des Gemeinwesens stünde, wo die Verfassung Gedächtnis des Gemeinwesens sei. Der Versuch, ein Gemeinwesen durch

³² Brugger, Winfried (Hrsg.), *Legitimation des Grundgesetzes aus Sicht von Rechtsphilosophie und Gesellschaftstheorie*, 1996, S. 7.

³³ Zur historischen Entwicklung der Verfassungsfunktionen insoweit Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, in: Ders., *Staat, Verfassung, Demokratie*, S. 29, 47 ff.

³⁴ Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 19. Aufl. 1993, § 1 III 1: Rz. 17.

³⁵ *Ibid.*; vgl auch *Verfassung und Verfassungsrecht*, in: Benda, Ernst u.a. (Hrsg.): *HdBVR*, S. 1, 7 Rz. 10.

³⁶ Werterechtsprechung, vgl. etwa BVerfGE 6, 55 (72); 10, 59 (81) usw.

Verfassungsgebung erst zu konstituieren, sein Zusammenwachsen im Verfassungsleben zu organisieren, soll danach zum Scheitern verurteilt sein. Funktionalistische Verfassungsgebung kann demzufolge lediglich „Scheinlegitimation“ vermitteln. Dieser Sichtweise ist insoweit zuzustimmen, als hinter vielen Verfassungen in der Tat existentielle Erfahrungen stehen, die den Akt der Verfassungsgebung zugleich auch zu einem wesentlichen Element der Identitätsbildung machen. Begrifflich oder historisch notwendig ist dies aber nicht. In einer Zeit, in der sich zu identitätskonstituierenden Faktoren vor allem die Kriterien der wirtschaftlichen und sozialen Stellung, der Konsum- und Freizeitgewohnheiten etc. entwickelt haben, mutet es merkwürdig anachronistisch an, dem Verfassungsbegriff einen Gehalt einschreiben zu wollen, mit dem die einzelnen kaum mehr etwas anfangen können. Auf einer anderen Ebene bewegen sich Ansätze, die die Verfassungsqualität einer Grundordnung mit dem identitätsformenden Kriterium des Verfassungspatriotismus in Verbindung bringen.

ff) Schlußfolgerungen

Die vorstehenden Überlegungen bekräftigen zunächst die Ausgangsfeststellung, dass sich die deutsche Verfassungsrechtswissenschaft nicht eines eindeutigen Verfassungsbegriffs bedient. Je nach Erkenntnisinteresse, verfassungstheoretischem Standpunkt und normativem Anliegen bedient man sich des Begriffs in deutlich unterschiedlicher Bedeutung. Insofern kann es nicht verwundern, dass sich die Diskussion um Stand und Entwicklung der europäischen Integration, um Richtung und Finalität des Prozesses auch und zuerst auf begrifflicher Ebene abspielt. Die letzten Jahre haben allerdings im Begrifflichen zu gewissen Ermüdungserscheinungen geführt. Überwiegend hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die Verwendung eines angereicherten, wenngleich nicht legitimistischen Verfassungsbegriffs³⁷ sinnvoll ist. Es muß sich um einen Verfassungsbegriff handeln, der auf die Problematik zugeschnitten ist, die sich mit der Einbindung und Legitimierung von Herrschaft im 21. Jahrhundert jenseits des Nationalstaates verbinden (konkreter, aber abstrahierender normativer Verfassungsbegriff)³⁸. Vor diesem Hintergrund³⁹ ist man sich inzwischen weitgehend einig, dass das Primärrecht der EU Verfassungsqualität hat, dass aber unter Zugrundelegung eines substantiell angereicherten Verfassungsbegriffs Defizite bestehen. Die Diskussion hat sich inzwischen der Frage danach zugewandt, wo derartige Defizite zu sehen sind und wie sie zu beseitigen sind. Man erkennt die Verfassungswendung der Verträge an, fordert aber verfassungsrechtliche Erneuerung und Fortschreibung. Dem bestehenden Primärrecht wird die Qualität einer „de-facto“-Verfassung oder einer „Grundordnung“⁴⁰ zugeschrieben; sie wird als Verfassung im formellen Sinne bezeichnet. In einem Atemzug werden allerdings dann immer (und jeweils in Abhängigkeit vom verwandten Verfassungsbegriff) jene Mängel hervorgehoben, die dem Primärrecht „in materieller

³⁷ Zum ganzen Craig, Paul, *Constitutions, Constitutionalism and the European Union*, 7 ELJ 2001, S. 125.

³⁸ Zur Begriffsbildung vgl. zsf. etwa Bieber, *Verfassungsfrage und institutionelle Reform*, in: Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), *Welche Verfassung für Europa?*, 2001, S. 111.

³⁹ Vgl. auch die Einschätzung von Biaggini, Giovanni, *Eine Verfassung für Europa?*, in NZZ vom 11./12. November 2000, S. 57: „Dem neuen internationalen Verfassungsbegriff liegt ein in erster Linie deskriptives Verfassungsverständnis zugrunde.“

⁴⁰ Tsatsos, Dimitris Th., *Die europäische Unionsgrundordnung*, 22 EuGRZ 1995, S. 287ff.

Hinsicht“ anhaften und ihm die Qualität als „vollwertige“ und angemessene Verfassung⁴¹ nehmen. In diesem Zusammenhang wird vor allem die Frage danach gestellt, ob es nicht Zeit ist, dass sich die EU eine formelle Verfassungsurkunde zulegt.⁴²

II 1 b. Die EU/EG - Architektur im Spiegel der deutschen Verfassungslehre

aa) Die Konstitutionalisierung der Verträge

Wer in Deutschland heute über die Gestalt Europas spricht, wird zunächst den als „Konstitutionalisierung“ bezeichneten Gestaltwandel der Verträge hervorheben.⁴³ Dieser Wandel ist so häufig beschrieben worden, dass hier einige Stichpunkte genügen. Zu den wesentlichen Elementen der Konstitutionalisierung gehört zunächst und vor allem die Breite, Dichte und Tiefe der Kompetenz- und Zuständigkeitsnormen. Die EU hat sich auf der Grundlage von EGV, EGKSV, EAGV sowie EUV zu einem Verband entwickelt, der sich in staatsgleicher Weise der Angelegenheiten des Gemeinwesens umfassend annimmt. Sie hat ihre ursprünglichen Auftrag der sektoralen Integration der Wirtschaft längst hinter sich gelassen. Heute hat sie den Auftrag, sich beinahe aller Angelegenheiten des europäischen Gemeinwesens ordnend anzunehmen. Das Primärrecht hat sich vor diesem Hintergrund zur Grundordnung einer Herrschaftsgewalt entwickelt, der ein staatsgleicher, quasi-allumfassender Zuständigkeitsbereich unterfällt. Im Lichte der Kompetenzrechtsprechung des EuGH verfügt die EU dabei nicht nur über die Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen explizit überantwortet werden; sie kann auch dort handeln, wo dies zur Verwirklichung der

⁴¹ Hierzu Weiler, Joseph H.H., European Neo-constitutionalism: In Search of Foundations for the European Constitutional Order, 44 Political Studies 1996, S. 517 ff.

⁴² Bruha, Thomas / Hesse, Joachim Jens / Nowak, Carsten, Vorwort, in: Dies (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa? Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos 2001, S. 5 ff. .

⁴³ Die Diskussion um das europäische Verfassungsrecht ist in vollem Gange. Auf der Jahrestagung 2000 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer etwa wurde das Thema „Europäisches und nationales Verfassungsrecht“ zum Beratungsgegenstand gemacht; vgl. neben dem Aufsatz von Pernice die Aufsätze von Huber, Peter M., Lübke-Wolff, Gertrude und Grabenwarter, Christoph, 60 VVDStRL 2001, S. 148, 194, 246, 290; vgl. ferner nur etwa folgende Auswahl überwiegend jüngerer deutschsprachiger Literatur: Argirakos, Dimitros, Eine Verfassung für Europa, 2001, Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa, 2001; Dorau, Christoph, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza, 2001, Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001; Frowein, Jochen Abr., Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, 30 EuR 1995, S. 315, Häberle, Peter, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, 18 EuGRZ 1991, S. 261 ff., Häberle, Peter, Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999; Heitzen, Markus, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 32 EuR 1997, S. 1; Oeter, Stefan, Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess, 59 ZaöRV 1999, S. 901; Ronge, Frank, In welcher Verfassung ist Europa - welche Verfassung für Europa?, 2001; Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, Das Ineinandergreifen von nationalen und europäischem Verfassungsrecht, 2000; Schwarze, Jürgen, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung - Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht, 114 DVBl. 1999, S. 1677; Schwarze, Jürgen, Bieber, Roland (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1984; Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, FCE Bd. I, 2000; Weiler, Joseph J. H., The Constitution of Europe, 2000.

Ziele und zur Erledigung der übertragenen Aufgaben notwendig ist (implied powers).⁴⁴ Den Kompetenznormen des Primärrechts hat der EuGH teilweise ausschließliche Qualität zugeschrieben, mit der Folge, dass den Mitgliedstaaten das Handeln in den betroffenen Sachbereichen selbst dann rechtlich versagt ist, wenn die EU ihrerseits noch keine Regelungen erlassen hat. Im übrigen entfaltet das erlassene Sekundärrecht faktisch „Sperrwirkung“ und nimmt so den Mitgliedstaaten in weiten Bereichen ihrer Zuständigkeit die Handlungsmöglichkeit. Vor diesem Hintergrund kommt den Verträgen in kompetenzieller Hinsicht konstitutionelle Qualität zu. – Die Breite der Zuständigkeiten würde den Verträgen allein allerdings noch keine konstitutionelle Qualität verleihen, wenn nicht die EU aufgrund dieser Zuständigkeiten befugt wäre, unmittelbar anwendbares Recht zu setzen und so die Verhältnisse in den Mitgliedstaaten zu regeln. Zwar sind nicht alle Bestimmungen des EU-Rechts unmittelbar anwendbar. Indem der EuGH diese Eignung den Grundfreiheiten und anderen wesentlichen Bestimmungen des EGV, den Verordnungen, Entscheidungen sowie (im Ausnahmefall der fehlerhaften Umsetzung) den Richtlinien zugesprochen hat, hat das EU-Recht doch eine Durchschlagskraft und Wirkmächtigkeit erlangt, die es rechtfertigt, den diese Rechtsetzungsgewalt begründenden Vertragsnormen in der Breite Verfassungsqualität zuzuschreiben. Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass die Normen des EU-Rechts im Konfliktfall nationalem Recht vorgehen.

Zu einer Konstitutionalisierung der Verträge hat auch beigetragen, dass Entscheidungen der EU heute in vielen Bereichen mit Mehrheit ergehen – mit der Folge, dass den Mitgliedstaaten kein Vetorecht mehr zusteht und sie mit der Pflicht zur Befolgung von Recht konfrontiert werden, dessen Setzung sie nicht zugestimmt haben.

Konstitutionelle Qualität ist den Verträgen schließlich auch deshalb zuzuschreiben, weil sie sich dem Schutz und der Förderung von Freiheit und Interessen der Bürger in einer Weise angenommen hat, wie sie jener im Nationalstaat strukturell entspricht. In diesem Zusammenhang ist nicht nur der Wille der Unionsbürger zu berücksichtigen, eine grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre der Bürger zu respektieren. Auch der Umstand, dass den Bürgern durch Unionsrecht Rechte verliehen werden und ihnen die Möglichkeit gegeben wird, diese Rechte auch unmittelbar (Art. 230 EGV) oder mittelbar (Art. 234 EGV) gerichtlich durchzusetzen, spielt dabei eine Rolle.⁴⁵ Die bislang allerdings inhaltlich schwache Unionsbürgerschaft verleiht dem heute einen institutionellen Rahmen.

Gewiß ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass sich die Dichte der Konstitutionalisierung in den einzelnen Bereichen des Primärrechts noch deutlich unterscheidet; an die Seite von Sphären, in denen Verfassungsqualität klar und greifbar hervortritt, treten insbesondere im Bereich der zweiten und dritten Säule Sphären, in denen die Verdichtung noch gering ist. Auch hier ist aber ein Druck zur Konstitutionalisierung zu

⁴⁴ EuGH, Rs. 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263.

⁴⁵ Hierzu z.B. Slaughter, Anne-Marie / Stone Sweet, Alec / Weiler, Joseph H.H. (Hrsg.), *The European Courts and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context*, 1998, Part II, S. 227 ff.; Stone Sweet, Alec / Brunell, Thomas L., *The European Court, National Judges, and Legal Integration: A Researcher's Guide to the Data Set on Preliminary References in EC Law 1958-98*, 6 ELJ 2000, S. 117 ff.; Mare, Thomas de la, *Article 177 in Social and Political Context*, in: Craig, Paul / Búrca, Gráinne de (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, 1999, S. 215 ff.

beobachten, wie die „Vergemeinschaftung“ von Politikbereichen im Vertrag von Amsterdam belegt. Zudem kommt es auf das Gesamtbild und nicht die Einzelsphären an, und dieses Gesamtbild gibt heute der Konstitutionalisierungsthese Rückhalt.

Es liegt auf der Hand, dass die Erscheinung eines konstitutionalisierten überstaatlichen, zugleich aber nichtstaatlichen Hoheitsträgers die Verfassungswissenschaft vor Herausforderungen stellt und mit Fortschreibungsdruck konfrontiert. Im Zuge der Integration hat sich ein Hoheitsträger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nunmehr dreihundert Jahren gültige und zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird dadurch durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung müssen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen. Die damit verbundenen Schwierigkeiten dürfen allerdings - entgegen gelegentlich geäußelter Befürchtungen - nicht überzeichnet werden: Kategorien wie Kompetenz, Zwang, Recht etc. lassen sich ohne Probleme auch außerhalb staatlicher Kontexte denken. Das Völkerrecht bietet hierfür seit Herausbildung des Konzepts der internationalen Organisation in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts genügend Beispiele. Insbesondere war der Rechtsbegriff zu keiner Zeit ausschließlich auf den Staat bezogen. Staatliches Recht genoß zwar vor dem Hintergrund der staatlichen Zwangsgewalt eine besonders prägnante Normativität; an seiner Seite stand aber immer auch Recht, hinter dem diese Gewalt nicht stand, das aber gleichwohl in seiner Existenz und Wirksamkeit als Recht nicht in Zweifel gezogen werden konnte.⁴⁶ Es sei daran erinnert, dass sich das Völkerrecht seit Jahrhunderten mit der Frage befaßt, warum *Rechtsnormen* befolgt werden (müssen), hinter der nicht ein mit Zwangsgewalt ausgerüsteter Hoheitsträger steht. Vor diesem Hintergrund muß hier betont werden, dass es der Verfassungswissenschaft nicht um Neufassung oder Revision, sondern um Fortschreibung überkommener Kategorien in neuartigem Zusammenhang gehen muß. Im Prozeß der Integration mag sich zwar die besondere Nähe (nicht: Einheit) von Staat und Recht relativieren; auch ist sofort einzustehen, dass der Staat sein Monopol für die Ordnung des Politischen verliert. Die Herausforderung der europäischen Verfassungsrechtswissenschaft liegt aber nicht im Begrifflichen oder im Kategoriellen, sondern im Legitimatorischen. Hierauf wird zurückzukommen sein.

bb) Die Verbandsqualität des konstituierten Hoheitsträgers

Während man sich im Hinblick auf die Konstitutionalisierungsthese heute weitgehend einig ist, besteht in der Frage, wer Träger der europäischen Hoheitsgewalt ist, Uneinigkeit. Im wesentlichen lassen sich drei Positionen unterscheiden:⁴⁷

Teilweise ist man der Auffassung, dass das Primärrecht einen einzigen Verband konstituiert, der auf der Grundlage der verschiedenen Verträge handelt.⁴⁸ Dieser Sichtweise zufolge gingen

⁴⁶ Insofern bedarf es eines Hinweises, daß die Durchsetzung des Unionsrechts in den Händen der Mitgliedstaaten liegt, nicht.

⁴⁷ Ausführliche Diskussion bei Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, S. 5 ff.

die Gemeinschaften mit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages in dem neuen Verband *Europäische Union* auf; der Vertrag bewirkte eine Verschmelzung der bis dahin rechtlich selbstständigen drei Europäischen Gemeinschaften. Es ist seither nur noch die europäische Union, die Handlungsträger ist, wenngleich auf der Grundlage von Kompetenznormen, die ihren Ursprung in verschiedenen Verträgen haben. Dieser Sichtweise zufolge ist Rechtsträger und Zurechnungssubjekt allein die Europäische Union, dies gilt selbst dann, wenn sie unter dem Namen Europäische Gemeinschaft handelt. Diese Sichtweise kommt nicht umhin, der Europäischen Union nach innen Rechtssubjektivität zuzuschreiben; sie muß ihr auch Völkerrechtssubjektivität jedenfalls in den Bereichen zuschreiben, in denen die Verträge (namentlich der EGV) dies ausdrücklich oder implizit vorsehen. Insofern empfiehlt es sich, sämtliche Rechtsakte des einen Verbandes als Unionsrecht zu bezeichnen. Für die Mitgliedstaaten bedeutet dies, dass sie nur noch dem einen Verband Europäische Union angehören können; eine parallele Mitgliedschaft in verschiedenen Verbänden, etwa den Europäischen Gemeinschaften, ist ausgeschlossen.

Teilweise lehnt man aber auch die Fusionsthese ab und ist der Auffassung, dass mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht ein gestufter bzw. gegliederter Verband entstanden ist, in dem die Europäische Union als Rechtsträger mehrere Glieder, die europäischen Gemeinschaften, umschließt.⁴⁹ Diesem Rechtsverständnis zufolge agieren auf europäischer Ebene gegenwärtig vier Rechtssubjekte, die die jeweils in den Verträgen zugewiesenen Kompetenzen in eigener Verantwortung wahrnehmen. Dem ausdrücklichen Wortlaut der Verträge zufolge ist der Beitritt allein zur Europäischen Union zulässig; dieser Beitritt schließt dann automatisch und ohne weitere rechtliche Schritte die Mitgliedschaft in den Gliedern ein. Dieser Sichtweise zufolge ist zwischen dem vom Verband "Europäische Union" gesetzten Recht („Unionsrecht“) und dem von den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Recht („Gemeinschaftsrecht“) zu unterscheiden. Überwiegend gehen die Vertreter dieser Positionen davon aus, dass der Europäischen Union keine Völkerrechtssubjektivität zukomme; sie kann danach zwar nach innen rechtssetzend tätig werden, nicht aber nach außen rechtliche Bindungen eingehen.

Einer dritten, in Deutschland vereinzelt vertretenen Sichtweise zufolge ist zwischen den fortbestehenden Europäischen Gemeinschaften und dem durch den Maastricht-Vertrag neu errichteten Bereich der Europäischen Union zu unterscheiden. Einige Anhänger dieser Position gehen davon aus, dass seither vier oder fünf Organisationen nebeneinander stehen und vom Unionsvertrag „tempelartig“ überdacht werden. Die radikaleren Vertreter dieser Sichtweise wollen einen strikten Grenzstrich zwischen dem Bereich der Europäischen Gemeinschaften und der Sphäre der EU ziehen. Dieser Sichtweise zufolge sollen die Europäischen Gemeinschaften und der Bereich der Europäischen Union weitgehend zusammenhanglos nebeneinander stehen.⁵⁰ Die Europäische Union ist danach kein Verband mit mitgliederschaftlicher Struktur, sondern lediglich eine Form der mitgliedstaatlichen intergouvernementalen Zusammenarbeit. Rechtsakte, die in diesem Bereich ergehen, sind

⁴⁸ So Bogdandy, Armin von/Nettesheim, Martin, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, 48 NJW 1995, S. 2324 ff.; Dies., Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, 31 EuR 1996, S. 3 ff.

⁴⁹ So Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, 30 EuR 1995, S. 334.

⁵⁰ So Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, S. 54 ff.

nicht Rechtsakte eines supranationalen Verbandes, sondern völkerrechtlich vereinbarte Verträge der Mitgliedstaaten.

Misst man die vorgestellten Positionen an den Vertragsbestimmungen, so erweist sich die drittgenannte Sichtweise als kaum haltbar. Sie läßt sich nur unter klarer Überspielung ausdrücklicher vertraglicher Festlegungen vertreten. Demgegenüber verhalten sich die Vertragsbestimmungen gegenüber den beiden erstgenannten Positionen ambivalenter. Welcher der Positionen in einer derartigen Situation der Vorzug zu geben ist, hängt nicht zuletzt vom methodischen Vorverständnis und funktionalen Anliegen ab. Wer es für ein legitimes Anliegen hält, die im Maastricht-Vertrag angelegte Spaltungstendenz und die damit einhergehenden Gefahren für die Einheit des Integrationsverbands abzuwehren, wird sich eher der erstgenannten Sichtweise zuwenden. Ihr wird man auch den Vorzug geben, wenn man pragmatischen Erwägungen (Vermittelbarkeit der rechtlichen Zusammenhänge; praktischer Nutzwert) Raum gibt. Wer sich demgegenüber in den Traditionen dogmatisch-konstruktivistischer Verfassungstheorie bewegt, wird dem Verständnis der EU als gegliedertem Verband den Vorzug geben. In den letzten Jahren läßt sich jedenfalls im allgemeinen europarechtlichen Schrifttum in Deutschland eine deutliche Hinwendung zur erstgenannten These erkennen.

cc) Die verfassungstheoretische Einordnung des Integrationsverbands: Europa als werdender Staat?

Noch immer besteht in Deutschland keine Einigkeit darüber, wie der Integrationsverband (ungeachtet seiner internen Binnenstruktur) verfassungstheoretisch einzuordnen ist. Die Frage ist nicht nur in terminologischer Hinsicht von Bedeutung. Sie entfaltet ihre Bedeutung vor allem, wenn es darum geht, verfassungstheoretische Typenmerkmale im interpretatorischen Umgang mit den Regeln des EU-Rechts zur Anwendung zu bringen: Die Grundordnung einer internationalen Organisation wird nun einmal anders interpretiert als die Grundordnung eines Staates. Relevanz hat die Frage zudem bei der Beurteilung der inneren Finalität des Integrationsprozesses: Je nach dem, wie man den Verband typologisch einordnet, wird ihm eine bestimmte Entwicklungsrichtung eingeschrieben.⁵¹

(1) Der Integrationsverband als internationale Organisation

Noch immer spielt in Deutschland eine Sichtweise, derzufolge der Integrationsverband als (wenn auch besonders entwickelte) internationale Organisation anzusehen ist, eine besonders prominente Rolle. Dieser Position zufolge haben die Mitgliedstaaten in den Gründungsverträgen auf völkerrechtlichem Wege eine internationale Organisation gegründet;

⁵¹ Es werden gegenwärtig unterschiedliche Systematisierungsvorschläge diskutiert: Nach Marcel Kaufmann (Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 224 ff.) ist zwischen Bundesstaatskonzeption, Zweckverbandslehre und Staatenverbandslehre zu unterscheiden. Armin von Bogdandy (Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht, 40 Der Staat 2001, S. 24 ff.) geht von den folgenden drei Konzeptionen aus: Konzeption der internationalen Organisation, föderalistische Konzeption, Zweckverbandslehre.

diese Organisation hat sich von ihren Wurzeln nicht gelöst.⁵² Die Beziehungen zwischen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten werden zwar grundsätzlich vom Europarecht beherrscht; jenseits und hinter diesen Regeln steht aber das Völkerrecht, das insbesondere im Hinblick auf grundlegende konstitutionelle Fragen (etwa die Frage des Austrittsrechts) zur Anwendung kommt. Wird die Konzeption mit normativem Anspruch vertreten,⁵³ so mündet sie in die Schlußfolgerung, dass der Integrationsverband keinen legitimatorischen Selbststand erlangen kann. Er bleibt in seinem Wirken von der Zustimmung und Rückbindung seitens der Mitgliedstaaten abhängig; er hat die politische Letztverantwortung der Mitgliedstaaten zu respektieren und darf ihre Souveränität nicht antasten. Der Versuch, sich von der mitgliederschaftlichen Basis rechtlich, politisch oder legitimatorisch abzulösen, muß im Nichts enden, weil es der EU als internationaler Organisation schon strukturell nicht möglich ist, politisch-legitimatorische Wurzeln unmittelbar in der Bevölkerung Europas zu schlagen. Damit verbinden sich institutionelle Folgerungen: Eine weitere Parlamentarisierung der EU würde jedenfalls dann, wenn sie mit einem Bedeutungsverlust der Mitgliedstaaten im Rat einherginge, strukturell delegitimierende Effekte mit sich bringen. Der natürliche Modus europäischer Integration ist danach die intergouvernementale Absprache – auch wenn sie im Rahmen europäischer Organe stattfindet. Diese Sichtweise steht nicht nur hinter der von Paul Kirchhof entwickelten Konzeption des „Staatenverbunds“⁵⁴, sondern findet auch im Maastricht-Urteil des BVerfG einen (wenn auch in seiner Reichweite unklaren) Niederschlag. Der Kampf des BVerfG um die Sicherung der mitgliedstaatlichen Kompetenz-Kompetenz findet hier seine Erklärung.

Es liegt auf der Hand, dass dem Integrationsverband aus dieser Perspektive nicht mehr als eine funktional definierte, begrenzte Aufgabenstellung zugewiesen werden kann. Der Integrationsverband darf sich nicht der Gesamtverantwortung für die Angelegenheiten des Gemeinwesens annehmen – dies schon deshalb, weil er sonst in ein staatliches Wesen umschlagen könnte. Mehr als sachlich und gegenständlich klar definierte, in ihrer Teleologie inhaltlich festgelegte Zuständigkeiten dürfen ihm nicht überantwortet werden. Diese Position

⁵² Wer die EU weiterhin als eine internationale Organisationen völkerrechtlichen Typs ansieht (vgl. z.B. Randelzhofer, Albrecht, Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, S. 39, 40; Steinberger, Helmut, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, 50 VVDStRL 1991, S. 16; Tomuschat, Christian, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 210, Rdnr. 4; Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, 30 EuR 1995, S. 334; Klein, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, 1997, S. 309 f.; Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht, 6. Aufl. 1997, 162; guter Überblick bei: Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000), wird immer zugleich einräumen, dass sich der Verband angesichts seiner Kompetenzbreite und –tiefe sowie seiner Befugnis, unmittelbar wirksame Hoheitsgewalt auszuüben, von den herkömmlichen internationalen Organisationen doch erheblich abhebt und als besondere Form des Staatenbundes anzusehen ist. Chr. Tomuschat beispielsweise hält diese Einordnung schon deshalb für zwingend, weil alles andere die EU auf die Ebene eines Staates höbe (Tomuschat, Cristian, Das Endziel der Europäischen Integration, in: Nettesheim, Martin/Schiera Pierangelo (Hrsg.), Der integrierte Staat, 1999, S. 155, 159).

⁵³ Es ist natürlich möglich, diese Konzeption zur analytischen Beschreibung der Anfangsjahre der Integration zu verwenden, sodann aber einen Übergang zur etatistischen Konzeption zu konstatieren. Dazu z.B. Everling, Ulrich, Vom Zweckverband zur Europäischen Union: Überlegungen zur Struktur der Europäischen Gemeinschaft, FS Ipsen, 1977, S. 595.

⁵⁴ Kirchhof, Paul, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HdBStR, Bd. VII, 1992, § 183, S. 855 ff., 876 ff., Rdnrn. 43 ff.; Ders., Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul, (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, S. 11 ff.

wurde und wird in Deutschland immer wieder und in immer wieder neuen Fassungen und Nuancen formuliert. Die vielleicht bedeutendste Formulierung fand sie im Verständnis des Integrationsverbands als „Zweckverband funktionaler Integration“⁵⁵, der sich der Integration bestimmter Sachbereiche anzunehmen habe und hierin seine Erfüllung finde. Während man teilweise das Element des Politischen im Prozeß der Integration hervorhebt, interpretiert man andernorts die Gehalte des EGV als Ausdruck eines ökonomisch beherrschten, auf Marktfreiheit und Effizienz ausgerichteten Deregulierungsprogramms.⁵⁶ Das Element der politischen Entscheidung wird hier weit zurückgeschoben; es sind die Gesetze der ökonomischen Rationalität, die eins zu eins in das Primärrecht eingeschrieben worden sind und so in Europa ein Rechts- und Gesellschaftssystem des wirtschaftlichen Liberalismus zu errichten beanspruchen.⁵⁷

Die verfassungstheoretischen Schlußfolgerungen dieser Position liegen auf der Hand und sind wohlbekannt: Die Tätigkeit des Integrationsverbands kann nur dann als legitim erachtet werden, wenn er die Souveränität der Mitgliedstaaten (Letztentscheidungsmacht) nicht antastet. Was die Entscheidungszuständigkeiten angeht, so hängt viel davon ab, welchen Raum man dem Politischen einräumt: Sieht man Integrationsziele und –wege inhaltlich weitgehend festgelegt, so wird man sich Legitimität vor allem dadurch erhoffen, dass unabhängige und funktionaler Gesetzmäßigkeit entsprechende Organe das im Primärrecht angelegte Programm abarbeiten. Gegen eine Stärkung der Kommission wird man aus dieser Perspektive nichts einzuwenden haben; darüber hinaus ist eine weitere Aufgabenverlagerung auf spezialisierte Einrichtungen und Ämter in Betracht zu ziehen. Die Rolle der im Rat vertretenen Vertreter der Mitgliedstaaten darf nicht geringgeschätzt werden. Ihre Funktion liegt aber weniger in der deliberativen Gestaltung und mehr in der retrospektiven Kontrolle der andernorts getroffenen Entscheidungen. Hebt man demgegenüber das Element des Politischen hervor, so ist die Rolle der Mitgliedstaaten stärker in den Vordergrund zu rücken. Ihre Funktion liegt in diesem Fall weniger im Bereich der Kontrolle und mehr im Bereich der politischen Gestaltung. Je nach normativem Verständnis läßt sich so mehr der Charakter eines Zweckverbands oder mehr der Charakter eines Staatenverbands hervorheben; zwischen den beiden Extrempolen besteht ein gradueller Übergang.

(2) Der Integrationsverbund als (werdender) Staat

Den verfassungstheoretischen Gegenpol zur Konzeption des Integrationsverbands bildet das Verständnis der EU als (werdender) Staat. Die EU ist dieser Sichtweise zufolge dabei, die Qualität eines Verbands anzunehmen, der sich der Angelegenheiten einer europäischen Gemeinschaft in umfassender Weise annimmt. Dieser Verband ist nicht nur sektoral für bestimmte Politikbereiche zuständig, sondern ebenso Hüter des gesellschaftlichen Allgemeinen wie der überkommene Nationalstaat zu seiner Zeit. Er ist auch nicht lediglich Instrument zwischenstaatlicher Kooperation, sondern selbst Träger von Verantwortung für das Gemeinwohl. Er ruht legitimatorisch in sich selbst, stützt sich auf eine europäische

⁵⁵ Ipsen, Hans P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 196, 1055.

⁵⁶ Mestmäcker, Ernst J., *Der Kampf ums Recht in der offenen Gesellschaft*, Rechtstheorie 1989, S. 273 ff.; ähnlich: Majone, Giandomenico, *Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards*, 4 ELJ 1988, S. 5 ff.

⁵⁷ Mestmäcker, Ernst J., *Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts*, 10 RJ 1991, S. 177.

Bürgerschaft, die ihre Interessen teils unmittelbar, teils vermittelt über nationalstaatliche Amtswalter äußert. Er erfüllt seine Aufgaben, indem er sich des Individuums in staatsgleicher Weise annimmt, ihm Rechte verleiht und Pflichten auferlegt sowie seine Lebenswelt ordnet. Gewiß, auch in ihrer normativen Version geht die Theorie europäischer Staatswerdung nicht davon aus, dass der Integrationsverband demnächst *Souveränität* gewinnen wird. Staatsqualität ist aber, wie die Bundesstaatslehre zeigt, nicht notwendig von Souveränität abhängig. Staatsqualität setzt auch nicht notwendig allumfassende Kompetenz voraus; Verfassungsstaatlichkeit der Gegenwart zeigt, dass die den Trägern der Hoheitsgewalt zugewiesenen Kompetenzen immer begrenzt sind. Zwar wird im Regelfall die Kompetenz-Kompetenz in den Händen der Organe des Verbandes liegen, um dessen Kompetenzen es geht. Art. 79 Abs. 3 GG belegt aber, dass eine Verfassung auch hier Grenzen ziehen kann; und ein Blick in die U.S.-amerikanische Verfassung beweist, dass in bündisch verfaßten Gemeinwesen ein Anteil der Kompetenz-Kompetenz bei den Gliedern liegen kann, ohne dass dies die Staatsqualität des Bundes beeinträchtigen würde. Eine der wesentlichen Thesen dieser Theorie ist es, dass die Frage nach der Finalität der Integration mit der Staatswerdung obsolet wird (oder geworden ist); ein Verband, der sich der Rolle des Hüters des Allgemeinen angenommen hat, ist nicht mehr auf dem Weg, sondern hat sein Ziel erreicht.

Zweifellos wird man zu den wichtigsten frühen Anhängern dieser Theorie Walter Hallstein zählen müssen, der in seiner Vision von Europa als Bundesstaat im Werden Richtung und Ziel bereits klar formuliert hat.⁵⁸ Er war allerdings nicht allein. Unter den (politischen und wissenschaftlichen) Wegbegleitern der frühen Integration gab es viele, die das Integrationsprojekt im Lichte der Theorie funktionaler Integration interpretierten und ihm normativ das Ziel der Staatswerdung einschrieben - an dieser Stelle sei lediglich Eberhard Grabitz erwähnt.⁵⁹ Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Integrationsziele, vor allem aber politische Überlegungen ließen diese Stimmen später verstummen; man war der Auffassung, dass man mit der Rede von europäischer Staatlichkeit dem Fortkommen der Integration eher schaden als nutzen würde. Zudem lassen sich funktionale und vor allem ideelle Einwände dagegen formulieren, dass die europäische Integration in einer Form enden solle, die im neunzehnten Jahrhundert ihre vollendete Form gefunden hat und im zwanzigsten Jahrhundert Grundlage von unvorstellbarem Unrecht werden konnte. Inzwischen aber hat sich das Bild wieder gewandelt. Zwar sind jene, die von der Staatswerdung Europas sprechen, immer noch in der (deutlichen) Minderheit. Die Zahl derer, die die EU als werdenden Staat behandeln und Fragen an sie herantragen, die nur an einen legitimatorisch in sich selbst ruhenden und für das Allgemein zuständigen Verband gerichtet werden können, nimmt aber deutlich zu. Die wohl deutlichste Stimme unter den Anhängern dieser Position in Deutschland⁶⁰ gehört gegenwärtig *Ingolf Pernice*, der dem Verband nicht nur Verfassungsfähigkeit attestiert, sondern auch darauf hinarbeitet, die Legitimationsbasis des Verbands von ihren bisherigen (völkerrechtlich-internationalen) Wurzeln zu lösen und in der Idee einer europäischen Gesellschaft neu zu errichten.

⁵⁸ Hallstein, Walter, *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf: Econ, 1969.

⁵⁹ Grabitz, Ebergard, *Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft*, 92 DVBl. 1977, S. 786.

⁶⁰ Vgl. etwa Mancini, Giuseppe Federico, *Europe: The Case for Statehood*, 4 ELJ 1998, S. 29 ff. (deutsch: *Europa: Gründe für einen Gesamtstaat*, KritV 1998, S. 386 ff.).

(3) Der Integrationsverband als eigenständige Form neben Staat und internationaler Organisation

Es kann nicht überraschen, dass sich an der Seite der beiden beschriebenen Positionen noch eine dritte Sichtweise herausgebildet hat. Wer die EU nicht lediglich als internationale Organisation ansehen will, zugleich aber der These von der Staatswerdung Europas (aus politischen, ideengeschichtlichen oder funktionalen Gründen) mit Skepsis begegnet, wird vorschlagen, die EU als Herrschaftsform „sui generis“ anzusehen. Dieser Herrschaftsform läßt sich das Potential einschreiben, jenseits der bekannten und delegitierten Formen staatlicher und völkerrechtlicher Verbandsformung Grundlage einer neuen, legitimatorisch und moralisch frischen Form der Vergemeinschaftung zu bilden. In dieser Richtung wurden in Deutschland vor allem Anfang der neunziger Jahre mehrfach Vorstöße unternommen. Genannt seien hier vor allem die Beiträge Armin von Bogdandys, der in der EU eine eigenständige und zukunfts mächtige Form zwischen Staat und internationaler Organisation erblickt.⁶¹ In der verfassungstheoretischen Diskussion konnten diese Vorschläge allerdings nie die ihnen gebührende Bedeutung erlangen. Wer darüber nachdenkt, warum sich diese Sichtweise nicht hat durchsetzen können, kommt nicht umhin festzustellen, dass es bislang noch nicht gelungen ist, das Eigene herauszuarbeiten, das der EU als Ausprägung einer eigenständigen Herrschaftsform (nicht: zwischen Staat und Internationaler Organisation, sondern) an der Seite von Staat und internationaler Organisation zukommen soll. Ohne Zweifel läßt sich der Übergang vom Staat zur internationalen Organisation graduell begreifen; ohne Zweifel auch ließ sich die EU Anfang der neunziger Jahre irgendwo im Übergang verorten. Diese Zwischenstellung als Form „sui generis“ auszuweisen, stößt allerdings solange auf Bedenken, wie nicht ein Merkmal herausgearbeitet werden kann, das die EU *neben* Staat und internationale Organisation rückt (ein Merkmal also, das das spezifisch Dritte ausmacht). Dies aber ist bislang nicht geglückt. Einer der Gründe hierfür mag sein, dass Staat und internationale Organisation konzeptionell so offen sind, dass sie Platz für ein Tertium nicht lassen.

(4) Schlußfolgerungen

Vor dem Hintergrund des Entwicklungsstandes, den die EU inzwischen erreicht hat, läßt sich der Verband nicht mehr sinnvoll als Ausprägung des Typs Internationale Organisation betrachten. Man kommt nicht umhin, sie jedenfalls als *werdenden Staat* anzusehen. Für den Berichtstatter liegt sogar die Schlußfolgerung nahe, dass die EU inzwischen die Qualität eines staatlichen Verbandes erlangt hat.⁶² Sicherlich wird man eingestehen müssen, dass es

⁶¹ Bogdandy, Armin von, Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, 16 *Integration* 1993, S. 210.

⁶² Wer diese Begrifflichkeit scheut, kann die EU in zweckmäßiger Weise als „supranationale Integrationsgemeinschaft“ bezeichnen (so Nettesheim, Kommentierung des Art. 249 EGV, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Kommentar zum EU- und EG-Vertrag, 19. Ergänzungslieferung 2002 (im Erscheinen)). Damit kommt nicht nur zum Ausdruck, dass die Unionsgewalt in staatenähnlicher Weise zur Setzung unmittelbar wirksamen Rechts befugt ist und dabei einen Kompetenzbereich abdeckt, der jenem traditioneller Staatsgewalt inzwischen entspricht. Der Begriff bringt auch zum Ausdruck, dass es sich bei der Union nicht nur um einen Zweckverband zur Erzielung bestimmter wirtschaftlicher Ziele handelt. Inhalte und Finalität des Primärrechts sind Ausdruck und Verkörperung gemeinsamer politischer Grundwerte; die EU wirkt

diesem Verband (noch) an manchen Merkmalen mangelt, die man traditionellerweise dem klassischen, durch das Völkerrecht allein kooperativ eingebundenen Nationalstaat des neunzehnten oder zwanzigsten Jahrhunderts zuschreibt. Hierbei handelt es sich aber, wie ein schneller Blick auf die Vielfalt der Staatsformen (insbesondere in föderalen Systemen) zeigt, um akzidentielle, nicht um notwendige Merkmale. Bestätigung findet die hier vertretene These vor allem, wenn man sich den Verlauf der weiteren Integration ausmalt. Gewiß sind weitere Kompetenzgewinne der EU denkbar; es fällt allerdings schwer, hier irgendeine Grenzlinie zu ziehen, ab der man dann vom Staat Europa ausgeht. Natürlich kann darüber nachgedacht werden, diese Grenze dort zu verorten, wo der EU Fiskalgewalt eingeräumt oder ihr die ersten Polizei- oder Armeeeinheiten zugeordnet werden. Eine derartige Grenzziehung ist aber willkürlich und beliebig; vieles spricht im übrigen für die Erwartung, dass die meisten Beobachter selbst dann, wenn in einer nächsten Vertragsänderungsrunde die Grundlagen für diese Schritte geschaffen würden, diese Schlußfolgerungen dann wieder hinauszögern würden. Wer sich die Wirkmächtigkeit und den Zuständigkeitsumfang der EU vor Augen führt, tut sich schwer damit, den kompetenziell entkräfteten Ländern der Bundesrepublik Deutschland Staatsqualität zuzuschreiben, dies aber der EU vorzuenthalten. Dass die Erlangung von Souveränität nicht notwendiges Merkmal der Staatsqualität ist, bedarf hier keiner Begründung.

dd) Integrationsverband und Mitgliedstaaten: Europa als konsoziative Föderation

Während man sich in Deutschland in der ersten Hälfte der neunziger Jahre vor allem mit der herrschaftstheoretischen Einordnung der EU befaßte, gewann in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die verfassungstheoretische und -rechtliche Beschreibung des Zusammenspiels von Integrationsverband und Mitgliedstaaten an Bedeutung. Im Kreise derjenigen Beobachter, die die Beschreibung der EU als (wenn auch besonderer) internationaler Organisation für überholt erachteten, stellte man sich die Frage, wie das Verhältnis zwischen dem europäischen Herrschaftsträger und seinen Mitgliedstaaten zu konzipieren ist. Dies war folgerichtig: Die überkommenen Begrifflichkeiten und Konzeptionen des Völkerrechts über das Zusammenspiel von Staat und internationaler Organisation konnten das neu entstandene Verhältnis nicht (oder jedenfalls nicht eins zu eins) erfassen. Aufgrund ihrer Kompetenzbreite und ihrer Rechtsetzungsgewalt steht die EU zu den Mitgliedstaaten in einem Verhältnis, das sich elementar von jenem zwischen einer herkömmlichen internationalen Organisation und ihren Mitgliedstaaten unterscheidet. Ihr Wirken, insbesondere ihre Rechtsetzung wirkt breit und tief in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen hinein. Die EU ist Produkt mitgliedstaatlicher Entscheidung, zugleich aber verändern sich die Mitgliedstaaten im Integrationsprozeß tiefgreifend. Beinahe zeitgleich wurden zwei Konzeptionen dieses Verhältnisses entwickelt, eine eher formalen und konstruktivistischen Inhalts, eine andere eher materiellen Inhalts.

darauf hin, ein europäisches politisches Gemeinwesen zu errichten, in dem die – weiterhin souveränen und selbstständigen Mitgliedstaaten eingebunden und integriert werden.

(1) Die Herausbildung eines Verfassungsverbunds

Große Bedeutung hat in der deutschen Diskussion zunächst die Konzeption des Verfassungsverbunds erlangt, die Ingolf Pernice entwickelt hat. Danach stehen Verfassung und Rechtsordnung des Verbands „Europäische Union“ und der mitgliedstaatlichen Verbände in einem so engen Verhältnis der gegenseitigen Verweisung, der gegenseitigen Anhängigkeit und der Verflechtung, dass man die klassisch-völkerrechtliche Sichtweise (unabhängiger Staat und internationaler Zusammenschluß) überwinden müsse. EU und Mitgliedstaaten sind danach rechtsnormativ in einer Weise zusammengewachsen, dass man sie als Bestandteile eines miteinander zusammengewachsenen Verbundes betrachten müsse. Die zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bestehende *Trennung* werde durch den Prozeß des konstitutiven Zusammenwachsens aufgehoben.⁶³ EU-Rechtsordnung und nationale Rechtsordnung würden miteinander verschmolzen. Die Verflechtung hätte einen Grad erreicht, der es konzeptionell nicht mehr sinnvoll erscheinen liesse, zwischen zwei verschiedenen Rechtsordnungen zu unterscheiden.⁶⁴ Die in der Vergangenheit immer wieder auftauchenden Konflikte zwischen dem Geltungsanspruch beider Rechtsordnungen wären damit hinfällig. Im Hinblick auf das Zusammenwachsen der Verfassungen müsse auch von einer einheitlichen „Verfassung Europas“ gesprochen werden, in der EU-Verfassungsrecht und nationale Verfassungen aufgegangen seien. Dies mündet in ein Verfassungsverständnis, in dessen Mittelpunkt die europäische Verfassungsgesamtheit steht, in der die mitgliedstaatlichen Verfassungen und die unionale Verfassung als „Teilverfassungen“ aufgehen („Mehrebenen-Verfassungsverbund“⁶⁵). *Ingolf Pernice* hat mit diesen Überlegungen die verfassungstheoretische Diskussion in kaum zu überschätzender Weise vorgebracht und befruchtet. Der unschätzbare Wert dieser Überlegungen liegt (ungeachtet gelegentlicher Überzeichnungen⁶⁶) in dem Umstand, dass die bislang vorherrschende, einen Antagonismus von EU und Mitgliedstaaten unterstellende Sichtweise überwunden werden konnte. Nicht die Frage des Konflikts, nicht die Frage der gegenseitigen Abgrenzung und des Geländegewinns auf Kosten der jeweils anderen Seite steht für diese Position im Vordergrund?, sondern die gemeinsame, nur im gegenseitigen Zusammenspiel zu verwirklichende Zielsetzung der Verwirklichung eines europäischen Gemeinwohls im „europäischen Verfassungsraum“.⁶⁷ Nicht die Frage nach der Souveränität,

⁶³ Pernice sieht inzwischen einen Umfang der Verflechtung als gegeben, der es rechtfertigt, davon zu sprechen, dass die Unterscheidung und Unterscheidbarkeit von Europäischer Verfassung und nationalen Verfassungen aufgehoben worden sei.

⁶⁴ Pernice, Ingolf, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 1998, Art. 23 Rdnr. 20. M.E. schießt die Feststellung, europäische Rechtsordnung und nationale Rechtsordnungen wüchsen so miteinander zusammen, dass man sie als einheitliche Rechtsordnung ansehen müsse, über das normative Ziel der Verbundthese hinaus. Ihrem Ursprung nach lassen sich Normen des europäischen Rechts und solche des nationalen Rechts weiterhin unterscheiden – wie auch diese Unterscheidung im Bundesstaat im Hinblick auf Bundes- und Landesrecht möglich ist.

⁶⁵ Vgl. nur Pernice, Ingolf, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, 26 CMLRev 1999, S. 703.

⁶⁶ Problematisch beispielsweise die Behauptung, „national administrative bodies are in an ‘agency-situation’ regarding the transposition and application of community law, in fact they are part of the European executive and exercising European authority“; Pernice, Ingolf, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam. European Constitutional-Making Revisited?* 36 CMLR 1999, S. 703 (724). Darin läge eine Verwischung der Verantwortlichkeiten, die aus verfassungstheoretischer und demokratischer Sicht bedenklich wäre. Auch im Bundesstaat wandeln sich die Organe der Gliedstaaten nicht zu Organen des Bundes, wenn sie Bundesrecht ausführen.

⁶⁷ Vgl. z.B. Bieber, Roland u.a. (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsraum*, 1995.

nach dem Ausnahmefall, steht im Zentrum des Denkens von *Pernice*, sondern der Regelfall der Kooperation. Die europäische Verfassungstheorie hat insofern Anschluß an das Verfassungsdenken in bundesstaatlich gestuften Ordnungen gefunden. Es kann insofern als programmatische Formulierung angesehen werden, wenn Pernice seine Verfassungstheorie als „Mehrebenenkonstitutionalismus“ bezeichnet.⁶⁸

(2) Die föderale Qualität des Verbunds

Mit dem Begriff des Mehrebenenverbundes läßt sich das Element der gegenseitigen Verweisung von EU-Verfassung und nationalem Verfassungsrecht gut einfangen. Über die inhaltlichen Qualitäten des entstandenen Verbundes ist damit allerdings noch keine Aussage getroffen. Auch der gelegentlich verwandte Begriff des regulativen „Mehrebenensystems“ (gerade wegen seines Abstraktionsgrads und seiner begrifflichen Unbelastetheit) hilft nicht unbedingt weiter⁶⁹. Die wohl überwiegende Auffassung in Deutschland geht heute davon aus, dass das Zusammenspiel von EU und Mitgliedstaaten von föderalen Strukturprinzipien beherrscht wird. Deutlich tritt die föderale Natur vor allem in den jeweiligen Gewährleistungsnormen der Art. 6, 7 EUV und Art. 23 GG hervor. Auch die gegenseitigen Loyalitätspflichten sind in dieser Hinsicht von konstitutiver Bedeutung.

In der Theoriegeschichte des Föderalismus ist eine reiche Vielfalt von Varianten entstanden. Vor diesem Hintergrund ist es nur zu verständlich, dass man sich in der Frage, welchen Grad der Föderalisierung der Verbund bereits erreicht hat, nicht einig ist. Während einige Beobachter dem Verbund bereits eine entwickelte Form des Föderalismus attestieren,⁷⁰ sehen andere ihn erst auf dem Weg zur Föderation.⁷¹ Die Zurückhaltung, die im Umgang mit dem Föderalismusbegriff zu beobachten ist, mag nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts eine Verengung auf die Form der Bundesstaatlichkeit vollzogen hat. Wer sich dieser Begriffstradition verpflichtet fühlt, wird sich jedenfalls dann, wenn die damit einhergehenden Folgerungen (insbesondere: Souveränität des Bundes) nicht gezogen werden sollen, im Umgang mit dem Föderalismusbegriff Zurückhaltung auferlegen. Zwingend ist diese Verengung aber nicht; sie ist lediglich eine – wenn auch in den letzten zweihundert Jahren besonders wichtige – Form des Föderalismus. Arbeitet man die ideengeschichtlichen Wurzeln des Föderalismus heraus, so geht es nicht um Souveränität,

⁶⁸ Pernice, Ingolf, in: WHI für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, Bd. 1, 2000, 11; ders., 36 CMRL 1996, 703; vgl. auch Bauer, JBl. 2000, S. 749; Bogdandy, Armin von, A bird's eye view on the science of European Law, 6 ELJ 2000, S. 208; Schuppert, Gunnar F., in: Klingemann, Hans D./Neidhardt, Friedhelm, Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, 2000, S. 237; Thürer, Daniel, Föderalistische Verfassungsstrukturen – eine zweite Chance der Entfaltung, 23 Integration 2000, S. 89.

⁶⁹ Mayer, Franz C., Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, 2000, S. 51 ff.

⁷⁰ Cappelletti, Seccombe, Weiler, General Introduction, in: Dies. (Hrsg.), Integration through Law, Vol 1, Book 1 S. 4; Heckel, Katharina, Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung, 1998; Hertel, Wolfram, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999; von Bogdandy, Armin, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999.

⁷¹ Fischer, Joschka, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 23 integration 2000, S. 149.

sondern um Einheitssicherung und Vielfaltgewähr, um das freie und selbstbestimmte Zusammenwirken verschiedener, vertikal gestufter Verbände. Im Lichte eines solchen Föderalismusbegriffs lassen sich gegen die Bezeichnung des Integrationsverbands als Föderation keine Einwände erheben. Föderalismus ist ein politisches Ordnungsprinzip, das darauf abzielt, die Existenz und Selbstständigkeit einer Mehrheit politischer Einheiten mit der Zusammenfassung dieser Einheiten in ein höheres Ganzes zu verbinden. Föderalistische Ordnungen sind als mehrstufige politische Systeme zu begreifen, in denen an die Seite der politischen Einheit der Glieder die politische Gesamtexistenz tritt. Föderalismus ist damit Bildung eines Ganzen unter gleichzeitiger Bewahrung der Freiheit der engeren territorialen und personellen Gemeinschaften. Er dient der Selbstbehauptung der Eigenart und der Anerkennung des Eigenrechtes dieser Eigenart. Dies kann nur gelingen, wenn man – allen Unterschieden zum Trotz – im Wertverständnis und in der Formulierung der Interessen auf einen Grundkonsens aufbauen kann. „Freiheit ist dort, wo diese Eigenart nicht durch Unitarismus und Zentralismus negiert, sondern durch Selbstgesetzgebung (Autonomie) und Selbstverwaltung der engeren Gemeinschaften respektiert und geschützt wird. Diese föderalistische Freiheit ist die Grundbedingung für die Einheit eines vielgestaltigen Staatswesens.“⁷² In der Existenz einer politischen Gesamtexistenz unterscheiden sich föderalistische Ordnungen vom bloßen vertraglichen Zusammenwirken verschiedener Staaten. Im Fortbestand und der Erhaltung der politischen Einheit der Glieder liegt der Unterschied zwischen Föderalismus und bloßer Dezentralisation. Föderalismus dient der Einheitsbildung in Verschiedenheit; er wirkt auf Integration des Unterschiedlichen im Gemeinsamen hin. Der Prozeß der gegenseitigen Verflechtung hat inzwischen einen Grad erreicht, der es rechtfertigt, den Verbund von EU und Mitgliedstaaten als Föderation zu bezeichnen.

(3) Der Verbund als konsoziative Föderation

Mit der Bezeichnung des Integrationsverbands als Föderation erschließt man sich den ideellen Gehalt und die Geschichte einer politischen Theorie und kann diese für die Interpretation der Vertragsbestimmungen und die Ausgestaltung der Binnenbeziehungen von EU und Mitgliedstaaten fruchtbar machen. Vor dem Hintergrund des Umstandes, dass die politische Theorie eine Vielzahl föderaler Typen mit je unterschiedlicher Prägung kennt, eröffnen sich dabei allerdings erhebliche Spielräume. Es wäre viel gewonnen, wenn es gelänge, den Typ föderalistischer Verbundenheit, der EU und Mitgliedstaaten kennzeichnet, näher zu kennzeichnen. Die in Deutschland deutlich vorherrschende Auffassung ist in diesem Zusammenhang geneigt, den Integrationsverbund weiterhin (empirisch und normativ) als Ausprägung eines bündisch verfaßten Zusammenschlusses anzusehen. Europäischer Föderalismus läßt sich insofern als *konsoziativer Föderalismus* treffend kennzeichnen („Föderation von Staaten“).⁷³ Anders als im *bundesstaatlichen Föderalismus* fließt die verfassungsgebende Gewalt der Glieder in der konsoziativen Föderation nicht aus der Verfassung des übergreifenden Verbands (hier: der EU); anders als im *bundesstaatlichen*

⁷² Kägi, Werner, in: Die Juristischen Fakultäten der Schweizer Universitäten (Hrsg.), Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur 100-Jahr-Feier der Bundesverfassung, 1948, S. 53.

⁷³ Vgl. Schneider, Heinrich, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst? 23 integration 2000, S. 171.

Föderalismus haben die Glieder auch ihre Souveränität bewahrt. Weiterhin liegt die Befugnis zur Verfassungsfortschreibung nach Art. 48 EGV weitgehend, allerdings schon nicht mehr ausschließlich in den Händen der Glieder; auch haben die Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozeß der überstaatlichen Ebene eine bestimmende Rolle. Man ist sich im übrigen in der verfassungstheoretischen Diskussion einig, dass diesem Prinzip des konsoziativen Föderalismus im Prozeß der Fortentwicklung der EU normative Qualität zukommt: Europa muß seine bündische Struktur bewahren, muß seine Form als „Föderation von Bürgern und Staaten“ erhalten. Einen Umschlag in die Form bundesstaatlichen Föderalismus gilt es, so die ganz überwiegende Auffassung, gegenwärtig zu verhindern.⁷⁴ Auf absehbare Zeit bleibt die Grundordnung der EU eine „Vertragsverfassung“.

(4) Die Integration des Staates

Es liegt auf der Hand, dass sich die verfassungstheoretische Lage der Mitgliedstaaten im Zuge der Entstehung des föderalen Verbunds tiefgreifend gewandelt hat.⁷⁵ Ihre Einbindung in diesen Verbund führt zu weitreichenden Veränderungen im Verfassungsgefüge. Wenn sich das Verfassungsrecht dieser Veränderungen lange nicht bewußt geworden ist, so liegt dies nicht zuletzt an dem Umstand, dass sich die Veränderungen unterhalb der Schwelle der formalen Verfassungstextfortschreibung abspielen. Der Wandel vollzieht sich – wenn er nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber aufgenommen und positiviert wird (so in Art. 23 oder Art. 88 GG) – unterhalb des Verfassungswortlautes und höhlt die Verfassungsordnung quasi von innen aus. Diese Strukturveränderungen sind in den letzten Jahren in Deutschland verstärkt zum Gegenstand verfassungstheoretischer und –rechtlicher Betrachtungen gemacht worden. Dabei geht es nicht mehr nur um die alte Frage, welche Anforderungen das Grundgesetz an den Integrationsverband richtet, und ebenso geht es nicht mehr nur um die Frage, wie der Transfer von Hoheitsrechten vorzunehmen ist und welchen Beschränkungen er unterliegt. An die Stelle dieser einseitigen, auf das mitgliedstaatliche „Geben“ abstellenden Sichtweise ist ein vertieftes Verständnis für die Wechselwirkungen, für das „Geben und Nehmen“ der Mitgliedstaaten getreten. Eine frühe erste Auseinandersetzung mit der Problematik findet sich im Maastricht-Urteil des BVerfG: Das BVerfG postuliert in dieser Entscheidung, dass es gegen das Demokratieprinzip verstoße, wenn sich im Zuge der Vertiefung der Integration ein Zustand einstelle, in dem den gesetzgebenden Organen in Deutschland keine substantiellen Kompetenzen von Gewicht mehr verbleiben.⁷⁶ Die Diskussion hat sich inzwischen geöffnet. Man begreift die Einbindung des Verfassungsstaats in den föderalen Verband als strukturelle Gegebenheit, die durch Strukturnormen abzusichern und zu stabilisieren ist.⁷⁷ Andere betrachten die Einbindung als Ausdruck eines

⁷⁴ Hierzu die Beiträge von: Pernice, Ingolf/Huber, Peter Michael/Lübbe-Wolff, Gertrude/Grabenwarter, Christoph, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, 60 VVDStRL 2001, S. 148/194/246/290 mwN.

⁷⁵ Weitsichtig: Tomuschat, Christian, *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*, 36 VVDStRL 1978, S. 7.

⁷⁶ BVerfGE 89, 155. Man mag diese Schlußfolgerung dem Subsidiaritätsprinzip entnehmen; auch läßt sich die Idee der Staatlichkeit Deutschlands fruchtbar machen. Die Herleitung aus dem Demokratieprinzip erweist sich allerdings problematisch. Sie hätte zur Folge, dass die Entwertung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder im grundgesetzlichen Föderalismus im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 GG zu thematisieren wäre.

⁷⁷ Kaufmann, Marcel, *Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip*, 54 JZ 1999, S. 814; Mosler, Hermann, *Die Übertragung von Hoheitsgewalt*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *HdBStR*, § 175.

Verfassungsprinzips und versuchen, dessen Gehalte normativ zu entfalten.⁷⁸ Wer die Idee des föderalen Verbunds inhaltlich auffüllen will, wendet sich Einzelfacetten des Zusammenspiels zu. So wird beispielsweise die Kooperationsoffenheit des Verfassungsstaats problematisiert – sei es über die Gewalten hinweg,⁷⁹ sei es im Hinblick auf die Kooperation einzelner Gewalten, sei es in einzelnen Sachbereichen.⁸⁰ Besondere Aufmerksamkeit hat die gegenseitige Verflechtung im administrativen Bereich inzwischen erfahren. So konnten inzwischen wertvolle Grundlegungen zur Beschreibung der Lage des „integrierten Staats“⁸¹ gemacht werden. Man kommt allerdings nicht umhin zu konstatieren, dass die Aufbauarbeit zur Errichtung eines neuen, die Verbundenheit von Integrationsverband und Mitgliedstaaten in den Vordergrund stellenden Verfassungsverständnisses noch nicht vollendet ist. Die Entwicklung einer europabezogenen „postnationalen Verfassungstheorie“⁸² oder einer „Theorie der Verfassung Europas“⁸³ steht noch am Anfang, die Neukonzeptionalisierung normativer Verfassungselemente auf europäischer und internationaler Ebene (Beisp.: „Mehrebenenkonzept von *Demos*“⁸⁴, Entstehungsbedingungen europäischer Identität⁸⁵) zeichnet sich erst in Umrissen ab. Die bisherigen Erkenntnisse mögen ausreichen, einen *strukturellen Erklärungsansatz* für das Bestehen einer europäischen Verfassung zu liefern, die bestehenden verfassungstechnischen Inhalte des Primärrechts (Vorrang, unmittelbare Wirkung, „implied powers“ etc.) zu verarbeiten und strukturelle Defizite (Mangel an Transparenz und Überkomplexität der Verträge, Offenheit und Unbestimmtheit von Kompetenznormen etc.) zu erkennen. Inzwischen ist der europäische Konstitutionalismus aber an einem Punkt angekommen, an dem dies nicht mehr ausreicht. Für das neue Zeitalter braucht es mehr - es braucht einen öffentlichen Diskurs um Werte, Legitimität und Demokratie in Europa.

⁷⁸ Schmitt-Glaeser, Alexander, Grundgesetz und Europarecht als Elemente Europäischen Verfassungsrechts, 1996; Hertel, Wolfgang, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999.

⁷⁹ Hobe, Stephan, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, 37 Der Staat 1998, S. 521.

⁸⁰ Vgl. z.B. Hahn, Hugo J. (Hrsg.), Das Währungswesen in der europäischen Integration, 1996, Ders., Das Entstehen der Europawährung – Szenarien ihrer Einführung, 57 JZ 1996, S. 321.

⁸¹ So der Titel des von Martin Nettesheim und Pierangelo Schiera herausgegebenen Sammelbandes „Der Integrierte Staat“, 1999.

⁸² Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 148, 154 im Anschluss an Habermas, Jürgen, Die postnationale Konstellation, 1998.

⁸³ Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001.

⁸⁴ In diese Richtung Franck, Thomas M., Clan and Superclan: Loyalty, Identity and Community in Law and Practice, 90 AJIL 1996, S. 359.

⁸⁵ Weiler, Joseph J. H., „We will do, and hearken...“ , in: Ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 1; zum ganzen auch Thüner, Daniel, Föderalistische Strukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, 23 Integration 2000, S. 89, 94. So aufschlussreich Weilers These ist, dass erst der Aufschrei von Maastricht der konstitutionelle Moment Europas, oder präziser: dessen Beginn war, so zweifelhaft erscheint doch Weilers symbolträchtiger Rekurs auf das biblische zweite Buch Mose, den Exodus, zu sein, geht es jedenfalls in der lutherischen Fassung in dem zitierten Vers doch nicht so sehr um das „Nachdenken“ über den zuvor geschlossenen Bund, sondern um dessen *Beachtung* als göttlichem Gesetz: „Und er nahm das Buch des Bundes und las es vor den Ohren des Volkes. Und sie sprachen: Alles was der Herr gesagt hat, wollen wir tun und *auf ihn hören*.“, Die Bibel nach der Übersetzung Martin Luthers, 2. Buch Mose (Exodus), Kap. 24, Vers 7.

II 2. Nationale Vorschriften über die Schaffung einer „Verfassung“ der Europäischen Union

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat im Jahre 1992 eine Bestimmung in das Grundgesetz eingefügt, die die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union umfassend regelt und damit als Spezialregelung sowohl dem Art. 24 GG als auch dem Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG vorgeht⁸⁶. Die Regelung des Art. 23 GG⁸⁷ ist die deutsche verfassungsrechtliche Reaktion auf den grundlegenden „Quantensprung“⁸⁸, den die Integration mit dem Vertrag von Maastricht gemacht hat. Sie ist die zentrale Vorschrift des Grundgesetzes, wenn es um die Schaffung formellen europagerichteten Verfassungsrechts geht. Sie begründet in ihrem Abs. 1 S. 1 die verfassungsmäßige Pflicht der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union anzugehören und an ihrer Entwicklung teilzunehmen (Staatszielbestimmung „Europäisierung“, „Integrationsklausel“)⁸⁹. Für die Teilnahme in der Europäischen Union setzt die Vorschrift der Bundesrepublik Deutschland materielle Bedingungen und Grenzen (a). Sie enthält zudem verfahrensmäßige Beteiligungsvorschriften, mit denen die im Zuge der europäischen Integration erlittenen Zuständigkeitsverluste kompensiert werden - sowohl der Länder gegenüber dem Bund als auch - auf Bundesebene - des Bundestages und des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung (b). Art. 23 GG enthält jedoch keine Vorschriften darüber, wie die Rolle des Bürgers im europäischen Verfassungsprozeß aussehen soll. Insoweit ist vor allem die Frage zu klären, ob schon wegen der Idee eines europäischen Sozialkontraktes ein Mehr oder Anderes als die über den Deutschen Bundestag höchst mittelbare Beteiligung des europäischen Bürgers durch Regierungskonferenzen zu fordern ist (c).

II 2 a. Materielle verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen für weitere Integrationsschritte

Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG legt die verfassungsrechtlichen Grundsätze fest, denen die Gestalt der *Europäischen Union* zu entsprechen hat, um der Bundesrepublik eine Beteiligung Deutschlands zu erlauben („Struktursicherungsklausel“)⁹⁰. Die Bestimmung verlangt nicht, dass sich die EU eine der grundgesetzlichen Ordnung entsprechende Ordnung zulegt (kein Gebot der Strukturgleichheit). Sie wendet auch nicht die Staatsstrukturnormen des

⁸⁶ Jarrass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz, Art. 23, Rdn. 2; Geiger, Rudolf, Die Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers an der Entwicklung der Europäischen Union, Zur Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG, JZ 96, S. 1093; Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, Rdnr. 148: „Art. 23 GG [erfasst] nunmehr die Übertragung von Hoheitsrechten auf die gesamte Europäische Union, ohne zwischen den einzelnen Unionssäulen zu unterscheiden“; Allerdings wollen Pechstein/Koenig trotzdem nicht alle Bereiche des Unionsrechts anwendbar sein lassen (Rdnr. 147f); dazu unten I 2 b).

⁸⁷ Zur Entstehungsgeschichte vertiefend Schmalenbach, Kirsten, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Motive einer Verfassungsänderung, 1996.

⁸⁸ Scholz, Rupert, Europäische Union und Verfassungsreform, 46 NJW 1993, S. 1690 mit Hinweis auf die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat.

⁸⁹ „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit [...]“.

⁹⁰ „[...] die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“

Grundgesetzes eins zu eins, d.h. in ihrer im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verwirklichten Form auf die Union an. Wohl aber verlangt sie von den deutschen Verfassungsorganen die *unionsspezifische* positive Verwirklichung der genannten Grundsätze⁹¹. Dies gilt für jeden dieser Grundsätze, auch wenn sich die Formulierung „im wesentlichen vergleichbar“ lediglich auf den gewährleisteten Grundrechtsschutz bezieht⁹².

Die Struktursicherungsklausel ist vage und offen formuliert. Dies führt zu erheblichen Interpretationsschwierigkeiten. So verbinden sich mit der Forderung, dass die Union „demokratischen Grundsätzen [...] verpflichtet ist“, eine Vielzahl von Zweifelsfragen. Es ist zwar immer wieder zu lesen, dass damit im Sinne des Gedankens der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) verlangt werde, dass die europäische Hoheitsgewalt (ideell) die Bürger Europas zu repräsentieren habe. Auch liest man, dass sich die Staatsgewalt hinreichend effektiv vom Volk herleiten lassen und ihm gegenüber verantwortet werden müsse⁹³. Wie effektiv die Herleitung aber sein muß, ergibt sich daraus noch nicht. Ebenso bleibt unklar, ob es die europäische Bürgerschaft oder die jeweils eigenständigen Völker der Mitgliedstaaten sind, die von Art. 23 GG als Legitimationssubjekt benannt werden. Die Idee der „verfassungsgebenden Gewalt des Volkes“ nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG⁹⁴ läßt sich aufgrund ihrer Staatsvolkzentriertheit jedenfalls nicht unmittelbar und anpassungslos auf die Europäische Union anwenden. Im Zusammenhang des Art. 23 GG folgen die Schwierigkeiten eines Mindeststandards nicht so sehr aus der Notwendigkeit, „dass die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend [...] ausgebaut werden“⁹⁵ müssen, sondern aus den Schwierigkeiten, den richtigen Maßstab hierfür überhaupt erst einmal zu ermitteln. Eine Möglichkeit, „strukturadäquate Legitimation“⁹⁶ in der EU zu erreichen, liegt etwa in der Entwicklung neuer funktional-normativer Begrifflichkeiten von „Volk“⁹⁷. Diese werden sich aber notwendig mit dem tradierten Begriff des deutschen Volkes, der seinerseits im Wandel ist, überlagern. Nur in Anerkennung der tatsächlichen Existenz dieses Problemfelds lassen sich die strukturadäquaten Demokratiebedingungen des Grundgesetzes entwickeln⁹⁸.

Ähnliches gilt für die weiteren in Art. 23 GG genannten Grundsätze. So fordert Art 23 GG mit seinem Hinweis auf die „föderativen Grundsätze“ nicht etwa die Ausformung der

⁹¹ Scholz, Rupert, Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar (Ergänzungslieferung), Rdnr. 55; Scheuing, Dieter H., „Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration“ in EuR - Beiheft 1 - 1997, S. 7, 21, Rdn 29.

⁹² So auch Scheuing, Dieter H., „Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration“ in EuR - Beiheft 1 - 1997, S. 7, 21, Rdnr. 29; Im einzelnen Scholz, Rupert, Art. 23, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar (Ergänzungslieferung), Rdn. 54 ff.; Uhrig Stephanie, Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration, 2000, S. 106 ff.

⁹³ Pernice, Ingrid, Deutschland in der Europäischen Union, in Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, HdBStR VIII, § 191, Rdnr. 38.

⁹⁴ Dazu Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes - Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl. 1992, S. 90.

⁹⁵ BVerfGE 89, 155, LS 3b

⁹⁶ Schuppert, Gunnar Folke, Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems, in: Ipsen, Jörn/Schmidt-Jorzig, Edzard (Hrsg.), Rechts, Staat, Gemeinwohl, FS Rauschning, 2001, S. 201, 210.

⁹⁷ Augustin, Angela, Das Volk der Europäischen Union, Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, 2000

⁹⁸ Allgemein dazu schon Zuleeg, Manfred, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, 48 JZ 1993, S. 1069; ferner Drexler, Josef u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999 ; eingehend Kaufmann, Marcel, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997.

Europäischen Union entsprechend dem deutschen Bundesstaatsmodell, sondern allein die Orientierung am föderativen Prinzip als einem allgemeinen Strukturprinzip⁹⁹. Auch hier wird sich der Gehalt nur im Spannungsfeld zwischen Mindeststandard und unionspezifischer Verwirklichung ermitteln lassen. Die Aufnahme der „föderativen Grundsätze“ dient dabei vor allem der Abwehr europäischer Einheitsstaatlichkeit. Ihr darf aber kein rechtlicher Gehalt verliehen werden, der es verhindert, dass der rechtliche und tatsächliche Zusammenhalt der EU beeinträchtigt würde. Die „föderativen Grundsätze“ umfassen dementsprechend im einzelnen die in der Union tatsächlich verwirklichten Strukturen (Unionstreue, Aufteilung der Hoheitsgewalt, klare Kollisionsregeln, Verschränkung der Rechtsordnungen, Unionsaufsicht)¹⁰⁰.

Ausgesprochen unbestimmt erscheint Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG auch im Hinblick auf den von ihm geforderten „im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz“¹⁰¹. Eine Analyse von gerichtlichen Entscheidungen, etwa der Bananenmarktentscheidung des BVerfG, zeigt, dass es praktisch kaum möglich ist, den Grundrechtsschutz verschiedener Grundrechtsordnungen „im wesentlichen“ zu vergleichen. Allein kann es um die Frage gehen, wann ein Einschreiten des BVerfG angesichts der Hoheitsausübung in der Union geboten erscheint, letztlich also um die Frage des verfassungsrechtlich verankerten Mindeststandards¹⁰².

Die absoluten Grenzen weiterer Integrationsschritte ergeben sich aus der sogenannten „Bestandssicherungsklausel“ des Art. 23 Abs.1 S. 3¹⁰³ i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG¹⁰⁴. Bei diesen Grenzen handelt es sich im Kern um die Verfassungsidentität Deutschlands¹⁰⁵. Die Vorschriften der Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 3 GG können damit inhaltlich in gewisser Weise als deutsches verfassungsrechtliches Pendant zu Art. 6 Abs. 3 EUV verstanden werden (dazu unten II 1 a). Die Kritik an Art. 23 GG geht davon aus, dieser verstoße in einer weiten Lesart selbst gegen Art. 79 Abs. 3 GG und sei daher verfassungskonform eng auszulegen¹⁰⁶ oder hätte sogar zu seiner Wirksamkeit als „Verfassungsneuschaffung“ eines zustimmenden Votums „des Volkes als des „Subjekts der Verfassungsgebenden Gewalt“ bedurft, um die

⁹⁹ Heckel, Katharina, Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung, 1998; Zu einer möglichen politisch-inhaltlichen Konkretisierung des föderalen Prinzips vergl. Ammon, Günther u.a.(Hrsg.), Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, 1996.

¹⁰⁰ Im einzelnen Zuleeg, Manfred, Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union, 53 NJW 2000, S. 2847.

¹⁰¹ Vgl. Kischel, Uwe, Der unabdingbare grundrechtliche Mindeststandard in der Europäischen Union, Zur Auslegung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, 39 Der Staat 2000, S. 523.

¹⁰² Nettesheim, Martin, Die Bananenmarktentscheidung des BVerfG: Europarecht und nationaler Mindestgrundrechtsstandard, 23 JURA 2001, S. 686, 691; zum Maßstab Nettesheim, Martin, 21 NVwZ (Im Erscheinen).

¹⁰³ „Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Art. 79 Abs. 2 und 3.“

¹⁰⁴ „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze [Schutz der Menschenwürde, demokratischer und sozialer Bundesstaat, demokratisches Prinzip, Rechtsstaat, Grundrechtsgewähr]berührt werden, ist unzulässig.“

¹⁰⁵ Zur Verfassungsidentität Kirchhof, Paul, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, HdBStR I, § 19, S. 775.

¹⁰⁶ Fabio, Udo di, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, 32 Der Staat 1993, S. 191.

legitime deutsche Staatlichkeit zu bewahren¹⁰⁷. Das BVerfG folgte dieser Haltung in seiner Maastrichtentscheidung jedoch nicht. Zwar wies es bei der Auslegung der Vorschriften besonders auf die Funktion der demokratischen Willensbildung des *Staatsvolkes* hin und begründete damit die dem Art. 79 Abs. 3 GG zugrundeliegende Grenze der hinreichenden Zuständigkeit; eine Garantie der *Eigenstaatlichkeit Deutschlands* findet sich in dem Urteil allerdings nicht¹⁰⁸. Im Maastricht-Urteil ging das Gericht davon aus, dass die gegenwärtigen Strukturen der EU dem Gebot hinreichender demokratischer Legitimation gerecht würden. Demokratische Legitimation würde nicht nur über das nationale Zustimmungsgesetz, sondern vor allem über die Stellung der Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat hinreichend vermittelt.¹⁰⁹ Diese Annahme habe allerdings nur solange Bestand, wie bei der Interpretation des Primärrechts und im täglichen Entscheidungsleben bestimmte Vorgaben beachtet würden. Zugleich erkennt das BVerfG an, dass ein Prozeß mit Art. 23 GG vereinbar wäre, in dem sich die EU unmittelbar legitimatorisch auf die EU-Bürgerschaft stützt und sich so von der mitgliedstaatlichen Basis ablöst. Dem kompetenziellen Ausbau der EU sind damit Grenzen gesetzt, wenn nicht zugleich eine demokratisch-legitimatorisch stärkere Rückbindung damit einhergeht.¹¹⁰ Angesichts der immer gegenwärtiger werdenden Realität des offenen und integrierten Verfassungsstaates¹¹¹ mutiert der Begriff der souveränen Eigenstaatlichkeit und wird seines ursprünglichen Kerns beraubt¹¹². Die integrationsfreundliche Auslegung der Maastrichtentscheidung sieht daher unter Hinweis auf die zunehmend lebendiger werdende europäische Öffentlichkeit¹¹³ in dem Vorbehalt deutscher Staatlichkeit lediglich eine föderalistisch geprägte Struktur- statt einer demokratisch fundierten Substanzgarantie¹¹⁴.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, dass Art. 23 Abs. 1 GG je nach Anknüpfung entweder als „Bremserklausel“ oder als „Integrationshebel“ verstanden wird¹¹⁵. Die unterschiedlichen Auffassungen knüpfen an eine unterschiedliche Lesart des Art. 23 Abs. 1 GG an, etwa hinsichtlich der Frage, ob sich eine Garantie deutscher Staatlichkeit aus Satz 1, aus Satz 3

¹⁰⁷ Grundlegend Murswiek, Dietrich, Maastricht und der Pouvoir Constituant, Zur Bedeutung der verfassungsgebenden Gewalt im Prozess der europäischen Integration, 32 Der Staat 1993, S. 161; vgl. auch Rupp, Hans Heinrich, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, 46 NJW 1993, S. 38.

¹⁰⁸ BVerfGE 89, 155, 186: „Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder [...]“.

¹⁰⁹ BVerfGE 89, 155, LS 4: „Vermitteln - wie gegenwärtig - die Staatsvölker über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation [...]“

¹¹⁰ BVerfGE 89, 155, LS 4: „[...] sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt.“

¹¹¹ Vgl. nur Fabio, Udo di, Das Recht offener Staaten, 1998; Fabio, Udo di, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Walter Eucken Institut (Hrsg.), Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 166, 2001; Hobe, Stephan, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation, 1998.

¹¹² Dazu etwa Denninger, Erhard, Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa, 55 JZ 1998, S. 1121; Oeter, Stefan, Souveränität und Demokratie in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union, 55 ZaöRV 1995, S. 659ff.

¹¹³ Dazu etwa Häberle, Peter, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit, in: Ders., Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999, S. 131.

¹¹⁴ Pernice, Ingolf, Deutschland in der Europäischen Union, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, HdBSStR VIII, § 191, Rdnr. 57.

¹¹⁵ Dazu Oppermann, Thomas, Nationale Verfassungsautonomie und supranationale Bindung innerhalb der Europäischen Union, in: Battis, Ulrich u.a. (Hrsg.), Das GG im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung, FS Grundgesetz, 2000, S. 117, 130; Schwarze, Jürgen: Ist das GG eine Hindernis auf dem Weg nach Europa?, 54 JZ 1999, S. 637ff.

oder aus beiden Sätzen gemeinsam ableiten läßt. So wurde etwa vorgeschlagen, dass Satz 3 „als Beginn einer prozesshaften Entwicklung“ und Satz 1 „als das angestrebte, irgendwann zu erreichende Endstadium“ verstanden werden sollte - eine Auslegung, die die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes betont¹¹⁶. Nach einer anderen Meinung aber sind Satz 1 und Satz 3 des Art. 23 Abs. 1 GG nur zusammen zu lesen. In diesem Verständnis formulieren sie klarere Grenzen nationaler Staatlichkeit und Verfassungsautonomie¹¹⁷.

II 2 b. Verfahrensvoraussetzungen des Grundgesetzes für weitere Integrations Schritte

Art. 23 GG enthält zudem die Vorschriften über das notwendige Verfahren: Gegenstand des Verfahrens ist die „Übertragung von Hoheitsrechten“. Nach der Integrationsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ist es Sache des Bundes, diese Rechte „durch Gesetz“ zu übertragen. Insoweit laufen die Vorschriften der Art. 59 Abs. 2 GG und 24 Abs. 1 GG parallel¹¹⁸. Dogmatisch kommen in diesem Zusammenhang die zu Art. 24 GG entwickelten Grundsätze zum Tragen. Danach liegt in der „Übertragung von Hoheitsrechten“ ein zweigliedriger Akt:¹¹⁹ Es geht zum einen um den Akt der *Kompetenzbegründung*, mit dem der überstaatliche Hoheitsträger mit der Befugnis ausgestattet wird, Hoheitsgewalt setzen zu können. Die Rede von einer „Kompetenzübertragung“ ist in diesem Zusammenhang mißverständlich; es geht nicht um substanzhafte Weitergabe oder Delegation, sondern um Neugründung. Zum anderen geht es um die gesetzliche Anordnung, die aus überstaatlicher Quelle stammende Hoheitsgewalt als rechtlich verbindlich zu akzeptieren und im deutschen Verfassungsraum zur Anwendung zu bringen (*Anwendungsbefehl*). Dieser Befehl darf nicht mit einem Transformationsakt gleichgesetzt werden. Gelegentlich ist in diesem Zusammenhang die Rede von einer „Öffnung des Souveränitätspanzers.“ Es ist umstritten, ob dieser Verzicht widerruflich ist, ob also die „Übertragung von Hoheitsrechten“ nach Art. 23 GG eine Teilung der Souveränität und Staatsgewalt bedeutet¹²⁰, oder ob, wie von manchen angenommen wird¹²¹, dadurch allein eine „vierte Staatsgewalt“ entsteht, die jederzeit zurückgenommen werden kann und dadurch gerade die weitere Einheit moderner Staatlichkeit unterstreicht. Nach letzterer Auffassung bleibt die Integration nach deutschem Verfassungsrecht umkehrbar¹²².

¹¹⁶ Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, 108 DVBl., 1993, S. 936, bei Fn. 78.

¹¹⁷ Scholz, Rupert, Art. 23, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Rdnr. 55, 81ff.

¹¹⁸ Gewichtige Stimmen haben schon früh die Notwendigkeit des Art. 23 GG mit Blick auf die Union als „zwischenstaatliche Einrichtung“ i.S. des Art. 24 GG in Zweifel gezogen, vgl. nur Oppermann, Thomas, Classen, Dieter, Die EG vor der Europäischen Union, in 46 NJW 1993, S. 5, 11 (m.w.N.).

¹¹⁹ Randelzhofer, Albrecht, Art. 24, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, Rdnr. 57ff.

¹²⁰ So der EuGH in ständiger Rspr. seit Rs 26/62, Van Gend u. Loos, Slg. 1963, S. 1.

¹²¹ Hobe, Stephan, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, 37 Der Staat (1998), S. 521, 545 (fourth branch of gvt-theorie).

¹²² Dagegen aber Frowein: Die Einfügung der (oben I 2) erwähnten Mitwirkungsverpflichtung sei wahrhaft „revolutionär“, weil sie dazu führe, dass (anders als Art. 24 GG) einmal übertragene Hoheitsrechte nicht einseitig zurückgenommen werden könnten, in Frowein, Jochen Abr., Die Europäisierung des Verfassungsrechts, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, S. 209, 211f. In diese Richtung auch Ipsen, der schon früh (allerdings aus dem europäischen Recht) trotz der Geltung des damaligen Art. 24 GG die Unzulässigkeit eines Austritts herleitete.

Art. 23 GG gilt allein für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die „Europäische Union“. Für das dogmatische Verständnis der Vorschrift hängt daher viel von der rechtlichen Einordnung der Europäischen Union ab. Es ist im Anschluß an die „Einheitsthese“, d.h. an jenes Verständnis, das in der Union einen einheitlichen Verband mit eigener (einheitlicher) Rechtsordnung sieht¹²³, davon auszugehen, dass auch Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG auf die gesamte unionale einheitliche Rechtsordnung anwendbar ist¹²⁴. Die Kritiker dieser These, insbesondere diejenigen, die von der vollständigen Trennung des Rechts des Integrationsverbands in einen gemeinschaftsrechtlichen Teil und einen intergouvernementalen Teil ausgehen, müssen demgegenüber diese Zweiteilung in den Art. 23 GG „hineinlesen“ und konsequenterweise zu dem Ergebnis kommen, dass Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG entgegen seinem Wortlaut auf die intergouvernementalen Bereiche nicht anwendbar sei¹²⁵.

Das Verfahren für die Übertragung von Hoheitsrechten fordert nach den Art. 23 Abs. 1 S. 3 und 79 Abs. 2 GG eine Mehrheit von Zweidritteln der Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates, wenn durch die Übertragung das „Grundgesetz seinem Inhalte nach geändert oder ergänzt wird“. Hierin kommt die besondere Verfassungsqualität der erschwerten Abänderbarkeit zum Ausdruck („Doppelwirkung der Vertragsänderung“)¹²⁶. Jedoch ist die Vorschrift insoweit kritisiert worden, dass Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Union und vergleichbare¹²⁷ Regelungen dem Inhalt nach immer auch eine Grundgesetzänderung bedeuten¹²⁸. Daher ist vorgeschlagen worden, dass Art. 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG als Unterfall des Art. 79 Abs. 2 GG immer zusammenzulesen seien¹²⁹. Die unterschiedlichen Auffassungen hierzu wurden auch bei dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Nizza wieder relevant, als die Bundesregierung zunächst davon ausging, hierfür reiche nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG die einfache Mehrheit, sich dann aber durch den Widerstand im Deutschen Bundestag davon überzeugen ließ, dass die Zweidrittelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG erforderlich sei.

¹²³ Im einzelnen Bogdandy, Armin von/ Nettesheim, Martin, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, 31 EuR 1996, S. 3.

¹²⁴ Etwa Pernice, Ingolf, Art. 23, in Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 1998, Rdn. 98 ff.

¹²⁵ Geiger, Rudolf, Die Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers an der Entwicklung der Europäischen Union, Zur Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG, 51 JZ 96, S. 1093, 1095, Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, Rdnr. 147, insoweit in innerem Widerspruch zu der These, Art. 23 GG unterscheidet nicht zwischen den einzelnen Säulen, Rdnr. 148.

¹²⁶ Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 148, 179.

¹²⁷ Vergleichbare Regelungen“ sind insbesondere die „vertragsverlängernden“, nicht bloss „vertragsausfüllenden“ Evolutivklauseln etwa der Art 269 EGV, 17 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, 42 Abs. 2, 48, 49 EUV. Diese sind insbesondere durch ihr nicht vorhersehbares potentielles „Eigenleben“ gekennzeichnet; hierzu Huber, Peter, M., Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 221; Uhrig, Stephanie, Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration, 2000, S. 101; Scholz, Rupert, Art. 23, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Rdn. 85.

¹²⁸ Unter anderem deshalb wurde die Vorschrift des Art. 23 I 3 GG mit viel Skepsis betrachtet; vgl nur etwa Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, 108 DVBl., 1993, S. 936, hinter FN 75: „Betriebsunfall“.

¹²⁹ Uhrig, Stephanie, Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration, 2000, S. 105; demgegenüber differenzierend nach der Vertragsimmanenz einer Änderung (dann einfache Mehrheit nach Satz 2, sonst Zwei-Drittel-Mehrheit nach Satz 3) Scholz, Rupert, Art. 23, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Rdn. 84.

Unabhängig von diesen Fragen der erforderlichen Mehrheiten zeichnet sich der Art. 23 GG vor allem durch die besonderen Kompensationsregeln für den Bundestag und den Bundesrat nach den Absätzen 2 ff aus. Die Bestimmungen der Absätze 2 und 3 fordern eine besonders frühe Beteiligung des Bundestages, um zu vermeiden, dass dieser nach Unterschrift unter den Vertrag *de facto* nur noch bejahend zustimmen kann. Jedoch werden die Beteiligungsmöglichkeiten überwiegend als uneffektiv eingeschätzt. Nach Abs. 3 hat die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages nach dessen frühestmöglicher Unterrichtung (Abs. 2 S. 2) lediglich zu „berücksichtigen“¹³⁰.

Darüber hinaus fordert Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG für das Zustimmungsgesetz in jedem Fall die Billigung des Bundesrates¹³¹. Das Verfahren folgt den Regeln des Art. 23 Abs. 4 bis 6 GG¹³². In diesen Bestimmungen drückt sich die Besorgnis der Länder aus, ihre Kompetenzen im Zuge fortschreitender Integration zu verlieren. Der Bundesrat ist daher nicht nur zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte, sondern vor allem auch, wenn die Länder innerstaatlich zuständig wären (Abs. 4)¹³³. Absatz 5 gibt je nach Zuständigkeitsverteilung gestufte Beteiligungsformen des Bundesrates vor (Berücksichtigung (Abs. 5 S. 1) und maßgebliche Berücksichtigung (Abs. 5 S. 2 und 3) der Stellungnahme des Bundesrates). Abs. 6 ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Wahrnehmung der unionalen Rechte des Bundes durch einen Vertreter der Länder.

Aus Sicht der Länder und überzeugter Bundesratsföderalisten ist die Vorschrift bis heute eine Enttäuschung¹³⁴. Erst kürzlich etwa hat *Josef Isensee* deutlich gemacht, dass Art. 23 GG die im Unionsrecht angelegte Mediatisierung der Länder nicht kompensieren könne¹³⁵. Art. 23 GG bedeute keine Stärkung¹³⁶, sondern eine Schwächung der Länder. Nach Art. 23 Abs. 2 GG wirkten die Länder lediglich „*durch den Bundesrat*“ mit¹³⁷. Der Bundesrat sei aber ein Bundesorgan. Vershoben würden daher nicht die Gewichte zwischen Bund und Ländern,

¹³⁰ Vgl. insoweit auch die Regelungen des EUZBBG; zur Wahrnehmung der Rechte des Bundestages Art. 45 GG; zsf. zum ganzen Scholz, Rupert, Art. 23, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Rdn. 112 ff; vertiefend Hansmeyer, Sandra, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtssetzung, 2001; zu den aktuellen Entwicklungen Sterzing, Christian, Tidow, Stefan, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags - Bilanz und Reformpotenziale, 24 integration 2001, S. 274.

¹³¹ Es handelt sich daher immer um ein „Zustimmungsgesetz“ nach Art. 77 IIa GG.

¹³² Die Einzelheiten sind im EUZBLG und in der Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) näher geregelt. Zur internen Europakammer des Bundesrates vgl. Art. 52 III GG; zsf. zum ganzen Scholz, Rupert, Art. 23, in Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, Rdn. 120 ff; Pernice, Ingolf, Art. 23, in Dreier, Horst, Grundgesetzkommentar, Bd. II, 1998, Rdn. 104; vertiefend Paul, Michael, Die Mitwirkung der Bundesländer an der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften *de lege lata* und *de lege ferenda*, 1996; im Lichte der Entstehungsgeschichte Lang, Ruth, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997.

¹³³ Zur Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung vgl. Art. 30, 70 ff. GG.

¹³⁴ Vgl. schon etwa Breuer, Rüdiger, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), 13 NVwZ 1994, S. 417.

¹³⁵ Hierzu und zum folgenden Isensee, Josef, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgreicht, Bd. II, S. 719, 764 ff.

¹³⁶ So aber etwa Schwarze, Jürgen, Das Staatsrecht in Europa, 48 JZ 1993, S. 585; Ossenbühl, Fritz, Maastricht und das Grundgesetz - eine verfassungsrechtliche Wende?, 108 DVBl. 1993, S. 629.

¹³⁷ A.A. etwa Pernice, Ingolf, Art. 23, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 1998, Rz. 99, 107, der den Schwerpunkt des Absatzes II nicht im Sinne eines „die Länder wirken *durch den Bundesrat* mit“ setzt, sondern im Sinne eines „*die Länder wirken durch den Bundesrat mit*“.

sondern lediglich jene zwischen den einzelnen Bundesorganen. Die Mediatisierung der Länder werde auch nicht durch Art. 23 Abs. 6 GG durchbrochen, da der jeweilige Ländervertreter nicht als Vertreter seines Landes, ja nicht einmal als der Vertreter der Länder in ihrer Gesamtheit, sondern lediglich des Mitgliedstaates Deutschland, innerstaatlich also als ein Amtswalter des Bundes fungiere und daher auch dessen Interessen wahrnehmen müsse¹³⁸. Dem entspreche Art. 203 EGV, wenn er je einen Vertreter eines Mitgliedstaats auf Ministerebene vorsehe. Daraus zieht *Isensee* die Konsequenz, die Bundesregierung behalte das „europapolitische Heft in der Hand“ und der Bund fungiere weiter als Sachwalter der Länder¹³⁹.

II 2 c. Die Rolle des Bürgers: Internationaler Vertrag oder europäischer Sozialkontrakt?

Die deutsche verfassungstheoretische Diskussion über die Rolle der Bürger zerfällt in zwei Teildiskurse. Zum einen geht es um die Frage, wer Legitimationssubjekt der EU-Herrschaftsgewalt ist (aa). Sodann wird die Frage diskutiert, inwieweit man den Geltungsanspruch des Primärrechts mit der Idee eines europäischen Gesellschaftsvertrags abstützen kann (bb). Schliesslich geht es verfassungspositiv um die Frage der Zustimmung zu Vertragsänderung und Verfassungsgebung (cc). Die Diskurse liegen auf unterschiedlichen Ebenen; sie dürfen nicht miteinander vermischt werden.

aa) Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt und Legitimationssubjekt

Es steht heute außer Frage, dass in einem nach demokratischen Gesichtspunkten verfaßten Europa der Bürger Ausgangspunkt der Legitimation von Hoheitsgewalt sein muß¹⁴⁰. Legitimationssubjekt kann im demokratisch verfaßten Gemeinwesen nur der einzelne sein. Ein anderes Subjekt (etwa Gott, die Natur, ein als überindividuell begriffenes Volk) steht nicht mehr zur Verfügung. Ihren demokratiethoretischen Zusammenhang findet diese Feststellung in der europäisch (oder sogar Welt-)orientierten Emanzipierung des Individuums und dem damit verbundenen gedanklichen Übergang zur die staatliche Souveränität überwindenden Souveränität des Einzelnen¹⁴¹. Die Frage ist damit nicht, ob sich die europäische Hoheitsgewalt gegenüber einem europäischen Volk oder den nationalen Völkern

¹³⁸ Vgl. insoweit auch § 6 EUZBLG.

¹³⁹ *Isensee*, Josef, *Ibid*, S. 766: „Die Bestimmungen über die Mitwirkungsrechte sind so vage gefaßt, dass sie die Staatspraxis nicht normativ steuern können; vielmehr entscheidet die Staatspraxis über ihre normative Bedeutung“.

¹⁴⁰ Zum Begriff der demokratischen Legitimation: *Weiler*, Joseph J.H., *The Transformation of Europe*, in: *Ders.*, *The Constitution of Europe*, 1999, S. 10, 80 m.w.N.

¹⁴¹ *Pernice*, Ingolf, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, 60 *VVDStRL* 2001, S. 162f: „Selbstbestimmung des Einzelnen als Element der Menschenwürde: Staat kein Naturgebilde sondern „Zweckverband“, ein „Stück Selbstorganisation der Gesellschaft“; ferner *Pernice*, Ingolf, *Vertragsrevision oder europäische Verfassungsgebung?*, *FAZ* vom 7. Juli 1999, Seite 7 Spalte 2: „Das Verfahren des Vertragsschlusses stösst als solches nicht auf Bedenken. Wichtig ist, dass dieser Vertrag auch als Vertrag zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten bewusster wird, zwischen den Bürgern, die hiermit gleichzeitig die Europäische Union *und sich selbst* in ihrer (neuen zusätzlichen) Identität als Unionsbürger konstituieren und entwickeln.“ [Hervorhebung vom Berichtersteller].

zu legitimieren hat. Es geht auch nicht um die Frage, ob die Rückbindung primär am Willen der europäischen Bürger, an jenem der nationalen Bürger oder an beidem anzusetzen hat. Es sind die der europäischen Hoheitsgewalt unterworfenen einzelnen, auf deren Akzeptanz und Zustimmung die europäische Hoheitsgewalt angewiesen ist.

Außer Frage steht aber auch, dass der einzelne seine Zustimmung sowohl in der Rolle als nationaler Staatsbürger und Angehöriger des nationalen Gemeinwesens als auch in der Rolle als Europäer und Angehöriger eines (entstehenden) europäischen Gemeinwesens äußern kann. Legitimationsvermittlung kann insofern sowohl unmittelbar als auch vermittelt über nationalstaatliche Kanäle erfolgen. Bis in jüngere Zeit stand der zweitgenannte Kanal ganz im Vordergrund: Es waren die einzelnen jeweils in ihrer nationalen Verbundenheit, die darüber entschieden, inwieweit sie europäische Hoheitsakte zu billigen bereit waren. Wer diese Perspektive anlegt, muß eine (mit-)entscheidende Rolle nationalstaatlicher Vertreter im Rat für unverzichtbar erachten. Ebenso unverzichtbar sind Vetopositionen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Beschlüsse zu verhindern, die für die nationalstaatlich verbundenen Bürger nicht akzeptabel sind.

Inzwischen zeichnet sich allerdings eine Entwicklung ab, an deren Ende die Herausbildung einer genuin europäischen Identität der Bürger stehen wird. Die Europäer werden sich als Mitglieder eines politischen Gemeinwesens begreifen, das gemeinsame Grundwerte hat, von allen getragene Ziele verfolgt und ein einheitliches Gemeinwohl kennt (substanzielle Ebene). In diesem Gemeinwesen werden Interessengegensätze ausgetragen und Wertkonflikte geschlichtet werden müssen; zugleich aber wird Einigkeit darüber bestehen, dass die Grundwerte respektiert (und nicht von der Mehrheit überspielt) werden. Die Mitglieder des Gemeinwesens werden (ungeachtet ihrer Nationalität) einander mit Respekt, Toleranz und Solidarität begegnen. Begleitet werden wird die Herausbildung dieser Identität von der Entstehung zivilgesellschaftlicher Kommunikationsformen (prozedurale Ebene). Im Zuge der Herausbildung dieser europäischen Identität (sie wird die nationale Identität überlagern, aber nicht verdrängen) wird es möglich sein, die Stellung der direkt legitimierten europäischen Organe im EU-Entscheidungsprozeß aufzuwerten und die Rolle der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Dabei handelt es sich um einen graduellen Prozeß, nicht um einen qualitativen Sprung. Angesichts des Umstandes, dass sich gemeinsame europäische Identität nur vor dem Hintergrund konkreter politischer Erfahrung herausbilden wird, wäre im übrigen die Erwartung, dass mit institutionellen Veränderungen so lange gewartet werden muß, bis sich irgend ein Grad von Identität eingestellt hat, illusionär. Selbstverständlich sind Überdehnungen zu verhindern: Kompetenzübertragungen, die sich in einem Bereich bewegen, der bislang noch nicht zum Bezugspunkt der gemeinsamen europäischen Identität geworden ist, sind tunlich zu vermeiden, jedenfalls aber durch mitgliedstaatliche Vetorechte abzusichern.

bb) Geltungsanspruch des Primärrechts und Gesellschaftsvertrag

Auf einer anderen Ebene bewegt sich die Frage, wie der Geltungsanspruch des europäischen Verfassungsrechts begründet werden kann. Das traditionelle Verständnis ist bekannt: Die Bestimmungen des europäischen Verfassungsrechts entfalten Wirkung und beanspruchen

Verbindlichkeit, weil sie von den Mitgliedstaaten der EU in Form eines völkerrechtlichen Vertrages in Kraft gesetzt wurden. Dieser Sichtweise zufolge sind (und bleiben) die Mitglieder „Herren der Verträge“: Sie haben die EU ins Leben gerufen und können ihr jederzeit wieder das Lebenslicht ausblasen. Zunehmend erachtet man diese Sichtweise allerdings für normativ unbefriedigend. Dabei spielt nicht nur eine Rolle, dass man mit der Behauptung, die Mitgliedstaaten könnten die EU ja wieder auflösen, auf eine Möglichkeit Bezug nimmt, deren Eintritt quasi ausgeschlossen ist. Der vielleicht noch gewichtigere Grund ist, dass sich die EU legitimatorisch von ihrer mitgliedstaatlichen Basis abzulösen beginnt. Einen ersten Schritt unternahm der EuGH bereits früh, als er postulierte, dass die Rechtsordnung der EU autonom sei.¹⁴² Nachdem die EU inzwischen dazu übergegangen ist, ihre legitimatorische Grundlage unmittelbar in einer (identitär verbundenen) europäischen Bevölkerung zu suchen, verliert die Geltungsbegründung über mitgliedstaatliche Zustimmungsakte zunehmend an Stringenz. Zwar gibt es auch Verfassungen, die als völkerrechtlicher oder völkerrechtsähnlicher Verfassungsvertrag zwischen Subjekten des Völkerrechts geschlossen wurden¹⁴³. Die historische Erfahrung belegt aber, dass sich solche Verfassungen vom Willen der sie einsetzenden Subjekte lösen und eine selbsttragende Begründung, eine Idee der *sie eigenständig begründenden* verfassungsgebenden Gewalt entwickeln. Im Zeitalter demokratischer Herrschaft kann diese Idee nur noch die Idee der verfassungsgebenden Gewalt „des Volkes“¹⁴⁴ sein. Insofern kann es nicht verwundern, sondern ist ideengeschichtlich nur folgerichtig, wenn sich inzwischen erste Stimmen bemerkbar machen, die postulieren, dass der Geltungsgrund des europäischen Verfassungsrechts in einem Sozialkontrakt europäischer Bürger liege oder Ausdruck der Entscheidung des sich eine Verfassung gebenden Volkes sei. Beide Ideen lassen sich ohne Probleme an die EU herantragen. Dass dies inzwischen geschieht, belegt vor allem den Grad verfassungstheoretischer Reife, den die EU inzwischen erlangt hat. Nur schwer abschätzen läßt sich, wie groß der legitimatorische Gewinn derartiger Operationen ist. Es gibt gute Gründe, eher skeptisch zu sein. Zum einen fehlt es im Fall der EU an jener begründungstheoretischen Problemlage, die in vielen Fällen nationaler Verfassungsgebung handgreiflich ist: Dass am Zustandekommen der Verfassung weite Kreise der Bevölkerung nicht beteiligt waren. Das Verfahren des Art. 48 EUV stellt sicher, dass jedem mitgliedstaatlichen Bürger ein Mitspracherecht bei Vertragsänderungen gegeben ist. Zum anderen muß in einer Zeit, in der sich europäische Identität noch wenig verfestigt hat, die Rede von einem europäischen verfassungsgebenden Volk oder einer einen Sozialkontrakt schließenden europäischen Bevölkerung merkwürdig anmuten. Entscheidend dürfte aber sein, dass wir in einer Zeit leben, in der Akzeptanz und Zustimmung der Bevölkerung *im* Verfassungsleben als wesentliche Legitimation für den Geltungsanspruch der Verfassung angesehen werden („Verfassungspatriotismus“). Ideen, denen zufolge eine *vor* der Verfassung stehende Gewalt deren Geltungsanspruch trägt, wirken in einer solchen Zeit kraftlos und

¹⁴² Dies ist der Kern dessen, was der EuGH meint, wenn er von einer eigenen Rechtsordnung spricht, die sich vom herkömmlichen Völkerrecht abhebt, vgl. EuGH Rs 26/62, Van Gend und Loos, Slg. 1963, S. 1/25; Rs 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, S. 125/126 f.

¹⁴³ Dazu Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl., 1992, S. 29, 36: „Verfassung als Vertrag“.

¹⁴⁴ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes- Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, S. 90; Schneider, Hans-Peter, Die verfassungsgebende Gewalt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR, Bd. VII, § 158, S. 3, 13, Rdn 20.

schwach. Man mag an den Gehalt derartiger Ideen glauben, dem Berichtersteller fällt dies aber schwer.

cc) Vertragsfortschreibung und Plebiszit

Ein dritter Problembereich dreht sich um Fragen des positiven Rechts. Über die Mitwirkung des Bürgers im Prozeß der Vertragsänderung oder im Verfahren der Schaffung einer formalen europäischen Verfassung schweigt Art. 23 GG. Bei allen Unterschieden, die der Art. 23 GG insoweit zu anderen Vorschriften des Grundgesetzes aufweist - in einem weicht er nicht von ihnen ab: Die Mitwirkung an der Fortentwicklung der EU geschieht „durch Gesetz“ (Abs. 1 S. 2), also durch die Entscheidung repräsentativer Organe. Die Mitwirkung der deutschen Bürger vollzieht sich mittelbar, in einer dem Grundgesetz typischen repräsentativ-demokratischen Weise¹⁴⁵. Das Handeln durch Gesetz ist trotz der Formulierung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG¹⁴⁶ in der grundgesetzlichen Ordnung die Regel, unmittelbare Demokratie durch Abstimmungen hingegen die seltene Ausnahme¹⁴⁷. Indem die Fortschreibung der europäischen Verfassung in die Hände repräsentativ entscheidender Organe gelegt wird, entscheidet sich das Grundgesetz hier für genau jenen Weg, den es auch in anderen Bereichen geht.

Wenn Art. 23 GG anordnet, dass die Fortschreibung der Verträge innerstaatlich durch Gesetz zu erfolgen hat, so behandelt die Bestimmung Fragen der europäischen Verfassungsgebung wie andere wichtige völkerrechtliche Vertragsschlüsse: Die grundgesetzlichen Vorschriften über die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen¹⁴⁸ fordern für diese Zustimmung, genauso wie es Art. 23 GG für die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union tut, die gesetzliche Form. So bestimmt etwa Art. 59 Abs. 2 GG, die allgemeine Ratifizierungsvorschrift des Grundgesetzes für völkerrechtliche Verträge, dass die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag „der Form eines Bundesgesetzes“ bedarf. Hinsichtlich der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen gibt es die Spezialvorschrift des Art. 24 I GG, die, wiederum ähnlich dem Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, die Übertragung „durch Gesetz“ vorschreibt und dies in den Spezialvorschriften der folgenden Absätze auch nicht irgendwelchen Sonderregelungen unterwirft. Man kann also sagen, dass sich Art. 23 GG nicht nur inmitten der für das deutsche Staats- und Verfassungsleben typischen repräsentativ-demokratischen Verfahrensstrukturen bewegt, sondern auch, dass er

¹⁴⁵ Zur Repräsentativdemokratie nur Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR, Bd. II (2.Aufl.), 1998, S. 29 ff.

¹⁴⁶ „[...] vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt [...]“

¹⁴⁷ Vgl. die die Neugliederung des Bundesgebiets und einiger Länder betreffenden Vorschriften der Art. 29 und 118 GG; Zusammenfassend Krause, Peter, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. II, 2. Aufl. 1998, § 39, S. 313 mwN. A.A. aber etwa Bleckmann, Albert, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, in JZ 1978, S. 217 ff; Pieroth, Art. 20, in Jarras/Pieroth, GG, 5. Aufl. 200, Rdn 7. In jüngerer Zeit hat die Diskussion durch die Einführung von Vorschriften über direkte demokratische Beteiligung in vielen Landesverfassungen an Dynamik gewonnen (vgl. Hartmann, Bernd J., Volksgesetzgebung in Ländern und Kommunen, 116 DVBl. 2001, S. 776; Huber, Peter M., Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, 126 AöR 2001, S. 165, 183ff, 202). Aber auch auf Bundesebene wird verstärkt über die Einführung von Elementen direkter Demokratie nachgedacht (vgl. etwa Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998, IX.13 (S. 50) (zitiert bei Hartmann)).

¹⁴⁸ Also jene Erklärung, die im Völkerrecht „Ratifikation“ genannt wird, vgl. insoweit Art. 14 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) von 1969.

dadurch, dass er auf die grundlegenden Verfahrensvorschriften über die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen zurückgreift, die Europäische Union *insoweit* wie eine klassische völkerrechtliche Organisation behandelt¹⁴⁹. Im Grundsatz erscheint dies auch konsequent: Es gibt an sich keinen zwingenden Grund, die Mitwirkung der Bürger in Angelegenheiten der europäischen Union *insoweit* anders zu gestalten als die Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung im innerstaatlichen Bereich¹⁵⁰.

Gleichwohl wird darüber diskutiert, ob nicht formelle europäische Verfassungsgebung dem Zustimmungsvotum der Bürger unterworfen werden soll. Verfassungsgebung ist etwas paradigmatisch anderes als einfache Gesetzgebung. Sie ist auch etwas paradigmatisch anderes als die Schaffung von Völkerrecht, etwa durch das Inkraftsetzen völkerrechtlicher Verträge über eine internationale Organisation. Es nimmt denn auch nicht Wunder, dass in diesem Zusammenhang eine Änderung des Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV vorgeschlagen wurde, insbesondere durch die Hinzufügung neuer Stadien der Vertragsänderung: So wird angeregt, es könne sich in einem Vertragsänderungsverfahren etwa nach einer vorgeschalteten interparlamentarischen Phase der Konsultation zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten und einer dem jetzigen Verfahren vergleichbaren (jedoch mit substantieller Beteiligung von Kommission und Europäischem Parlament stattfindenden) intergouvernementalen Phase eine dritte Phase anschließen, die zu einer echten Verfassungsgebung führen könnte, etwa in Form eines (*eines(!)*, d.h. eines einheitlichen, möglichst europaweiten) Referendums¹⁵¹. Damit würde eine zweite Legitimationsschiene eingeführt, die neben die mitgliedstaatlich vermittelte Zustimmung die von der mitgliedstaatlichen Staatlichkeit abstrahierte Zustimmung stellt¹⁵². Würde das Grundgesetz trotz seiner repräsentativ-demokratischen Strukturen ein derart modifiziertes Vertragsänderungsverfahren erlauben? Unmittelbare Demokratie durch Abstimmungen verwirklicht das Grundgesetz bislang in nur sehr engen Grenzen (dazu oben). Der Versuch, durch Vertragsfortschreibung die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer echten, vom Bürger ausgehenden europäischen Verfassungsgebung zu schaffen, ist an Art. 79 Abs. 3, 20 Abs. 1 und 2 GG¹⁵³ zu messen. Direkt-demokratische Ansätze für eine europäische

¹⁴⁹ Dies entspricht im übrigen dem gegenwärtigen Stand des Unionsrechts. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza wurden genauso wie die römischen Verträge als völkerrechtliche Verträge abgeschlossen. Art. 48 EUV ist nach seinem Wortlaut eine typisch völkerrechtliche Vertragsänderungsvorschrift: Die Regierungen einigen sich über bestimmte vertragliche Regeln, die dann von den Mitgliedstaaten, so wie auch sonst im Völkerrecht üblich, nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden.

¹⁵⁰ Selbst die Kritik, die aus dem Gesichtspunkt der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes zu Art. 23 GG formuliert worden ist, hat zwar Anstoß daran genommen, dass Art. 23 GG unter (behauptetem) Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG ohne Volksbefragung zustande gekommen ist (dazu oben), nicht jedoch daran, dass Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, einmal im Grundgesetz, die Regelung der Angelegenheiten der Europäischen Union so wie andere Angelegenheiten „durch Gesetz“ regelt.

¹⁵¹ Vgl. Pernice, Ingolf, Vertragsrevision oder europäische Verfassungsgebung?, FAZ vom 7. Juli 1999, Seite 7 Spalte 2.

¹⁵² Der Kreis zwischen der Abstraktion von mitgliedstaatlicher Staatlichkeit als Voraussetzung der Anerkennung europäischen Verfassungsrechts) hin zur Abstraktion von mitgliedstaatlicher Staatlichkeit als Voraussetzung für dessen demokratische Legitimation, den ja das BVerfG schon fordert (vgl. oben 1), wäre damit wieder geschlossen.

¹⁵³ Aus abstrakt-verfassungstheoretischer Sicht müsste eine europäische Verfassung, verabschiedet etwa durch eine verfassungsgebende Versammlung oder ein europaweites Referendum, gegebenenfalls *garnicht* der Dogmatik des Grundgesetzes entsprechen. Denn sich eine Verfassung zu geben heißt eben, eine sich selbst tragende und legitimierende, wirkmächtige rechtliche Grundordnung zu errichten (s.o. 1). Diese ist im Regelfall in ihrer

Verfassungsgebung werden darin nicht ausgeschlossen. Die in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG niedergelegten Grundsätze verlangen lediglich, das demokratische Prinzip dahin zu verwirklichen, dass alle Staatsgewalt (bzw. im europäischen Kontext: alle Hoheitsgewalt) vom Volke ausgeht. Der in Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommene Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verlangt, dass die Staatsgewalt vom Volke „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird¹⁵⁴. Ein etwa europaweites Referendum ist daher nach deutschem Verfassungsrecht de lege ferenda denkbar.

II 3. Der Prozeß der Verfassungsgebung: Praktische Vorbereitungen für die Regierungskonferenz 2004

Die deutschen Vorbereitungen für die Regierungskonferenz 2004 stehen in einem Spannungsfeld, an dessen einem Pol der Wunsch steht, an den wesentlichen Strukturen des Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV festzuhalten und insbesondere die mitgliedstaatliche Vetoposition zu bewahren; den entgegengesetzten Pol bildet der Wunsch vieler europäischer Politiker¹⁵⁵, die Regierungskonferenz 2004 im Rahmen der Zukunftsdiskussion¹⁵⁶ in einen echten Schritt in Richtung europäischer Verfassungsgebung münden zu lassen. Der vom Europäischen Rat von Laeken einberufene Konvent wird teilweise als Verkörperung der verfassungsgebenden Gewalt in Europa angesehen und so ideell enorm aufgewertet.¹⁵⁷ Im folgenden soll auf Aspekte der Vorbereitung der Regierungskonferenz von deutscher Seite eingegangen werden, insbesondere auf die Organisation der Zukunftsdebatte (a) und die Kernthemen und Vorschläge der führenden politischen Gruppen (b).

Wirkmächtigkeit dann eben nicht abhängig von gegebenenfalls vorher bestehenden rechtlichen Ordnungen. Eine solche Position würde aber natürlich vollkommen an den gegenwärtigen Realitäten vorbeigehen. Nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand soll sich die zu errichtende europäische Ordnung nicht vollständig selbst tragen, sondern eben nur Teilverfassung im System einer europäischen Verfassungsgesamtheit sein (s.o.). Das heißt natürlich auch, dass sie den nationalen Verfassungen, mit denen sie eine Gesamtheit bilden soll, auch gemäß ist.

¹⁵⁴ Vgl. nur Dreier, Horst, Art. 20 (Demokratie), in Ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II 1998, Rdn. 100 m.w.N.

¹⁵⁵ Überblick auch über die europäische Diskussion bei Fritz-Vannahme, Joachim, Nizza ist nur der Anfang – Als nächstes schreibt Europa seine Verfassung, Die ZEIT vom 7. Dez. 2000, Nr. 50, S. 3, Guérot, Ulrike, Eine Verfassung für Europa, Internationale Politik 2001, S. 28.

¹⁵⁶ Mit der gemeinsamen Erklärung von Kommission, Parlament, schwedischer und belgischer Präsidentschaft vom 7. März 2001 „zur Eröffnung der Debatte über die künftige Entwicklung der Europäischen Union“ wurde die Diskussion formal eröffnet (im Internet zu finden unter <http://europa.eu.int/futurum/documents>). Die Diskussion in den Mitgliedstaaten hat sodann wesentliche Vorgaben durch die Mitteilung der Kommission über bestimmte Modalitäten der Debatte über die Zukunft der EU vom 25. April 2001 (KOM (2001) 178 endg.) erhalten: Die Kommission schlägt darin einen dreistufigen Diskussionsprozess vor, nämlich einen offenen (1. Stufe), sodann strukturierten (2. Stufe) Denkprozess, „der der Regierungskonferenz (3. Stufe) vorangehen soll“. Zugleich fordert die Kommission die Mitgliedstaaten darin auf, die Debatten transparent und interaktiv zu organisieren. Zur Gemeinschaftsmethode: Mitteilung der Kommission über die Zukunft der Europäischen Union - Europäisches Regieren: Erneuerung der Gemeinschaftsmethode, zu finden im Internet etwa unter www.auswaertiges-amt.de (EU-Politik, Aktuelles, Zukunft, Debatte).

¹⁵⁷ Zum Konventsverfahren als Betätigung der verfassungsgebenden Gewalt allgemein Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in Ders. Staat, Verfassung, Demokratie, S. 90, 102; Zu konkreten Verbesserungsvorschlägen im Vergleich zum Grundrechtekonvent: Dix, Wolfgang, Grundrechtecharta und Konvent - auf neuen Wegen zur Reform der EU?, in 24 integration 2001, S. 34, 40.

II 3 a. Wie ist die interne Debatte über die Zukunft der Europäischen Union organisiert?

In Deutschland geben die Strukturen des **Gesetzgebungsverfahrens** (Art. 76 ff, 23 GG) einen ersten Diskussionsrahmen vor. Der Vertrag von Nizza (unter Einschluß seines Anhangs mitsamt der Erklärung Nummer 23 zur Zukunft der Europäischen Union) muß durch den deutschen Gesetzgeber gebilligt werden (Art. 48 Abs. 3 EUV, 23 GG, dazu siehe oben II 2). Schon deshalb findet ein wichtiger Teil der inhaltlichen Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union in den deutschen Gesetzgebungsorganen, dem Bundestag (Art. 38 ff GG) und dem Bundesrat (Art. 50 ff GG), statt. Die Protokolle der Lesungen im Bundestag (§ 78 ff GOBT)¹⁵⁸ und der Sitzungen im Bundesrat (15 ff GOBR)¹⁵⁹ vermitteln allerdings nur einen ersten Überblick über die Haltungen der Fraktionen (§ 10 ff GOBT) und Landesregierungen (§ 1 GOBR). Wichtiger sind die Protokolle des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Europaausschuß, Art. 45 GG, §§ 93 f GOBT, s.o.)¹⁶⁰ und die Europakammer des Bundesrates (Art. 52 Abs. 3a GG, §§ 45a GOBR, s.o.). Diesen Gremien wurden vom Plenum jeweils Gesetzgebungsaufgaben übertragen; sie sind schon von daher der Ort detaillierter Diskussionen zu Einzelfragen.

Noch wichtiger für eine so breite Diskussion wie die über die Zukunft der Europäischen Union ist allerdings die vorgelagerte Meinungsbildung in den **Parteien** selbst. Sowohl normativ (Art. 21 GG, §§ 1 ff Parteiengesetz) als auch in der gelebten Verfassungswirklichkeit haben die Parteien in Deutschland eine herausragende Stellung in der politischen Willensbildung des Volkes. Ein besonderer Blick ist daher auf die innerparteilichen Meinungsbildungsprozesse zu richten. Diese finden vor allem in den Organen der Parteien statt: Nach § 8 Parteiengesetz sind dies vor allem die Mitgliederversammlungen als oberste Organe (im Bundesverband: Parteitage, § 9 Parteiengesetz) und die Vorstände der Parteien (§ 11 Parteiengesetz). Aufschlußreich sind insoweit nicht nur die Parteiprogramme (§ 9 III 1 Parteiengesetz), sondern vor allem die Diskussionen, die zur Verabschiedung der Parteiprogramme führen, also insbesondere Leitanträge, Präsidiums- und Vorstandsbeschlüsse und Redebeiträge prominenter Mitglieder.

¹⁵⁸ Vgl. etwa die zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 (BT 14/6146, 14/7172) vom 18. Oktober 2001 Plenarprotokoll 14/195.

¹⁵⁹ Vgl. etwa Bundesrat, Plenarprotokoll, 769. Sitzung vom 9. Nov. 2001, Tagesordnungspunkt 12 (Gesetz zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001).

¹⁶⁰ Vgl. etwa BT 14/6643 vom 6. Juli 2001 (AfEU, Bericht): Mitteilung der Kommission über bestimmte Modalitäten der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union; BT 14/6644 vom 6. Juli 2001 (AfEU, Beschlussempfehlung und Bericht): Die Weichen für die Erweiterung der Europäischen Union richtig stellen; BT 14/7172 vom 17. Oktober 2001 (AfEU): Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001. Im AfEU wird eng mit den parlamentarischen Gremien der anderen Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, vgl. etwa die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC); dazu etwa Lord Tordoff, The Conference of European Affairs Committees: A Collective Voice for National Parliaments in the European Union, 6 JLS 2000, S. 1.

Ihren aktuellen Höhepunkt erreicht die Diskussion in den öffentlichen **Spontanbeiträgen** einzelner Politiker. Diese Einzelbeiträge enthalten wegen der ihnen eigenen Individualität die bislang detailliertesten Vorstellungen zur zukünftigen Gestalt der europäischen Union und wirken schon von daher tief in die innerparteilichen Meinungsbildungsprozesse hinein. Darüber hinaus haben diese Beiträge aber auch eine Wirkung weit über die Parteien hinaus und werden dadurch am ehesten dem von der Kommission geforderten breiten Denkprozeß gerecht. In dieser spontanen Diskussion liegt am ehesten das, was als öffentlicher Prozeß für die Gestaltung Europas gefordert ist, nämlich die Bewußtwerdung Europas und seiner Bürger als *europäische* Bürger.

Neben der Berufspolitik findet sich ein weiterer Schwerpunkt in der **Wissenschaft**. Sie bereitet der öffentlichen Diskussion durch unzählige Studien den Weg und zeichnet den Gang des Machbaren auf. Zu verweisen ist neben den vielen Einzelstudien vor allem auf die vielen Kongresse und Seminare, die in den letzten Jahren immer wieder mit Schwerpunkt zu den Verfassungsfragen in der Europäischen Union abgehalten worden sind¹⁶¹. Die öffentliche Zukunftsdebatte scheint insoweit jedenfalls auch im Delta der Wissenschaft geführt zu werden¹⁶².

II 3 b. Welches sind die Kernthemen und Vorschläge der führenden politischen Gruppen?

Im Spannungsfeld zwischen einem auch in den Mitgliedstaaten wachsenden Reformdruck und einer europäisch initiierten Zukunftsdiskussion läßt sich zunächst festhalten, dass allgemeine Einigkeit darüber besteht, dass es einer Verfassungsdiskussion bedarf (Verfassungsdiskussionsnotwendigkeit). Über die Einsicht in die Diskussionsnotwendigkeit hinaus ist man in Deutschland überwiegend der Meinung, dass es auch eines

¹⁶¹ Vgl. aus den letzten Jahren allein die in folgenden Sammelbänden veröffentlichten, meist interdisziplinären Symposien: 23 integration 2000, Heft 2: Forum – Zukunft der Europäischen Union, 24 integration 2001, Heft 2: Die europäische Verfassung; 60 VVDStRL 2001, S. 148 ff: Europäisches und nationales Verfassungsrecht; Bruha, Thomas u.a., Welche Verfassung für Europa?, Schwarzkopf-Kolloquium, 2001; Ronge Frank, In welcher Verfassung ist Europa – Welche Verfassung für Europa?, ZEI-Symposium, 2001; Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht, 2000; 17. FIDE-Kongress 1996 in Berlin mit deutschem Landesbericht von Scheuing, Dieter, H., Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration, in EuR Beiheft I, 1997, S. 7; vgl. ferner den etwa 350 Artikel umfassenden Verfassungsentwurf von Dimitrios Argirakos und Peter Lüdemann und den Entwurf vom Europäischen Universitätsinstitut; aus früherer Zeit etwa Schwarze, Jürgen, Bieber, Roland, Eine Verfassung für Europa, 1984.

¹⁶² Deutlich wird dies etwa in der mittlerweile großen Zahl von Beiträgen, mit denen sich Wissenschaftler in allgemein zugänglichen Tages- und Wochenzeitungen zu Wort melden, vgl. nur (Auswahl) Biaggini, Giovanni, Eine Verfassung für Europa?, NZZ vom 11./12. November 2000, S. 57; Holzinger, Katharina und Knill, Christoph, Eine Verfassung für die Europäische Föderation, FAZ vom 29. November 2000, S. 11; Weber, Albrecht, Eine einmalige Chance für eine europäische Verfassungsgebung, FAZ vom 26. August 2000; Landfried, Christine, Die Zeit ist reif – Nur ein europäischer Verfassungsstaat kann das Legitimationsdefizit in der EU beheben, FAZ vom 9. September 1999, S. 10; Pernice, Ingolf, Vertragsrevision oder europäische Verfassungsgebung?, FAZ vom 7. Juli 1999, S. 7; Fabio, Udo di, Was der Staatenverbund leisten kann, FAZ vom 6. April 1999, S. 11; Nass, Klaus Otto, Ein beliebtes Phantom: Das Demokratiedefizit der EU, FAZ vom 29. März 1999, S. 15; Grimm, Dieter, Ohne Volk keine Verfassung – Eine demokratische EU braucht bessere Institutionen, aber kein Grundgesetz, Die ZEIT vom 18. März 1999, S. 4; European Constitutional Group, Für Europa eine Verfassung der Freiheit, FAZ vom 28. August 1993, S. 11.

Verfassungsvertrages als solchen bedürfe (Verfassungsvertragsnotwendigkeit). Bundeskanzler Schröder hat dies in der Botschafterkonferenz vom 4. September 2000 wie folgt ausgedrückt: „Die europäischen Bürger haben im Angesicht des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses einen Anspruch auf eine präzise und für jedermann verständliche Verfassung“¹⁶³. Das Pendant hierzu aus christdemokratischer Sicht ist unter Punkt 6 (Verfassungsvertrag) der “Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag” zu lesen. Darin heißt es: “Alle grundsätzlichen Regelungen, insbesondere diejenigen zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, zur Finanzverfassung, zu den Institutionen der Europäischen Union und ihren Verfahrensweisen, sollen mit der Grundrechtecharta in einem Verfassungsvertrag (Grundvertrag) zusammengefaßt werden.”¹⁶⁴.

In den großen Volksparteien scheint es also nicht mehr darum zu gehen, ob ein Verfassungsvertrag überhaupt geschlossen werden soll, sondern nurmehr noch darum, wie, wann und mit welchen Inhalten dies geschehen soll. Dementsprechend besteht über das weitere *Vorgehen* denn auch im wesentlichen Einigkeit: Der auf dem Europäischen Rat von Laeken einberufene **Konvent** zur Zukunft Europas war schon im Vorfeld unter dem Banner von Transparenzprinzip, Effektivität und Partizipation von allen Parteien im Bundestag begrüßt worden¹⁶⁵. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in seiner Regierungserklärung vom 18. Okt. 2001 vor dem Deutschen Bundestag die deutsche Position zum Konvent wie folgt zusammengefaßt: “Entscheidend ist für mich die parlamentarische Dimension in der jetzt zu führenden Reformdebatte. Daher wird der institutionelle Kern des Prozesses, der jetzt anläuft, ein Konvent sein, der sich aus den Beauftragten der Staats- und Regierungschefs sowie aus Vertretern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zusammensetzt. [...] Dieser Konvent soll Reformoptionen erarbeiten. Die endgültige Entscheidung über die konkreten Reformen muß dann - so sieht es das europäische Vertragswerk vor - einer abschließenden Regierungskonferenz überlassen bleiben.”¹⁶⁶ Über

¹⁶³ Zu finden im internet unter www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp (Bundeskanzler, Reden und Erklärungen).

¹⁶⁴ Vorgelegt am 26. November 2001 in Berlin von der CDU-CSU-Arbeitsgruppe “Europäischer Verfassungsvertrag” unter Leitung von Wolfgang Schäuble und Reinhold Bocklet. Ähnlich auch die Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Fraktion zu den Angelegenheiten der Europäischen Union unter Vorsitz von Peter Hintze: “Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion will, dass die Europäische Union in den nächsten Jahren einen Verfassungsvertrag gestaltet, der eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen EU einerseits und Mitgliedstaaten andererseits, mehr Demokratie, mehr Transparenz sowie eine klarere Gewaltenteilung zwischen den Organen der Europäischen Union vorsieht”, im Internet zu finden unter www.cdusu.de/TextVersion/index.jsp: Arbeitsgruppe 14 (Angelegenheiten der Europäischen Union).

¹⁶⁵ Zsfd. die Äusserungen in BT 14/7172, S. 14; im einzelnen zudem etwa: **SPD**: Leitantrag, S. 16; Gloser, Günter und Roth, Michael, Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen, in FAZ vom 27. August 2001, S. 8: die IGC 2004 soll “vorbereitend und begleitend” sein; **CDU**: Arbeitsgruppe 14 (Angelegenheiten der Europäischen Union): enge Anlehnung an Grundrechtekonvent, vgl im einzelnen dazu auch den Antrag der CDU-Fraktion “Europa richtig voranbringen” vom 11.12.2001, BT Drucksache 14/7781; **CSU**: Stoiber in seiner Rede “Eckpunkte des europäischen Reformprozesses vor der Humboldt-Universität am 8.11.2001, S. 18: Notwendigkeit der Einbeziehung der Bürger. **Fraktion Bündnis 90/GRÜNE**: Ein Konvent für Europa mit Papier von MdB Christian Sterzing: Demokratisierung des Integrationsprozesses – Der Konvent, Forderungen an den Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001: weites Mandat, größtmögliche Freiheit in der Themenwahl und weitgehende Einbeziehung der Zivilgesellschaft (Katalysatorfunktion).

¹⁶⁶ Zu finden im internet unter www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp (Bundeskanzler, Reden und Erklärungen).

die Zielsetzungen des Konvents besteht allerdings keine Einigkeit; überwiegend hält man es nicht für sinnvoll, dass der Konvent bereits einen Verfassungsvertrag vorlegt. Gering sind auch die Erwartungen, dass es kurzfristig zum Abschluß eines derartigen Vertrages kommt.¹⁶⁷

Umstritten ist auch die Entwicklung in längerer Perspektive. Die Kernthemen der Diskussion sind insoweit die **Kompetenzordnung, das institutionelle Gefüge und die Grundrechte** in der Union. Die bestehenden Positionen sollen im folgenden, gegliedert nach Parteizugehörigkeit, kurz vorgestellt werden, zunächst jene der gegenwärtigen Regierungsparteien, sodann jene der gegenwärtigen Oppositionsparteien:

Die Regierungsparteien: Die **SPD** hat auf ihrem Bundesparteitag in Nürnberg vom 19. bis 23. November 2001 den europapolitischen Leitantrag (“Verantwortung für Europa”) des SPD-Vorsitzenden und Bundeskanzlers *Schröder* mit großer Mehrheit angenommen¹⁶⁸. Danach will die SPD in allgemeinen Worten “ein europäisches System der Gewaltenteilung zwischen EP, Rat und Kommission schaffen, welches den Grundsätzen von demokratischer Legitimität, Effizienz und Transparenz entspricht”¹⁶⁹. Diese Formulierung wurde vom europapolitischen Sprecher der SPD-Fraktion *Gloser* näher spezifiziert: Nach *Gloser* gehe es dabei vorrangig um den “Ausbau der Europäischen Kommission zu einer starken Exekutive”, die “Stärkung des Europäischen Parlaments durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und die Übertragung der vollen Budgethoheit” und den “Ausbau des Rates zu einer europäischen Staatenkammer”¹⁷⁰. Rat und Europäisches Parlament sollten nach *Gloser* “zu einem Zweikammersystem umgebaut werden”¹⁷¹. Um dem vor allem französischen Vorwurf eines europäischen Föderalismus nach deutschem Vorbild zu begegnen, kommt nach *Gloser* für eine Übergangszeit ein “öffentlich tagender Rat der Europaminister” in Betracht, “dem eine Koordinierungsfunktion zukäme”¹⁷². Bereits 2004 solle der Kommissionspräsident zudem direkt vom EP gewählt werden¹⁷³.

Auf im wesentlichen gleicher Linie liegt die Rede von Bundespräsident *Johannes Rau*, die dieser am 4. April 2001 vor dem EP gehalten hat¹⁷⁴: Er schlägt darin die Schaffung einer europäischen Verfassung vor, die sich in drei Abschnitten gliedert: Die Charta der Grundrechte als ersten Abschnitt, kompetenzabgrenzende Regeln als zweiten Abschnitt und Regeln über das institutionelle Gefüge als dritten Abschnitt. Ohne den deutschen

¹⁶⁷ So geht Außenminister Joschka Fischer von einem “langfristige[n] Zeitraum, weit jenseits der laufenden Regierungskonferenz” aus. Der europapolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Günter Gloser, hält in der FAZ vom 27.8.2001 eine “umfassende Parlamentarisierung des institutionellen Gefüges der EU im Rahmen der Regierungskonferenz 2004 [für] unwahrscheinlich”. Justizministerin Herta Däubler-Gmelin visiert in ihrer Rede vor der Humboldt-Universität vom 19. Okt. 2000 (Rd. 47) eine Regierungskonferenz 2004 oder sogar früher an, ohne aber konkret einen Verfassungsvertrag zu erwarten.

¹⁶⁸ Zu finden unter www.spd.de; dazu Kreile, Michael, Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, 24 integration 2001, S. 250.

¹⁶⁹ Vgl. den Leitantrag S. 16, ähnlich: Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder im Deutschen Bundestag am 18 Oktober 2001 (14/195).

¹⁷⁰ In: Die europäische Integration voranbringen: Zum europapolitischen Leitantrag der SPD, in: 24 integration, 2001, S. 303-307.

¹⁷¹ Gloser, Günter und Roth, Michael, Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen, in FAZ vom 27. August 2001, S. 8.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Zu finden im Internet unter www.europarl.eu.int.

Föderalismus auf europäischer Ebene durchsetzen zu wollen, sieht *Rau* im Föderalismus *das* europäische Ordnungsprinzip und schlägt daher ebenfalls ein Zweikammernparlament vor (Rat als Staatenkammer, EP als Bürgerkammer). Der Kommissionspräsident solle zudem durch das Parlament gewählt werden. Auch *Rau* unterstreicht die Bedeutung einer europäischen Öffentlichkeit und unterstützt zudem die Idee eines Konvents, ohne jedoch die genaue Rolle eines Konvents näher zu spezifizieren. Auch der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang *Clement* hat sich in einer Rede vor der Humboldt-Universität Berlin am 12. Februar 2001 in dieser Richtung (Zweikammernparlament, Konvent zur Vorbereitung) geäußert¹⁷⁵. Zur Kompetenzordnung schlug er vor, drei Kategorien einzuführen, nämlich ausschließliche Kompetenzen der EU, Grundsatzkompetenzen der EU und Ergänzungskompetenzen der EU¹⁷⁶.

In der Partei von **Bündnis 90/DIE GRÜNEN** haben bislang vor allem die Äußerungen von Außenminister *Fischer* Beachtung gefunden, die dieser - ausdrücklich als Privatmann – am 12. Mai 2000 vor der Humboldt-Universität Berlin gehalten hat¹⁷⁷. *Fischers* Rede gilt allgemein als Anstoß der öffentlichen Verfassungsdiskussion¹⁷⁸. *Fischer* spricht sich in seiner Rede für einen Verfassungsvertrag aus, der zu einer “vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation” führen solle; in diesem Zusammenhang plädiert er für “ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben”. Dabei stellt er fest: “Nur wenn die europäische Integration die Nationalstaaten in eine solche Föderation mitnimmt, wenn deren Institutionen nicht entwertet oder gar verschwinden werden, wird ein solches Projekt trotz aller gewaltigen Schwierigkeiten machbar sein.” Um dies zu realisieren, schlägt er ein Zweikammernsystem vor, das die Repräsentanz sowohl der europäischen Bürger als auch der europäischen Nationalstaaten erlaubt: Die erste Kammer des europäischen Parlamentes soll danach aus gewählten Abgeordneten bestehen, die zugleich Mitglieder der nationalen Parlamente seien, die andere Kammer könne dem US- amerikanischen Senatsmodell oder dem deutschen Bundesratsmodell folgen und so auf die eine oder andere Weise als Staatenkammer fungieren. Zudem schlägt *Fischer* eine europäische Gubernative vor, die sich entweder aus dem jetzigen Rat oder aus der heutigen Kommissionsstruktur, jedoch mit Direktwahl des Präsidenten, fortentwickeln könne. Ferner tritt *Fischer* für eine genaue Kompetenzabgrenzung und die Verankerung der europäischen Grund-, Menschen- und Bürgerrechte ein. Kern von *Fischers* Überlegungen ist die Idee eines „Gravitationszentrums“, einer Avantgarde, die sich auf einen „neuen europäischen Grundvertrag“ als „Nukleus einer Verfassung der Föderation“ einigen könnte.

Die Oppositionsparteien CDU und CSU haben eine gemeinsame Arbeitsgruppe “Europäischer Verfassungsvertrag” unter Leitung von *Wolfgang Schäuble* und *Reinhold*

¹⁷⁵ Europa gestalten – nicht verwalten, FCE 3/01, Rz. 28 ff, 31 ff.

¹⁷⁶ Kritisch hierzu Bieber, Roland, Abwegige und zielführende Vorschläge: Zur Kompetenzabgrenzung in der Europäischen Union, 24 integration 2001, S. 308.

¹⁷⁷ Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 23 integration 2000, S. 149.

¹⁷⁸ Dazu etwa Müller-Graff, Peter-Christian, Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?, 23 integration 2000, S. 157; Schneider, Heinrich, Alternativen zur Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?, 23 integration 2000, S. 171; Kohler-Koch, Beate, Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive, 23 integration 2000, S. 185.

Bocklet eingerichtet. Diese hat am 26. November 2001 in Berlin “Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag” vorgelegt¹⁷⁹. Die Arbeitsgruppe beschäftigt sich darin vorwiegend mit Fragen der Kompetenzabgrenzung und hat zusammenfassend dazu unter anderem ausgeführt: “Die Europäische Union muß im wesentlichen Zuständigkeiten haben für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, für einen einheitlichen Binnenmarkt mit funktionierendem wirtschaftlichem Wettbewerb, einheitlicher Außenvertretung und gemeinsamer Währung, eine reformierte Agrarpolitik und – soweit grenzüberschreitende Dimensionen gegeben sind – für Rechtspolitik, innere Sicherheit, Verkehr, Infrastruktur, Umwelt- und Gesundheitsschutz. Ferner sollte die Europäische Union eine Zuständigkeit für grenzüberschreitende Regelungen zur Wahrung der Grundfreiheiten der europäischen Verträge haben, ohne dass daraus eine Regelungskompetenz für die gesamten Sachbereiche hergeleitet werden kann. Demgegenüber sollte grundsätzlich alles, was zu den gewachsenen Traditionen in Zivilisation und Kultur und der sogenannten Zivilgesellschaft gehört, der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben, also z.B. der innere Staatsaufbau der Mitgliedstaaten einschließlich der kommunalen Selbstverwaltung, Familienstrukturen und soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt, Zuwanderung, ehrenamtliche und gemeinnützige Organisationsformen und Tätigkeitsbereiche, Bildung, Kultur, Sport.”¹⁸⁰

Aber auch in institutioneller Hinsicht haben sich CDU und CSU weitgehend positioniert: Der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion *Friedrich Merz* etwa hat im Vorfeld der Bundestagsdebatte zur Ratifizierung des Vertrages von Nizza zusammenfassend folgendes für den Reformprozeß gefordert¹⁸¹: Die Gewährleistung der Erweiterungsfähigkeit der EU rechtzeitig vor der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament (Juni 2004), eine Stärkung der Unionsinstitutionen mit einer klaren Gewaltenteilung, die rechtsverbindliche Verankerung der Grundrechtscharta im EU-Vertrag und eine Präzisierung der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten in einem einfacher strukturierten EU-Vertragswerk. Der Auffassung *Merzens* zufolge sind dazu insbesondere erforderlich: eine parlamentarische Verantwortung der Europäischen Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament; die gleichberechtigte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments bei allen legislativen Vorhaben; die Wahl des Präsidenten der EU-Kommission durch das Europäische Parlament; eine Reform der Ratsarbeit mit dem Ziel einer höheren Transparenz der Ratsverhandlungen und der weiteren Ausweitung des Prinzips der Mehrheitsentscheidung im Ministerrat.

Über diese Positionen hinaus haben sich einzelne CDU-Mitglieder substantiell zur Verfassungsdebatte geäußert: Im Hinblick auf die Organisation und Funktion des Europäischen Parlaments hat etwa *Friedbert Pflüger*, der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, in einer Rede vom 24 April 2001 in der Humboldt-Universität Berlin in bewußter Abgrenzung zu *Joschka*

¹⁷⁹ Im Internet unter www.cdu.de (Politik A-Z, Europapolitik).

¹⁸⁰ Unter 1 f), S. 3 f.

¹⁸¹ Im Internet unter www.cducsu.de/TextVersion/index.jsp: Jetzt Europa stärken und demokratischer gestalten, 16. Oktober 2001. Vertiefend vergleiche den Beschluss des Bundesfachausschusses Europapolitik (Vorsitz Elmar Brok, MdEP): Forderungen der CDU an den europäischen Verfassungsprozess bis 2004. In eine ähnliche Richtung geht auch Edmund Stoiber in seiner Rede “Eckpunkte des europäischen Reformprozesses vor der Humboldt-Universität am 8.11.2001; zu den institutionelle Reformen S. 16ff; i.ü.: Bauplan Europa statt Methode Monnet S. 8.

Fischer das von diesem vorgeschlagene Doppelmandat (im europäischen und nationalen Parlament) aus Gründen der Arbeitsbelastung und –organisation abgelehnt. Für wichtiger hält *Pflüger* die “substantielle Beteiligung der Parlamente am europäischen Verfassungsprozeß”¹⁸². Jedoch tritt auch *Pflüger* (im wesentlichen mit der SPD) für eine (zweite) Staatenkammer nach deutschem Vorbild ein [Rz. 92]. Die Exekutivfunktionen von Rat und Kommission müßten “in einer einzigen europäischen Exekutive gebündelt werden” [Rz. 93]. Ferner müsse des EP in allen Bereichen das Mitentscheidungsrecht erhalten [Rz. 88].

Auf völlig anderer Linie liegen die Vorstellungen des ehemaligen sächsischen Ministerpräsidenten *Kurt Biedenkopf*. In seiner Rede vom 4. Dezember 2000 in der Humboldt-Universität hat er das bislang umfassendste Gegenmodell zu den Vorstellungen der Koalitionsfraktionen vorgetragen. Daher sei hier etwas ausführlicher darauf eingegangen: Sein Ausgangspunkt liegt in der völligen Ablehnung einer Föderation von Nationalstaaten. Sie sei schon deshalb nicht in stabiler Form vorstellbar, weil sich das demokratische Prinzip von allgemeinen und gleichen Wahlen (“one man, one vote”) nicht mit der Erhaltung so ungleich großer Nationalstaaten wie in Europa vereinbaren ließe¹⁸³. *Biedenkopfs* zentrale These lautet daher, “dass es eine dauerhafte politische Integration Europas nur geben wird, wenn es uns gelingt, mit ihr und durch die Europäische Union zugleich die Herrschaft der Idee des Nationalstaates zu überwinden” (Rz. 44). Als Mittel hierzu schlägt er vor, ein “Europa der Regionen” zur Grundlage europäischer Verfaßtheit zu machen¹⁸⁴. Eine europäische Verfassung müsse nach seiner Auffassung “zulassen, dass die Regionen als eigenständige Einheiten zu den Grundlagen der politischen Gestaltung der Europäischen Union gehören, dass sie sich auch als grenzüberschreitende Regionen bilden können und damit die Grenzen der Mitgliedsstaaten, also der Nationalstaaten durch die Bildung von Euroregionen relativieren, und dass ihnen mit der Gewährung von Regionalautonomie das Recht auf Selbstverwaltung zuerkannt wird, sich ihre Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip bestimmen und sie in diesem Rahmen eigenständig handeln und verwalten können” (Rz. 26 ff). Ein derart geprägtes Europa entspreche den ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Realitäten (Rz. 34) und sei daher “weit besser als Grundlage für eine Demokratisierung der europäischen Institutionen geeignet als die Nationalstaaten” (Rz. 37). Diesen Überlegungen entsprechend zeigt sich auch *Biedenkopf* der Idee einer zweiten Kammer offen, will diese jedoch auf der Grundlage der Regionen bilden, etwa durch Ausbau und Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen (Rz. 41).

¹⁸² Rede vor der Humboldt-Universität (WHI) vom 24. April 2001, Die Beteiligung der Parlamente in der Europäischen Verfassungsentwicklung, Rz. 74 – 77 (zu finden unter www.whi-berlin.de).

¹⁸³ “Wie die gegenwärtigen Versuche zeigen, ist es fast unmöglich, dem enormen Größenunterschied unter den Nationalstaaten innerhalb der Europäischen Union angemessen Rechnung zu tragen, ohne die kleinen Mitgliedsstaaten zu dominieren oder die auf Mitgliedsstaaten aufbauenden Organe der Europäischen Union zur Handlungsunfähigkeit zu verurteilen.” (Rz. 37).

¹⁸⁴ “Durch ein Europa, das auf Regionen aufbaut, können wir die Widersprüche zwischen Nationalstaat und seinem Anspruch einerseits und der kulturellen Wirklichkeit andererseits weit besser überwinden als durch eine Föderation der Nationalstaaten. Mit einem Europa der Regionen bieten wir den kulturellen Identitäten Raum, sich zu entfalten und auch grenzüberschreitend unter einem europäischen Dach und einer europäischen Handlungseinheit zusammenzufinden, unter einem europäischen Gouvernement, gewissermaßen ausgestattet mit den Kernsouveränitäten, deren Europa unstreitig bedarf und selbstverständlich unterstützt durch die Fortdauer der allerdings zunehmend relativierten Nationalstaaten” (Rz. 29).

Damit stellt sich *Biedenkopf* in Widerspruch zu praktisch allen anderen Teilnehmern der öffentlichen Diskussion. Insbesondere setzt er sich der Kritik aus, er wolle einen europäischen Superstaat schaffen (“Die Vereinigten Nationen Europas” (Rz. 44)). Eine solche Kritik würde jedoch an *Biedenkopfs* Vorstellungen im wesentlichen vorbeigehen. Ihm geht es gerade nicht um die Schaffung staatlich-interventionistischer Strukturen, sondern um deren Zurückdrängung in der zukünftigen Gestaltung Europas: Legitimation kann eine europäische Verfassung nach *Biedenkopfs* Auffassung nur durch den Ausbau einer zunehmend abstrakten Ordnung gewinnen, die durch weniger Interventionismus¹⁸⁵ und mehr Wettbewerb die Handlungsmöglichkeiten der Bürger stärkt¹⁸⁶. Die Antworten auf die drängenden Verfassungsfragen seien dann den dadurch entstehenden evolutiven Klärungs- und Suchprozessen zu überantworten (Rz. 89). In diesem Zusammenhang tritt *Biedenkopf* nachdrücklich für mehr Handlungsfreiheit des Einzelnen in Europa¹⁸⁷ ein.

Es sind diese legitimatorischen Gedankenansätze, die *Biedenkopfs* Position gegenüber der “Superstaat”-Kritik in gewisser Weise unempfindlich machen: Er verläßt damit die formale Ebene der Diskussion um einen europäischen Superstaat nach dem Muster “ja oder nein”, indem er die *inhaltliche* Gestaltung von Gemeinwesen und hoheitlichem Handeln in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellt. Die Reduktion des Staatsbegriffs in diesem sozusagen Hayek’schen Sinne einer spontanen Ordnung erlaubt es, die Frage, ob die Union ein Staat sein soll oder nicht, als relativ unbedeutend in den Hintergrund treten zu lassen¹⁸⁸. Unbedeutend in diesem relativen Sinne wird die Frage nach dem Superstaat allerdings nur jenen sein, die ohnehin mit *Biedenkopf* die Verschlankung hoheitlichen Handelns als notwendig erachten. Für alle anderen bleibt die Diskussion weiter offen. Zusammenfassend rät *Biedenkopf* daher, dem Wettbewerbsprozeß seine Zeit zu geben und den Verfassungsprozeß nicht zu überfordern¹⁸⁹.

¹⁸⁵ “Mehr Aktivitäten im Bereich der Regulierung erhöht den Umfang der Interventionen. Damit vermehren sich die Widersprüchlichkeiten innerhalb des europäischen Rechts und des administrativen Handelns. Denn keine Regierung, auch nicht die Kommission, ist in der Lage, die Auswirkungen einer ständig wachsende Zahl von Interventionen so genau abzuschätzen, dass die Gesamtheit der Interventionen in sich widerspruchsfrei bleibt.” (Rz. 76).

¹⁸⁶ “Europa wird sich nur dann in einer politischen Union vereinen, wenn es gelingt, die Bürger der Mitgliedsländer für den Bau Europas zu gewinnen, so dass sie diese historisch einmalige Aufgabe zu der ihren machen. Aufgabe der politischen Klasse ist es nicht, die Bürger mitzunehmen. Von ihr wird erwartet, die europäischen Institutionen in einer Weise zu ordnen, die es den Bürgern Europas erlaubt, am Bau Europa aktiv mitzuwirken, ihn zu erleben und zu gestalten. Solange die Debatten über Entwicklung und Reform der europäischen Institutionen und Politiken geprägt sind durch die noch immer vorherrschende Vorstellung vom Nationalstaat klassischer Prägung mit seiner umfassenden, vielfach vormundschaftlich verstandenen Verantwortung für das Wohl der Bürger, wird es ein Europa der Bürger nicht geben.” (Rz. 81).

¹⁸⁷ “Das Subsidiaritätsprinzip gilt als genereller Grundsatz auch für das Verhältnis der staatlichen zur nicht staatlichen Ebene. Seine Anwendung auf die Ordnung Europas erschöpft sich nicht, wie Joschka Fischer meint, in der Ordnung des Verhältnisses zwischen Europäischer Union und den Nationalstaaten.”

¹⁸⁸ In jenem Sinne, dass die Frage “Superstaat – ja oder nein” keine übergeordnete Rolle mehr spiele, wenn die inhaltliche Gestaltung stimmt.

¹⁸⁹ “Werden Ergebnisse gefunden, die sich bewährt haben und allgemeine Akzeptanz finden, dann können sie durch Normierung verallgemeinert und gegebenenfalls durch die spätere Verfassung dauerhaft konstituiert werden. Bis dahin bestimmt sich die Verfassung der Europäischen Union durch die Verträge. Durch eine entsprechende Differenzierung ihrer Normen und Regelungen können die konstitutionellen Elemente hervorgehoben, als solche erkennbar gemacht und vom übrigen Normenbestand der Verträge getrennt werden. Eine Verständigung auf dieses Verfahren sollte in jedem Falle jedem Versuch vorausgehen, eine europäische

III. Gegenwärtiges Verhältnis und Interaktion zwischen EU-Recht und deutschem Grundgesetz

Vor diesem Hintergrund soll nun das Verhältnis des EU-Rechts zum deutschen Verfassungsrecht untersucht werden. In diesem Zusammenhang wird zunächst auf die konstitutionelle Autonomie Deutschlands unter den europäischen Verträgen eingegangen (II.1). Sodann soll es um die gemeinsamen Werte Europas gehen, wie sie in der von dem Europäischen Rat von Nizza feierlich angenommenen Charta der Grundrechte angelegt sind (II.2). Danach wird die konstitutionelle Bedeutung des Vorrangs des EU-Rechts vor deutschem Recht, insbesondere Verfassungsrecht diskutiert (II.3). Schließlich werden die institutionelle Verschränktheit und Interdependenz von europäischem und deutschem Recht, insbesondere die europäischen Funktionen der deutschen Institutionen dargestellt (II.4).

III 1. Die konstitutionelle Autonomie Deutschlands unter europäischen Bindungen

Ein Verlust konstitutioneller Autonomie vollzieht sich nicht immer, jedenfalls nicht ausschließlich, im Sinne der Übertragung von Hoheitsrechten, wie es der Art. 23 Abs. 1 GG nahelegt. Vielmehr kann auch etwas von dem, was man konstitutionelle Autonomie nennt, in den Mitgliedstaaten verloren gehen, ohne dass es notwendigerweise auf europäischer Ebene sichtbar wieder auftaucht (Beisp. kulturelle Autonomie, dazu sogleich). Umgekehrt kann auch auf europäischer Ebene eine Verfestigung von Strukturen hin zu einer europäischen Verfassungsautonomie entstehen, ohne dass dies fühlbar als Verlust nationaler Verfassungsautonomie wahrgenommen werden muß¹⁹⁰. In diesem Zusammenhang sind die Art. 6 und 7 EUV zu sehen. Im folgenden sollen die beiden Vorschriften des Art. 6 Abs. 1 und 3 EUV in ihrer konstitutionellen Bedeutung für Deutschland zueinander in Beziehung gestellt werden. Dabei soll es zunächst um die nationale Identität Deutschlands als Kompetenzgrenze nach Art. 6 Abs. 3 EUV gehen (II 1 a), sodann um die Grenzen der Art. 6 Abs. 1 und 7 EUV für die konstitutionelle Autonomie Deutschlands (II 1 b).

Verfassung zu formulieren. Das Ergebnis wird zeigen, dass die Europäische Union auf absehbare Zeit ohne eine endgültige Verfassung auskommen kann” (Rz. 92).

¹⁹⁰ Als Beispiel dieser Wirkrichtung mag der Übergang der europapolitischen Diskussionen vom Typus der (das Links-Rechts-Spektrum völlig ausserachtlassenden) Diskussion um ein Mehr/Weniger an europäischer Integration zur immer noch in ihren Anfängen steckenden Diskussion um das Wie der Integration dienen: Hier findet europäische Identitätsfindung statt, ohne dass nationale Identitäten sozusagen beeinträchtigt werden. Zum ganzen Weiler, Joseph J. H., *The Transformation of Europe*, in: Ders., *The Constitution of Europe*, 1999, S. 10, 88.f.

III 1 a. Die nationale Identität Deutschlands (Art. 6 Abs. 3 EUV) als Grenze bei der Ausweitung von EU/EG-Kompetenzen

Die Einführung von Art. 6 Abs. 3 EUV wird in Deutschland gemeinhin als Maßnahme gedeutet, mit der auf den Kompetenzgewinn der EU und das Heranwachsen einer europäischen Identität (etwa Art. 2, 2. Spiegelstr. EUV und Art. 17 ff. EGV) reagiert worden ist. Sie soll nicht nur den Bestand und die Integrität nationaler Identitäten, sondern auch wachsender regionaler Identitäten (etwa Art. 263 ff. EGV) schützen. In diesem Zusammenhang wird die Bestimmung vor allem als Vorschrift kompetenziellen Inhalts ausgelegt¹⁹¹. Als Ausfluß des Grundsatzes der Unionstreue ist sie nach allgemeiner Meinung im Gleichlauf mit den Art. 5 und 10 EGV auszulegen, letzterem, soweit er die Rechtspflicht der EU zu mitgliedstaatsfreundlichem Verhalten umfasst¹⁹². In dieser Auslegung schützt Art. 6 Abs. 3 EUV die Kerngehalte des mitgliedstaatlichen Verfassungslebens - oder, wie *Daniel Thürer* es ausdrückt, den „integrationsfesten Kern der staatlichen Verfassung“¹⁹³. In Deutschland sind dies im wesentlichen die in Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommenen Grundsätze, also jene Grundsätze, die in Art. 1 und 20 GG niedergelegt sind, sowie die Gliederung des Bundes in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Jenseits dieser in Art. 79 Abs. 3 GG garantierten Strukturen werden darüber hinaus gelegentlich auch weitere Ordnungsstrukturen des Verfassungsrechts zum Kern der nationalen Identität gezählt: die Grundelemente einer einem besonderen Programmauftrag verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunkordnung, die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) oder auch die staatskirchenrechtlichen Garantien (Art. 140 GG i.V.m. 136ff. WRV). Diese Regeln sind Teil der nationalen Identität im Sinne des Art. 6 Abs. 3 EUV, weil sie so grundlegend sind, dass sie „uns“ und „unser System“ von den „anderen“ und „deren Systemen“ unterscheiden. Rationalisierbar ist dies kaum. Es wird aber in der Regel als evident erlebt.¹⁹⁴

In diesem Sinne läßt sich Art. 6 Abs. 3 EUV als Vorschrift verstehen, die die Kompetenznorminterpretation anleitet und als Grenzziehung bei der Handhabung und

¹⁹¹ Stumpf, Cordula, Art. 6 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000 Rdnr. 42; Puttler, Adelheit, Art. 6, in: Calliess, Cristian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), Komm. zu EUV u. EGV, 1999, Rdnr. 190; Bleckmann, Albert, Die Wahrung der nationalen Identität im Unionsvertrag, 52 JZ 1997, S. 265; Hilf, Meinhard, Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten, in: Randelzhofer, Albrecht u.a. (Hrsg.), Gedächtnisschrift Eberhard Grabitz, S. 157; Döhring, Karl, Die nationale „Identität“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Due, Ole u.a. (Hrsg.), Festschrift für Everling Bd. 1, 1995, S. 263 ff.; Rupp, Hans Heinrich, Bemerkungen zum europarechtlichen Schutz der „nationalen Identität“ der EU-Mitgliedstaaten, in: Arndt, Hans-Wolfgang u.a. (Hrsg.), Völkerrecht und nationales Recht, Festschrift für Walter Rudolf, 2001, S. 174.

¹⁹² Zum Verhältnis kürzlich Moersch, Wolfram, Leistungsfähigkeit und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Studie, 2001, S. 350 ff.

¹⁹³ Thürer, Daniel, Föderalistische Strukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, 23 integration 2000, S. 89, 99.

¹⁹⁴ Dabei spielt natürlich der Faktor Zeit eine Rolle. Wäre die Frage etwa, ob Frauen in der Bundeswehr Dienst mit der Waffe tun dürfen, vor einigen Jahrzehnten wohl noch überwiegend als Frage nationaler Identität begriffen worden, regen sich in der Öffentlichkeit heute nur noch wenige Stimmen, wenn ausgerechnet der EuGH mit wenigen Worten die Frage endgültig entscheidet; vgl. EuGH, Urteil vom 11.1.2000, Rs. C-285/98, EuZW 2000, S. 211 m. Anm. Stein, Torsten, der ausdrücklich auf die geringe öffentliche Diskussion hinweist; vgl. aber auch etwa Scholz, Rupert, RIW 2000, 222.

Nutzung bestehender EU-Kompetenzen zu deuten ist. Die nationale Verfassungsidentität anzutasten ist danach nicht mehr nur nach deutschem Verfassungsrecht (Art. 23 GG), sondern wegen des Art. 6 Abs. 3 EUV auch nach Unionsrecht ausgeschlossen. Indes, es erscheint etwas kurz gegriffen, Art. 6 Abs. 3 EUV auf diese Zielrichtung zu reduzieren und allein als kompetenzbegrenzende Vorschrift zum Schutz der nationalen Verfassungsstrukturen anzusehen: Von *Identität* bräuchte keine Rede zu sein, wenn es *allein* um Kompetenzbegrenzung ginge. Nationale Identität umfaßt weit mehr als die erwähnten Kernbestandteile der nationalen Verfassungsordnung. Auch empirische Gegebenheiten können zu den identitätskonstituierenden Faktoren zählen, wie etwa der Bestand und das Gedeihen der deutschen Sprache (mit der Folge eines Gebots der Gleichberechtigung der deutschen Sprache als Unionschafts- oder Amtssprache). Identität setzt an psychologischen Wahrnehmungstatbeständen an und ist daher ein komplexer, nicht lediglich auf Rechtsstrukturen abstellender Begriff. Ulrich Haltern zufolge ist sie multireferentiell, vielschichtig und „polyphon“¹⁹⁵. Identität knüpft an einen *gemeinsamen* „sense of belonging“¹⁹⁶ an. Sie läuft auf eine individuelle Unterscheidung zwischen dem Eigenen und dem Fremden, also auf die Unterscheidung zwischen „Ich“ und „Du“ hinaus. In kollektiven Zusammenhängen bedeutet Identität die Unterscheidbarkeit zwischen dem „Wir“ und dem „Ihr“¹⁹⁷. Josef Weiler hat zu dem in diesem Zusammenhang entstehenden „Festungsgedenken“ folgendes kritisch zu bedenken gegeben: „We have made little progress if the *us* becomes European (instead of German or French or British) and the *them* becomes those outside the Community or those inside who do not enjoy the privileges of citizenship.“¹⁹⁸ Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass „nationale Identität“, wie sie in Art. 6 Abs. 3 EUV aufgenommen worden ist, tatsächlich eine Wirkrichtung „dem Europäischen entgegen“ annehmen kann.

Vor diesem Hintergrund geht es gegenwärtig *normativ* darum, die Konstruktion von sich überlagernden, aber nicht miteinander in Konfrontation tretenden Identitäten zu entwickeln. Den einzelnen muß das Bewusstsein vermittelt werden, dass sie zugleich Bürger ihres Staates sind und Europäer. Sie müssen die Einsicht dafür entwickeln, dass sie zur gleichen Zeit Mitglieder einer nationalen Gemeinschaft sein können und einer europäischen Gesellschaft angehören. Dies kann nur gelingen, wenn die jeweils identitätskonstituierenden Merkmale von nationaler und europäischer Identität nicht in Antagonismus und abgrenzender Konfrontation

¹⁹⁵ Haltern, Ulrich R., Europäischer Kulturkampf, Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag, 37 Der Staat 1998, S. 590, 608.

¹⁹⁶ Zur rechtswissenschaftlichen Bedeutung dieses „sense of belonging“ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Nation, Identität in Differenz, in: Ders., Staat - Verfassung - Europa, 1999, S. 34; Ders., Welchen Weg geht Europa, in: Ders., Staat - Verfassung - Europa, 1999, S. 68, 93. Der Begriff des „sense of belonging“ ist, anders als Identität, noch kein rechtswissenschaftlicher Begriff. Die Rechtswissenschaft knüpft angesichts solcher Vorschriften wie des Art. 6 Abs. 3 EUV an diesen Begriff aber an. Sie bedarf daher der Vorrechtswissenschaftlichen Klärung. Zu politikwissenschaftlichen Identitätsdiskussion um den Begriff des „sense of belonging“ vgl etwa nur Laffan, Brigid, The Politics of Identity and Political Order in Europe, 34 Journal of Common Market Studies 1996, S. 1, Aufsätze bei Viehoff, Reinhold, Segers, Rien T., (Hrsg.), Kultur, Identität, Europa, 1999; empirische Untersuchungen in Marcussen, Martin u.a., Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation State identities, 6 Journal of European Public Policy 1999, S. 614.

¹⁹⁷ Durch die zunehmende Zuerkennung verschiedener Bürgerschaften, etwa auch die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft, wird auch die in diesem Sinne beschriebene kollektive Identität komplizierter; vgl. Haltern, Ulrich, R., Europäischer Kulturkampf, Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag, 37 Der Staat 1998, S. 590, 608.

¹⁹⁸ Weiler, Joseph J. H., The Transformation of Europe, in: Ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 10, 95.

entworfen werden; sie müssen jeweils in sich ruhen und offen genug sein, weitere Identitäten zuzulassen.¹⁹⁹ Dieses Zueinander-in-Gleichlauf-Stehen von nationaler und europäischer Identität ist grundlegend für die Auslegung des Art. 6 Abs. 3 EUV. Sie führt zu dem Ergebnis, dass für „die Annahme einer Gegenläufigkeit oder eines Konkurrenzverhältnisses“ kein Platz sein darf; dieser Annahme normativen Raum zu geben, wäre „systemwidrig“. Die „Tonlage des EUV“ ist durch Art. 6 Abs. 3 EUV zwar verändert, es geht aber noch immer um die „Schaffung einer immer engeren Union der Völker“, und damit „keineswegs um Konkurrenz, sondern um Ergänzung“.²⁰⁰

Für die Interpretation des Art. 6 Abs. 3 EUV sind daraus die folgenden Schlußfolgerungen zu ziehen. Im Grundsatz hat die EU vor dem Hintergrund der Vorschrift zu respektieren, wie sich die konstituierenden Facetten des sozialen Konstrukts „Identität“ in den Mitgliedstaaten zusammensetzen. Art. 6 Abs. 3 EUV schützt damit sowohl Identitäten, die auf dem Element des Subjektiv-Politischen aufbauen, als auch Identitäten mit Schwerpunkt im Element des Objektiv-Kulturellen²⁰¹ und Sprachlichen²⁰². Bei dem einzelnen Mitglied einer nationalen Gruppe findet die Wahrnehmung kollektiver Identität oft in einer Mischung aus beiden Elementen, also aus kultureller Eigenheit *und* politischer Organisation statt. Deutlich wird dies in solchen Begriffsverknüpfungen wie etwa der der „politischen Kultur“ - bedeutet sie primär „Politik“, bedeutet sie primär „Kultur“, bedeutet sie von beidem etwas oder vielleicht etwas völlig anderes? Art. 6 Abs. 3 EGV ist insofern nicht als Bestimmung zu interpretieren, die einer Ausprägung nationaler Identität den Vorzug vor anderen gibt (anders teilweise aber die deutsche Literatur: So stellt etwa *Bleckmann* eher das *kulturelle* Element in den Vordergrund²⁰³, *Hilf* hingegen eher das *subjektiv-politische* Element²⁰⁴). Auch schützt Art. 6 Abs. 3 EUV nicht nur einen Identitätsbegriff. Gleichwohl ist die Gewährleistung nach Art. 6 Abs. 3 EUV nicht grenzenlos. Schutzwürdig sind nur solche identitätskonstituierenden Gegebenheiten, die dem Ideal einer komplementären Mehrstufigkeit von nationaler und europäischer Identität nicht widersprechen.

Danach steht es den Mitgliedstaaten insbesondere frei, darzulegen, dass bestimmte Erscheinungen kultureller Natur zu den identitätskonstituierenden Merkmalen gehören und

¹⁹⁹ In diese Richtung auch Rupp, Hans Heinrich, Bemerkungen zum europarechtlichen Schutz der „nationalen Identität“ der EU-Mitgliedstaaten, in: Arndt, Hans-Wolfgang u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht und nationales Recht*, Festschrift für Walter Rudolf 2001, S. 174.

²⁰⁰ Haltern, Ulrich R., 37 *Der Staat* 1998, S. 620, Stützendes Argument: Art 17 Abs. 1 S. 3 EGV (Unionsbürgerschaft ersetzt nicht nationale Staatsbürgerschaft, sondern ergänzt diese). Zur politologischen Einordnung: Eine extensive Auslegung des Art. 6 Abs. 3 EUV reagiere auf die „Erscheinungsformen der Moderne, indem sie der Union eine prämoderne Therapie“ verordne (Haltern, S. 622).

²⁰¹ Haltern, Ulrich R., *Europäischer Kulturkampf, Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag*, 37 *Der Staat* 1998, S. 590, 594; allerdings mit Hinweis auf die gegenwärtig überall zu findende „Über- und Untersozialisation“, und zwar sowohl hinsichtlich der Politik als auch hinsichtlich der Kultur, S. 596.

²⁰² Dazu etwa Oppermann, Thomas, *Reform der EU-Sprachenregelung?*, 54 *NJW* 2001, S. 2663, 2664 m.w.N.

²⁰³ Bleckmann, Albert, *Die Wahrung der nationalen Identität im Unionsvertrag*, 52 *JZ* 1997, S. 265, 266. Damit steht er in der Nähe von Böckenförde, der (wenn auch nicht im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 3 EUV) die Rolle der Kultur (in kritischer Auseinandersetzung mit ihrem geschichtlichen Zusammenhang) für den Nationenbegriff betont, in: *Die Nation, Identität in Differenz*, in: Ders., *Staat - Verfassung - Europa*, 1999, S. 34; zum Ganzen Häberle, Peter, *Europa - eine Verfassungsgemeinschaft?*, in: Ronge, Frank (Hrsg.), *In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?*, 2001, S. 99, 104.

²⁰⁴ Hilf, Meinhard, *Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten*, in: *Randelzhofer, Albrecht u.a. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, S. 157, 163.

deshalb den Schutz der EU verdienen.²⁰⁵ Die Politik der EU darf nicht dazu führen, dass der Einzelne aus der Verwurzelung in nationaler und lokaler Kultur gerissen wird.²⁰⁶ Davon geht auch Art. 151 EGV aus, wenn dessen Abs. 1 *sowohl* die Wahrung der nationalen und regionalen Vielfalt *als auch* die Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes als für die Gemeinschaft bedeutsam normiert. Auch diese Vorschrift macht deutlich, dass es um das *Miteinander* der kulturellen Vielfalt in einem gemeinsamen Europa geht²⁰⁷. Ein solcher Ansatz wird dem Telos des Art. 6 Abs. 3 EUV als zwar kompetenzbegrenzender, gleichwohl aber nicht dem Festungsdenken verhafteter Vorschrift gerecht. Er entspricht zudem der aktuellen politiktheoretischen Analyse des Zustandes Europas²⁰⁸. In seinem Lichte ist Art. 6 Abs. 3 EUV vor allem Ausdruck eines Unbehagens zu lesen, nationale politische wie kulturelle Autonomie zu verlieren, ohne zugleich eine (jedenfalls kompensatorische) europäische Autonomie zu gewinnen. Peter Häberle spricht in diesem Zusammenhang von „europäischem Kulturpatriotismus“²⁰⁹.

III 1 b. Artikel 6 Abs. 1 und 7 EUV als Grenze der konstitutionellen Autonomie Deutschlands

Dieses Ergebnis wird im Lichte des Art. 6 Abs. 1 EUV deutlich bestätigt: Die nationale Identität ist danach nach Art. 6 Abs. 3 EUV nur insoweit schützenswert, als sie auf Merkmalen beruht, die ihrerseits vor den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 EUV Bestand haben. Art. 6 Abs. 1 EUV enthält (ähnlich wie etwa Art. 20 Abs. 1, 23 Abs. 1 S. 1 GG) Rechtsprinzipien, also Sätze, die so offen sind, dass sie im Weg der Konkretisierung in konkret-anwendungsfähige Regeln überführt werden müssen.²¹⁰ Diese Prinzipien bewegen sich im Allgemeinen, im Bereich der Grundlagen sozialer Organisation, die in einem guten Maß abstrakt bleiben müssen. Sieht man von der Konkretisierung der Gehalte des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit ab, die in der Judikatur des EuGH bereits erfolgt ist, fehlt es an ausgestaltungender Judikatur. Dies wird angesichts der Beschränkungen in

²⁰⁵ Dazu Nettesheim, Martin, Das Kulturverfassungsrecht der EU, 57 JZ 2002, S. 246.

²⁰⁶ Ørstrøm, Møller, Technology and Culture in a European Context, 1991; Smith, A. D., National Identity and the Idea of European Unity, in Gowan, P., Anderson, P. (Hrsg.), The Question of Europe, 1997; zitiert aus Haltern, Ulrich R., Europäischer Kulturkampf, Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag, 37 Der Staat 1998, S. 590, 613, Fn 109 (ablehnend). Mag nach manchen Autoren in diesem Licht auch der antike Weltstaat mit der kulturellen Autonomie seiner entlegenen Provinzen, deren nicht weiter ins Gewicht fallenden politischen Beteiligung und der demzufolge ihm eigenen despotischen Machtausübung in der Zentrale aufleuchten, vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Zukunft politischer Autonomie, in: Staat, Nation, Europa, 1999, S. 103, 126. Häberle hingegen spricht unter Hinweis auf Wallace vom „neuen Mittelalter“, in Häberle, Peter, Europa - eine Verfassungsgemeinschaft?, in: Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 99, 100.

²⁰⁷ Für ein Europa der (Rechts-)Kultur Häberle, Peter, Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, 115 DVBl. 2000, S. 840.

²⁰⁸ Stephan, Rüdiger, Über Kultur und Demokratie in Europa, in: Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 59, 69.

²⁰⁹ Häberle, Peter, Europa - eine Verfassungsgemeinschaft?, in: Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 99, 100.

²¹⁰ Vgl. zu Rechtsprinzipien Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 71ff.

Art. 48 d) EUV auf absehbare Zeit wohl auch so bleiben²¹¹. Daraus folgt jedoch noch nicht, dass die Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EUV nicht konkretisierbar wären. Vielmehr können sie, wie andere unionsrechtliche Grundsätze auch, in befruchtender Auseinandersetzung mit den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zum Leben erweckt werden. Dies gilt für jeden Einzelnen der Grundsätze²¹².

Art. 6 EUV ist eine der Kernbestimmung des Unionsrechts. Art. 6 Abs. 1 EUV enthält ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Gebot, Mindestanforderungen freiheitlich-demokratischer Verfassungsstaatlichkeit zu gewährleisten (Mindestgewährleistungspflicht, Art. 6 Abs. 1 HS 2 EUV). Die Vorschrift enthält gemeinsame Maßstäbe für Demokratie und Grundrechte, die alle öffentlichen Stellen der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht nur normativ binden, sondern über Art. 7 EUV auch faktisch durchgesetzt werden können. Mit einer 4/5 Mehrheit kann danach die Feststellung getroffen werden, dass die eindeutige *Gefahr* einer schwerwiegenden Verletzung der Grundrechte durch einen MS besteht. Zudem können geeignete Empfehlungen an diesen MS ausgesprochen werden. Diese Regeln legen es nahe, dass Art. 6 und 7 EUV nicht mehr nur Vorschriften nationaler und europäischer Verfaßtheit sind, sondern dass es nunmehr auch und vor allem um eine verschärfte Form der *Politikkontrolle* im Sinne eine „Frühwarnsystems“²¹³ geht. Kern der Vorschrift ist die Möglichkeit, unter dem Gesichtspunkt des *Schutzes* des Kerngehaltes nationaler Verfassungen gegen MS vorzugehen, sofern deren eigene Schutzmechanismen versagen. Die Bestimmungen der Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EUV bilden als Teil eines europäischen „Systems wechselseitiger Verfassungsstabilisierung, wie es den Verfassungsverbund [im Sinne einer wechselseitigen Auffang- und Gegenseitigkeitsordnung] kennzeichnet“²¹⁴. Ein solches Verständnis bringt Grenzen in der nationalen Verfassungsautonomie mit sich und setzt diese sogar voraus, indem es zur Folge hat, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr ohne weiteres ausbrechen können. Es ist dies der Kerngehalt der Art. 6 Abs. 1 und 7 EUV. In der Einführung des Schutzmechanismus liegt die Umwandlung der EU zu einer „Organisation kollektiver Ordnung, die den Kerngehalt der mitgliedstaatlichen Verfassungen gewährleistet“²¹⁵. Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EGV ist insofern eine Struktursicherungsklausel, wie sie föderalen Verfassungsordnungen geläufig ist. Der besondere Verfassungscharakter der Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EUV wird gerade in dieser strukturbildenden Funktion deutlich: Es handelt sich um Regeln, die in rationaler und vor

²¹¹ So wurden im Vertrag von Nizza die Kompetenzen des EuGH zwar durch einen neuen lit. e) erweitert, allerdings nur hinsichtlich der „reinen Verfahrensbestimmungen des Art. 7“ EUV, nicht hinsichtlich des Art. 6 Abs. 1 EUV, vgl. Art. 1 Nr. 15 des Vertrages von Nizza.

²¹² Allgemein etwa Luchterhandt, Otto, Verfassungshomogenität und Osterweiterung der EU, in: Bruha, Thomas u.a., *Welche Verfassung für Europa?*, 2001, S. 125. Zur Konkretisierung des in Art. 6 Abs. 1 EUV verkörperten Demokratieprinzip nach dieser Methode etwa Bleckmann, Albert, *Das europäische Demokratieprinzip*, 56 JZ 2001, S. 53. Für die Union können diese Grundsätze unter Berücksichtigung deren spezifischer Ausgestaltung allerdings ganz andere Gehalte bekommen, vgl. hierzu statt vieler nur etwa Schuppert, Gunnar Folke: Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems, in: Ipsen, Jörn und Schmidt- Jortzig, Edzard (Hrsg.), *Recht - Staat - Gemeinwohl*, Festschrift für Rauschning, 2001, S. 201, 210: „strukturadäquate Legitimation“ der EU. Diese auf die EU selbst bezogenen Überlegungen spielen für die Grenzen mitgliedstaatlicher Verfassungsautonomie aber zunächst keine grosse Rolle.

²¹³ Beutler, Bengt u.a., *Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik*, 5. Aufl. 2001, S. 113, Rdn. 144.

²¹⁴ Pernice, Ingolf, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, 60 VVDStRL 2001, S. 184f: „Art. 6.1 EUV als *ius cogens*“.

²¹⁵ Bogdandy, Armin von, *Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?*, 56 JZ 2001, S. 157, 162: „qualitativer Sprung“.

allem rechtzeitiger Selbstbegrenzung die zukünftige Ausübung politischer Macht beschränken und auf bestimmte Grundsätze festlegen.²¹⁶

Die EU befindet sich gegenwärtig in einer Debatte darüber, welche Sätze vom Grundwertekonsens in Europa umfaßt werden. Ungeachtet aller Kritik an der verfahrenswidrigen Vorgehensweise der vierzehn Mitgliedstaaten hat insbesondere der „Fall Österreich“²¹⁷ die Frage nach Grundkonsens, Wertübereinstimmung und pluralistischer Vielfalt provoziert.²¹⁸ Die genannten Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit können vor dem Hintergrund des Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EUV als Kerngehalt „gemeineuropäischen Verfassungsrechts“ angesehen werden. Sie fordern nicht Homogenität ein, wohl aber die Einhaltung liberal-demokratischer *Mindeststandards*. Sie spiegeln jene Festlegungen wieder, die Gegenstand eines sich im Kreise der europäischen Bürgerschaft herausbildenden Grundwertekonsenses sind. Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EUV spiegeln wieder, wie groß inzwischen die Gemeinsamkeiten in Europa sind, was jedenfalls die politischen Grundwerte angeht. Gewiß, hierbei handelt es sich nur um einen Grundkonsens, der nicht ausschließt, dass man sich in der europäischen Bürgerschaft in vielen Fragen nicht einig ist. Damit aber läßt sich für die europäische Bürgerschaft nur das konstatieren, was auch für die nationale Bürgerschaft gilt. Vor dem Hintergrund pluralistischer Wertevielfalt fällt es denn auch schwer, von Europa als „Wertegemeinschaft“²¹⁹ zu sprechen; diese Begrifflichkeit mutet ebenso merkwürdig an, wie sie im nationalen Kontext heute befremdlich wirkt. Gewiß ist auch, dass sich der Grundkonsens auf materielle Normen, darüber hinaus aber auch („Grundsatz der Demokratie“) auf verfahrensrechtliche Festlegungen bezieht. Wie im Nationalstaat stehen Verfahren im täglichen politischen Geschäft im Vordergrund; läuft dieser Prozeß störungsfrei, wird er nicht in jene Grenzbereiche geraten, in denen existentielle materielle Belange beeinträchtigt zu werden drohen und geltend gemacht werden müssen.²²⁰ Rechtsetzungstätigkeit in Europa ist insofern immer (ebenso wie im Nationalstaat) Ausdruck von Wertvorstellung *und* Produkt eines Verfahrens. Es läuft auf Unmögliches hinaus, diese notwendige Gleichzeitigkeit auseinanderdividieren zu wollen und einen Vorrang des einen vor

²¹⁶ Problematisch vor diesem Hintergrund: Schorkopf, Frank, Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und 7 EUV, 2000, S. 230, Rz. 406: „Die Verfassungsautonomie und damit die Souveränität der Mitgliedstaaten wird durch den materiellen Gehalt der Homogenitätsklausel eingeschränkt. *Die praktische Bedeutung dieser Schlussfolgerung ist gering, weil die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Geltung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips sowie den Menschenrechtsschutz freiheitlich verfasst und homogen sind.* [Hervorhebung vom Berichterstatter]“

²¹⁷ Dazu etwa Pernthaler, Peter, Hilpold, Peter, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle - der Fall Österreich, 23 integration, 2000, S. 105; Hummer, Waldemar, Obwexer, Walter, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, 11 EuZW 2000, S. 485; Adamovich, Ludwig, Juristische Aspekte der „Sanktionen“ der EU-14 und des „Weisenberichts“, 28 EuGRZ 2001, S. 89.

²¹⁸ Vgl. nur Schneider, Heinrich, Die EU als Wertegemeinschaft, 22 integration, 1999, S. 143; Ders., Österreich in Acht und Bann - ein Schritt zur politisch integrierten „Wertegemeinschaft“?, 23 integration, 2000, S. 120.

²¹⁹ Dazu Speer, Benedikt, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, 54 DÖV 2001, S. 980.

²²⁰ Problematisch daher von Bogdandy: „Die Union ist eine politische Gemeinschaft, die sich nur wenig auf einen materiellen Grundkonsens verlassen kann. Umso wichtiger sind die Verfahren, in denen eine zuträgliche Lösung der Konflikte erarbeitet werden kann.“ (Bogdandy, Armin von, Zweierlei Verfassungsrecht, 39 Der Staat 2000, S. 181; ähnlich Zuleeg, Manfred, What Holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union, 45 AJCL 1997, S. 505).

dem anderen zu behaupten.²²¹ Außer Frage steht auch, dass die in Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EUV getroffenen Festlegungen dem Prozeß der Politik nur einen Rahmen setzen und Leitlinien vermitteln. Insofern wäre es im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EUV falsch, vom Primärrecht als Wertordnung zu sprechen oder anzunehmen, dass das Produkt europäischer Politik eins zu eins Ausdruck einer Wertordnung sei. Auch dies gilt für das Europarecht ebenso wie für das nationale Recht. Und schließlich besteht auch kein Zweifel daran, dass der Grundkonsens in Europa teils vorfindlich ist und den Rechtsetzungsprozeß steuert, zugleich aber auch Produkt des Rechts ist und von diesem geformt wird.

Ausgangspunkt einer näheren Bestimmung der Homogenitätskriterien, die der Art. 6 Abs. 1 EUV an die einzelnen Mitgliedstaaten richtet, müssen die in Art. 6 Abs. 1 Halbsatz 2 EUV normativ aufgegriffenen Grundwertgehalte der nationalen Verfassungen sein. Diese Gehalte entfalten unmittelbar und direkt keine nach außen gerichtete Normativität: weder „nach oben“ gegenüber der EU noch „zur Seite“ gegenüber den anderen Mitgliedstaaten. Keine Verfassung eines europäischen Mitgliedstaates enthält eine Bestimmung, derzufolge die anderen Mitgliedstaaten der Union den in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätzen entsprechen müssen²²². Kaum vorstellbar ist es beispielsweise, dass die Verfassung Dänemarks eine Klausel enthielte, die Anforderungen an den demokratischen Zustand in Deutschland oder Frankreich stellen würde²²³. Horizontale Anforderungen zwischen den Mitgliedstaaten existieren insofern nicht. Art. 6 Abs. 1, Art. 7 EGV greifen die Gehalte der Staatsstrukturnormen der mitgliedstaatlichen Ordnungen auf und verfestigen diese normativ-generalisierend. In der normativen Verfestigung werden diese wieder an die Mitgliedstaaten zurückgerichtet; insofern kommt den Bestimmungen eine Umlenkfunktion zu.²²⁴ So verstanden lassen sich die Grenzen der konstitutionellen Autonomie Deutschlands aus der gemeinsamen Verfassungslage der Mitgliedstaaten der Europäischen Union entwickeln.

²²¹ Pernice, Ingolf, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, 60 VVDStRL 2001, S. 162: „Verfassung ist Ausdruck eines Wertekonsenses als Verfahrensergebnis und zugleich Verfahren immer neuer Integration, in dem Differenzen sozialer Gruppen und Widersprüche offengelegt, verhandelt und einer Lösung zugeführt werden“; in eine ähnliche Richtung Leisner, Walter, „Werteverlust“, „Wertewandel“ und Verfassungsrecht, 56 JZ 2001, S. 313, 317f, der hinter jedem Verfahrensergebnis immer auch eine „durchaus materielle Wervorstellung“ sieht (S. 318); zum ganzen auch Rödel, in Gebhardt/Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Demokratie, Verfassung und Nation*, 1994, S. 123 ff, 133.

²²² Hierzu schon Ipsen, Hans P., *Über Verfassungshomogenität in der Europäischen Gemeinschaft*, in Maurer, Hartmut (Hrsg.), *Das akzeptierte Grundgesetz*, Festschrift für Günter Dürig, 1990, S. 159; Grawert, Rolf, *Demokratische Regierungssysteme, Qualitätsanforderungen an die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, in: Murswiek, Dietrich u.a. (Hrsg.), *Staat - Souveränität - Verfassung*, Festschrift Helmut Quaritsch, 2000.

²²³ An dieser Stelle sind denn auch Schorkopfs Erkenntnisse ziemlich dünn, vgl. S. 43 bis 45.

²²⁴ Jedenfalls dann, wenn man nicht akzeptierte, dass die Gesamtheit den Anforderungen doch entsprechen könne, wenn nur andere Mitgliedstaaten den „Homogenitätsmangel“ in dem einen Mitgliedstaat durch ein „Mehr“ an Homogenität ausgleichen könnten. Solche Überlegungen im Sinne eines möglichen Ausgleichs erscheinen aber schon wegen des begrifflichen Gehalts von Homogenität nicht sinnvoll. Entweder eine Gesamtheit von Staaten ist in ihren verfassungsrechtlichen Ausgestaltungen homogen oder sie ist es eben nicht. Vgl insoweit etwa nur Maunz, nach dem Homogenität von Verfassungen in der Regel eben dann vorliege, „wenn wesentliche Merkmale bei Ihnen *übereinstimmend* festgestellt oder ausgesagt werden können [Hervorhebung vom Berichtersteller]“, in Maunz, Theodor, *Verfassungshomogenität von Bund und Ländern*, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), *HdBStR IV*, § 95, S. 443, 444.

III 2. Gemeinsame Werte: Die Grundrechtecharta der Europäischen Union

Die Idee gemeinsamer liberal-demokratischer Mindeststandards ist ein wesentlicher Anknüpfungspunkt der auf dem Europäischen Rat von Nizza feierlich unterzeichneten Charta der Grundrechte der Europäischen Union²²⁵. Diese stellt in Satz 1 ihrer Präambel klar, dass die immer engere Union der Völker Europas „auf der Grundlage gemeinsamer Werte“ steht²²⁶. Für diese Feststellung nimmt sie die Entschlußkraft der Völker Europas in Bezug, auf der Grundlage dieser gemeinsamen Werte „eine friedliche Zukunft zu teilen“. In diesem Zusammenhang wirft die Grundrechtecharta unzählige Einzelfragen auf, die sich im soeben behandelten Bezugsfeld zwischen nationaler Identität auf der einen Seite und europäischem Grundwertekonsens auf der anderen bewegen. Um einige dieser Fragen soll es im folgenden gehen, nämlich zunächst um die Frage, inwieweit die Charta der bestehenden Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes in Deutschland entspricht (a), inwieweit sie von deutschen Gerichten in Bezug genommen werden kann (b) und schließlich, inwieweit sie die gerade angesprochenen Standards des Art. 6 Abs. 1 EUV zu beeinflussen vermag (c).

²²⁵ Hierzu Hilf, Meinhard, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Beilage zur 53 NJW 2000, S. 5; Schmitz, Thomas, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, in 56 JZ 2001, S. 833; Magiera, Siegfried, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, 53 DÖV 2000, S. 1017; Calliess, Christian, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 12 EuZW 2001, S. 261; Fabio, Udo di, Eine europäische Charta, 55 JZ 2000, S. 737; Knöll, Ralf, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 20 NVwZ 2001, S. 392; Tettinger, Peter J., Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 54 NJW 2001, S. 1010; Szczekalla, Peter, Grundrechte für Europa - Die Europäische Union nach Nizza, 116 DVBl. 2001, S. 345; Grabenwarter, Christoph, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, 116 DVBl. 2001, S. 1; Baer, Susanne, Grundrechtecharta ante portas, 33 ZRP 2000, S. 361; Häffner, Gerald, Strawe, Christoph, Zuegg, Robert, In der Auseinandersetzung um eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 33 ZRP 2000, S. 365; Ritgen, Klaus, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, 33 ZRP 2000, S. 371; Lenaerts, Koen und de Smijter, Eddy, A „bill of rights“ for the European Union, 38 CMLRev. 2001, S. 273; Liisberg, Jonas Bering, Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?, 38 CMLRev. 2001, S. 1171; Steiner, Udo, Richterliche Grundrechtsverantwortung in Europa, in Geis, Max-Emanuel, Lorenz, Dieter (Hrsg.), Staat - Kirche - Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer, 2001, S. 1005; Rengeling, Hans-Werner, Eine Europäische Charta der Grundrechte - Ausarbeitung, Inhalte, Bindung, in: Ipsen, Jörn, Schmidt-Jortzig, Eberhardt (Hrsg.), Recht - Staat - Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 225; Müller-Graff, Peter-Christian, Europäische Verfassung und Grundrechtecharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, 23 integration, 2000, S. 34; Schmuck, Otto, Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta als Element der Verfassungsentwicklung, 23 integration, 2000, S. 48; Leinen, Jo, Schönlaue, Justus, Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, 24 integration, 2001, S. 26; Dix, Wolfgang, Grundrechtecharta und Konvent - auf neuen Wegen zur Reform der EU, 24 integration, 2001, S. 34; Pernice, Ingolf, Europäische Grundrechtecharta und Konventsverfahren: Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza, 24 integration, 2001, S. 194; von Danwitz, Thomas, Zwischen Symbolismus und Realismus, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, Internationale Politik 2001, S. 37; Nettesheim, Martin, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, 25 integration, 2002, S. 35.

²²⁶ Vgl. hierzu schon die Diskussion oben II 1 b.; vgl. zudem Leinen, Jo, Schönlaue, Justus, Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, 24 integration, 2001, S. 26: „Der diskursive Prozess, in dem der Inhalt des europäischen Erbes an Grundrechten aus einer ganzen Fülle von Quellen herausgearbeitet worden ist, hat gezeigt, welche weitreichenden Gemeinsamkeiten bereits in Europa bestehen.“

III 2 a. Entspricht die Charta der Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes nach deutschem Recht?

Die deutsche „Verfassungsrechtsgemeinschaft“ ist unter dem Grundgesetz zu einer Art „Grundrechte-Gemeinschaft“ geworden²²⁷. Materiell leitend sind dabei vor allem drei Ideen: die der Würde des Menschen (Art. 1 GG)²²⁸, die der Freiheit des Menschen (Art. 2 GG)²²⁹ und die der Gleichheit des Menschen vor allem Gesetz (Art. 3 GG)²³⁰. Methodisch geht das Grundgesetz den Weg der Enumeration, in dem es in den Art. 1-19 GG, teilweise aber auch darüber, hinaus einen Grundrechtekatalog festschreibt, der zunächst diese allgemeinen Vorschriften und im Anschluß spezielle Freiheitsrechte enthält. Die in diesem Katalog niedergelegten Grundsätze werden vom Grundgesetz sowohl hinsichtlich ihrer Schutzbereichs- als auch hinsichtlich ihrer Schrankensystematik für so wichtig gehalten, dass jedenfalls die Grundsätze des Art. 1 GG und der in Art. 20 GG angelegten Grundrechtsgehalte mit verfassungsmäßigen Mitteln nicht geändert werden können (Art. 79 Abs. 3 GG).

Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner weiteren Begründung, dass die Schaffung einer europäischen Charta der Grundrechte, die sich wie die vorliegende Charta an der Würde des Menschen (vgl. Kapitel 1), an seiner Freiheit (Kapitel 2 und 5) und an seiner Gleichheit (Kapitel 3) orientiert und die Rechte des Menschen im Einzelnen katalogartig enumeriert, der deutschen Verfassungstradition sowohl inhaltlich als auch methodisch zunächst entgegenkommt. Sie bewegt sich im wesentlichen in jenen Bereichen, in denen auch die Grundrechte des Grundgesetzes angesiedelt sind. Anders wäre die Entstehung der Charta unter maßgeblich deutscher Beteiligung auch gar nicht erklärbar²³¹: So, wie die deutsche Tradition als Teil der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten in die Grundrechtserklärung des EuGH eingeflossen ist²³², ist sie auch in die

²²⁷ Dementsprechend schreibt etwa Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. VII: „Staatsrechtswissenschaft ist in einem vom Verfassungsgeber kaum erahnten Maße Grundrechtswissenschaft geworden“.

²²⁸ Die Würde des Menschen begründet zwar kein selbständiges „Grundrecht“, sie ist aber Leitbild aller verfassungsrechtlichen Regelung: Sie ist unantastbar und „sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“, im einzelnen BVerfGE 50, 166, 175: Verbot, den Menschen zum „bloßen Objekt des Staates zu machen“; im einzelnen etwa Benda, Ernst, Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in Ders. u.a. (Hrsg.), HdBVerfR, 2. Aufl. 1994, S. 161.

²²⁹ Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG garantiert in ihrer Ausgestaltung durch das BVerfG (BVerfGE 6, 32 (36); 63, 88 (108f); 74, 129 (151)) dort, wo andere Grundrechte nicht greifen, einen größtmöglichen Schutz der Freiheit des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen (Auffangtatbestand); im einzelnen Erichsen, Hans-Uwe, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. VI, 2. Aufl. 2001, § 151, S. 1185.

²³⁰ Allgemeiner Gleichheitssatz, im einzelnen etwa Kirchhof, Paul, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR, Bd. V, 2. Aufl. 2000, S. 837ff.

²³¹ So ging die Initiative für eine Charta auf dem Europäischen Rat von Köln von deutscher Seite aus; Präsident des Konvents wurde Roman Herzog, ehemals Präsident des BVerfG.

²³² Vgl. hierzu grundlegend Pernice, Ingolf, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979; Ders., Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz - Grundlagen, Bestand und Perspektiven, 43 NJW 1990, 2409; Rengeling, Hans-Werner, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1993; Chwolik-Lanfermann, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, 1994; Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.), Grundrechtsschutz im Europäischen Raum, 1993; Quasdorf, Peter, Die Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union, 2001.

Grundrechtecharta miteingeflossen. Entspräche die Charta nicht im wesentlichen dem deutschen Grundrechtsschutz, gäbe sie es nicht²³³.

Nun folgt daraus allerdings nicht, dass es keine Unterschiede zwischen der Grundrechtecharta und dem deutschen Grundrechtsschutz gibt. Entsprechend den Vorgaben des Europäischen Rates von Köln²³⁴ sind neben den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und den in der EMRK garantierten Rechten auch die im Gemeinschafts-/Unionsrecht, in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthaltenen Rechte berücksichtigt worden²³⁵. Damit vereinigt die Charta „die vielfältigen Traditionen in Europa mit den Errungenschaften von mehr als 50 Jahren politischer Integration“.²³⁶ Die enthaltenen Rechte und Grundsätze bilden dadurch eine „bunte Mischung“²³⁷ von Rechten. Schon daraus folgt, dass trotz grundsätzlicher Entsprechungen mit dem Grundrechtsschutz unter dem deutschen Grundgesetz im Einzelnen doch Unterschiede bestehen müssen. Dies gilt vor allem, wenn man nicht lediglich den Text des Grundgesetzes zum Maßstab nimmt, sondern die Gestalt, die das Grundgesetz in nunmehr fünfzigjähriger Verfassungsrechtsprechung gewonnen hat.

Bei der inhaltlichen Bewertung des von der Charta begründeten Schutzes gilt es auf der einen Seite zu berücksichtigen, dass europäische Grundrechtsgebung zwangsläufig in Zwiesprache mit den Traditionsbeständen der verfassungstheoretischen Moderne und den Grundrechtsstandards anderer Grundrechtsordnungen stattfinden muß. Die EU kann sich von diesen Beständen schon deshalb nicht vollständig lösen, weil hierin das Wissen und die Erfahrungen um typische Gefährdungspotentiale öffentlich-rechtlicher Herrschaft quasi gespeichert werden. Auf der anderen Seite reagieren Grundrechtsbestimmungen jeweils auf konkrete Herausforderungen in Raum und Zeit; eine Grundrechtsordnung muß auf die EU quasi zugeschnitten und ihr im Hinblick auf Struktur, Kompetenzumfang und Wirkmächtigkeit sozusagen „auf den Leib geschneidert“ werden.²³⁸ Hier sind (insbesondere

²³³ Zur Frage, ob es einen europäischen Menschenrechtsansatz gibt Leben, Charles, Is there a European Approach to Human Rights?, in: Alston, Philip (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, S. 69.

²³⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln, 15.-16. Oktober 1999, Annex IV: „Nach Auffassung des Europäischen Rates soll diese Charta die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundsätze umfassen, wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungüberlieferungen der [MS] als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Charta soll weiterhin die Grundrechte enthalten, die nur den Unionsbürgern zustehen. Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind [....].“

²³⁵ Vgl. etwa Art. 22 Grundrechtecharta (u.a. aus dem Unionsrecht: Art. 6 EUV), Art. 23 Grundrechtecharta (teils aus dem primären Gemeinschaftsrecht: Art. 2, 3, 141 EGV), Art. 27, 30, 33 Grundrechtecharta (überwiegend aus dem sekundären Gemeinschaftsrecht), Art. 26 ff Grundrechtecharta (überwiegend aus der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer), Art. 24 Grundrechtecharta (Übereinkommen über die Rechte des Kindes) usw.

²³⁶ Vgl. Leinen, Jo, Schönlau, Justus, Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, 24 integration, 2001, S. 26, 30.

²³⁷ Grabenwarter, Christoph, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, 116 DVBl. 2001, S. 1, 12. Dies hat zu einer erheblichen Uneinheitlichkeit der Formulierungen beigetragen. Grabenwarter etwa weist auf die Formulierungsunterschiede zwischen Art. 13 S. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 25, Art. 9, Art. 22 und Art. 37 hin (S. 12, Fn. 96).

²³⁸ Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen muß betont werden, dass der Beitritt der EU zur EMRK keine zur Entwicklung einer Charta gleichwertige Lösung wäre. Die durch den Strassburger Gerichtshof bewirkte *äußere* Kontrolle kann den Prozeß der inneren Verschränkung von politischen und judikativen EU-Organen nicht

vor dem Hintergrund der Grundrechtsordnung des Grundgesetzes) in der Grundrechtecharta vor allem drei Defizite zu erkennen – Defizite, die deutlich machen, dass es sich bei der Charta um ein Kompromißwerk handelt.

Zu bedauern ist erstens, dass einige Schutzgarantien unterentwickelt sind oder überhaupt nicht in der Charta enthalten sind. Eine Reihe von Rechten gewährleistet die Charta nur im Rahmen des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Gepflogenheiten. Die Charta gewährleistet damit Grundrechtsschutz nur *im Rahmen* der Gesetze und nicht gegenüber dem EU-Gesetzgeber oder gegenüber dem EU-Recht durchführenden nationalen Gesetzgeber. Die Grundrechtecharta fällt insoweit gegenüber verfassungsrechtlichen Errungenschaften zurück, die für die meisten nationalen Verfassungen heute selbstverständlich sind. Es handelt sich um einen schwerwiegenden Mangel, dass gerade die unternehmerische Freiheit nur im Rahmen des EG-Rechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährleistet wird. Auch die Freiheiten des Art. 9, 14 Abs. 3 oder Art. 28 der Charta werden in problematischer Weise nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Wieder andere Freiheiten hätten vor dem Hintergrund des Zuschnitts der europäischen Herrschaftsgewalt einer ausdrücklichen Regelung bedurft; es muß als Mangel angesehen werden, dass eine Garantie der Außenwirtschaftsfreiheit fehlt und offenbleibt, ob sie als Teilfreiheit des Art. 16 der Charta (unternehmerische Freiheit) angesehen werden kann. In einem Verband, der funktional und legitimatorisch so sehr auf das Gedeihen der Regionen und Staaten angewiesen ist wie die EU, macht sich zudem das Fehlen von Schutzvorschriften zugunsten der Staaten, Regionen und Kommunen schmerzhaft bemerkbar. Gruppen- und Minderheitsrechte werden nicht gewährt, obgleich gerade die dadurch bewirkte Stabilisierung für das Wirken der EU von erheblicher Bedeutung wäre. In Art. 22 wird zwar die Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen angesprochen; eine Schutzgarantie zugunsten einzelner Kulturen oder Sprachen enthält die Charta aber nicht. Diese Kritikpunkte müssen ungeachtet des Umstandes geäußert werden, dass sich die Charta in anderen Bereichen als zukunftsgerichtet und modern erweist (z.B. Freiheit der Kommunikation (Art. 7); Schutz personenbezogener Daten (Art. 8)). Wie zurückhaltend die Charta im Übrigen bei der Positivierung neuer Gehalte ist, wird etwa darin deutlich, dass strittige Fragen überwiegend offengelassen werden, etwa die Regelung nicht-reproduktiver Formen des Klonens (Art. 3 Abs. 2 Grundrechtecharta), die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehe und die Institutsgarantie für Ehe und Familie unabhängig des Geschlechts (Art. 9 Grundrechtecharta) oder auch der geschlechtsunabhängige Mutterschutz (Art. 33 Abs. 2 Grundrechtecharta). In diesen Fällen formuliert die Charta zwar ein normatives Leitbild, lässt dem Gesetzgeber aber ausdrücklich offen, die einschlägigen Fragen in die eine oder andere Richtung zu beantworten²³⁹. Selbst wenn die Charta geltendes Recht würde, wären diese Rechte daher nicht rechtlich bindender Natur im Sinne der typischen Bindungswirkung eines *Grundrechts*, d.h. im Sinne einer gerade *auch den Gesetzgeber* bindenden (Art. 1 Abs. 3 GG), bestimmte Gehalte ausschließenden Wirkung.

ersetzen; dies vor allem, wenn man berücksichtigt, dass die EU eine im Vergleich zur EMRK eigenständige Programmatik und ein durch westeuropäische Verfassungstheorie und –praxis geprägtes Schutzniveau aufweist (oder jedenfalls aufweisen sollte).

²³⁹ Ein entsprechender Wille des Konvents ergibt sich schon aus den Erläuterungen: „weder gestattet noch verboten“ (zu Art. 3 Grundrechtecharta), „weder untersagt noch vorgeschrieben“ (Art. 9 Grundrechtecharta).

Zu bedauern ist zweitens die Unausgewogenheit der Vorschriften über die Begründung von Leistungsansprüchen gegen die öffentliche Gewalt (Kapitel IV). Insgesamt drückt sich – so ist vorab festzuhalten – in den Bestimmungen der Charta erhebliche Zurückhaltung gegenüber einem Grundrechtsverständnis aus, demzufolge sich wohlfahrtsstaatliche Ziele durch Grundrechtspolitik²⁴⁰ verfolgen lassen. Zu Recht haben die Mitglieder des „Konvents“ darauf verzichtet, einen grundrechtlichen Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes oder einer Wohnung, von Urlaub oder einem Transportmittel („Recht auf Auto“) in die Charta aufzunehmen. Auch das in Art. 14 Abs. 1 der Charta ohne Einschränkung und Konturierung gewährte „Recht auf Bildung“ wird letztlich nicht beim Wort genommen werden können. Systematisch deutet die Stellung dieser Bestimmung im Kapitel „Freiheiten“ darauf hin, dass dieses Recht lediglich das Recht umfaßt, sich selbst im Rahmen der bürgerlichen Freiheit zu bilden. Das ebenfalls in Art. 14 Abs. 1 der Charta ausgesprochene Recht auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung läßt allerdings auch den Schluß zu, dass es der Vorschrift um Leistungs- und Gewährleistungspflichten der öffentlichen Gewalt geht. Den Anspruch der Einzelnen, ihnen Bildung zu verschaffen, wird die EU allerdings kaum einlösen können; dieser Anspruch ist in einer liberalen Gesellschaftsordnung von der öffentlichen Gewalt ebensowenig zu erfüllen wie ein Anspruch auf Bereitstellung von Arbeit. Man wird nicht umhinkommen, den überschießenden Wortlaut auch dieser Vorschrift zurückzuschneiden. Festzustellen ist, dass die Grundrechtecharta bei der Gewährung wirtschaftlicher und sozialer Leistungsrechte jedenfalls hinter die Standards des Grundgesetzes insofern zurückfällt, als sich inzwischen in der Rechtsprechung des BVerfG ein Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums herausgebildet hat.²⁴¹

Als bloßes Trostpflaster für die Anhänger sozialer Grundrechte mutet es an, wenn man sich in der Charta wortreich um eher marginale Gewährleistungen sozialer Sicherheit bemüht. So wird das Recht der Unionsbürger auf „Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst“ geschützt. Im Rahmen der Gesetze (und damit nicht gegenüber dem Gesetzgeber) wird auch das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen – nicht aber ein Anspruch auf Mitbestimmung – gewährleistet. Die Tarifautonomie wird ebenso nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet wie der Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit. Ohne Zweifel handelt es sich hierbei um Regelungen, deren Aufnahme dem Zwang zur Befriedigung politischer Wünsche und der Abrundung geschuldet wurde, ohne dass sich der Regelungsgegenstand wirklich in einer Gefährdungslage befände. Ist das Recht auf kostenlosen Zugang zur Arbeitsvermittlung wirklich so großen Anfechtungen ausgesetzt, dass hier dem politisch-demokratischen Prozeß verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt werden müssen?

Die Konzentration auf sozialstaatliche Garantien wirkt zugleich anachronistisch und rückwärtsgewandt, weil die wirklichen Herausforderungen, die sich bei der grundrechtlichen Einbindung der öffentlichen Gewalt heute stellen, teilweise unbeantwortet bleiben: Die

²⁴⁰ Bogdandy, Armin von, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, 37 CMLRev. 2000, S. 1307.

²⁴¹ Zu den sozialen Rechten im einzelnen Meyer, Jürgen, Engels, Markus, *Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?*, 33 ZRP 2000, S. 368; DeSchutter, Olivier, *La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne à la garantie des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire*, 12 RUDH 2000, S. 33, 46.

blassen und wenig inhaltvollen Vorschriften über den Schutz der Gesundheit und der Umwelt, über den Schutz der Einzelnen als Verbraucher und als Bezieher öffentlicher Dienstleistungen werden schon deshalb, weil sie keine subjektiven Rechte gewährleisten, kaum praktische Bedeutung entfalten. Grundrechte als Verfahrensgarantien fehlen völlig, obgleich doch die legitimierende Wirkung von Verfahrensbeteiligung inzwischen zum Gemeinplatz geworden ist: Das in Art. 41 begründete und wortreich ausgeschmückte „Recht auf eine gute Verwaltung“ gewährt dieses Recht nicht.

Ein dritter Kritikpunkt ist grundrechtsdogmatischer Art. Es hat sich eingebürgert, grundrechtstheoretisch zwischen *prima-facie*-Garantien und definitiven Garantien zu unterscheiden. *Prima facie* wird die Freiheit des Individuums von einer Grundrechtsordnung garantiert, wenn und soweit sie vom Schutzbereich eines Grundrechtes erfaßt wird. Einen *definitiven* Schutz gewährt die Ordnung aber nur dort, wo sie dem Träger der Herrschaftsgewalt die Möglichkeit eines Eingriffs abschneidet. Es gehört zu den vielleicht schwerwiegendsten Mängeln der Grundrechtecharta, dass sie sich bei der Verleihung der *prima-facie*-Rechte um Detailgenauigkeit und Präzision bemüht, dann aber bei der Festlegung der Schranken wenig mehr als eine vage und unbestimmte Generalklausel enthält, wonach der Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten zu wahren und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz²⁴² zu beachten ist.²⁴³ Alle Grundrechte werden damit über einen Kamm geschert, eine Differenzierung nach Bedeutung und Gehalt, wie sie durch die Aufnahme qualifizierter Grundrechtsschranken erfolgen könnte, erfolgt nicht. Das Verbot des reproduktiven Klonens ist ebenso einschränkbar wie der Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub; die Charta selbst macht zwischen beiden Rechten keinen Unterschied. Dieser Mangel wiegt um so schwerer, weil schon der Europäische Gerichtshof in seiner Grundrechtsrechtsprechung den Unionsbürgern zwar relativ freizügig *prima-facie*-Rechte gewährte, der europäischen Hoheitsgewalt dann aber weitreichende Eingriffsbefugnisse zubilligte und so den Wert der Grundrechtsgewährleistung schmälerte. In der fehlenden Schrankensystematik liegt der blinde Fleck des Dokuments.²⁴⁴

Fragen wirft die Charta insofern auf, als sie einen „**Modernisierungsschub**“ mit sich bringt. Sie beansprucht, im Zeichen „der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen“ (Präambel S. 4 HS. 1) zu stehen. Beispiele hierfür sind etwa das in Art. 3 II 4. Spiegelstr. der

²⁴² Pache, Eckhard, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften, 18 NVwZ 1999, S. 1033.

²⁴³ So auch Pache, Eckhard, Die Europäische Grundrechtecharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, 36 EuR 2001, 475; vgl. auch Kenntner, Markus, Die Schrankenbestimmungen der EU-Grundrechtecharta: Grundrechte ohne Schutzwirkung? 33 ZRP 2000, S. 423.

²⁴⁴ Nicht zu verkennen ist, dass auch grundrechtsspezifische Schranken allen semantischen Bemühungen zum Trotz Wertungsspielräume enthalten; ebensowenig ist zu übersehen, dass allen Differenzierungsbemühungen zum Trotz zwischen den unterschiedlichen Grundrechtsschranken (einfacher Gesetzesvorbehalt, qualifizierter Gesetzesvorbehalt, vom Wortlaut her einschränkungslos gewährleistete Grundrechte) nur ein quantitativer, nicht aber ein qualitativer Unterschied besteht; und schließlich ist offenkundig dass die Entscheidung über die Reichweite der definitiven Bestandskraft eines Grundrechts letztlich auf eine Angemessenheitsabwägung zwischen dem Freiheits- oder Leistungsinteresse des einzelnen und dem gegensätzlichen staatlichen Interesse hinausläuft. Gleichwohl macht die Praxis der Grundrechtsrechtsprechung des BVerfG nur zu deutlich, dass die vom Verfassungsgeber mit auf den Weg gegebenen Schrankenformulierungen im abwägungspräjudizierenden Prozeß der Gewichtung von Interessen eine wichtige Rolle spielt.

Grundrechtecharta enthaltene Verbot des reproduktiven Klonens. Dieses Verbot entspricht zwar der Gesetzeslage in Deutschland²⁴⁵. Neu ist aber, dass ein solches Verbot nun in einer Grundrechtsvorschrift zu finden ist. Heißt dies, dass sich das Verbot zu einem subjektiven Recht des einzelnen verdichtet? Wer ist Träger dieses Rechts und wem gegenüber besteht es? Es ist zwar festzuhalten, dass auch nach deutschem *Verfassungsrecht* das reproduktive Klonen schon nach dem Prinzip der Menschenwürde nach Abs. 1 GG verboten ist. Ein subjektives Recht des Einzelnen folgt daraus allerdings noch nicht²⁴⁶. Dogmatische Konsequenzen ergeben sich auch im Zusammenhang mit anderen Rechten, etwa im Bereich der grundgesetzlichen Schutzpflichtenlehre²⁴⁷: Wie etwa passt der Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30 Grundrechtecharta) zur Dogmatik des Grundgesetzes? Handelt es sich hier um eine Schutzpflicht oder wirkt die Vorschrift ungefähr entsprechend der deutschen mittelbaren Drittwirkung?²⁴⁸

Zu erwähnen sind schließlich die in der Charta befindlichen doppelten **Günstigkeitsklauseln**. Zum einen wird bestimmt, dass das Unionsrecht einen weiteren Schutz gewähren kann als die aus der EMRK in die Grundrechtecharta übernommenen Rechte (Art. 52 Abs. 3 S. 2 Grundrechtecharta). Andererseits aber bestimmt Art. 53 Grundrechtecharta, dass alle in der Grundrechtecharta verankerten Rechte einen Mindeststandard bilden, der in keinem Falle unterschritten werden darf, der aber der Anwendung weitergehender Rechte nicht entgegensteht. Im Fall des schlichten Abwehrrechts bedeutet dies kein größeres Problem, wirkt dies doch allein im Verhältnis Bürger - Staat beziehungsweise im Verhältnis Bürger - Europäische Union. Im Fall der mehrpoligen Grundrechtsverhältnisse kann es aber zu dogmatisch schwierigen Einzelfragen kommen, reduziert doch etwa die Begründung einer Schutzpflicht den Status negativus eines potenziellen Störers²⁴⁹.

Zusammenfassend läßt sich sagen, dass der Schutz der Grundrechtecharta dem Grundrechtsschutz unter dem Grundgesetz weitgehend entspricht, dass aber aufgrund des Kompromisscharakters der Charta schmerzliche Schutzlücken entstehen. Sollte der Charta rechtliche Bindungswirkung zugeschrieben werden, wäre die Rechtsprechung des EuGH, die die Grundrechtecharta teilweise kodifiziert hat (Präambel Abs. 5), weiter zu beobachten. Vieles wird vom Grundrechtsverständnis des EuGH abhängen, insbesondere auch von der Frage, inwieweit der EuGH seine Grundrechtserrechtsprechung im Lichte der *Vertiefung der*

²⁴⁵ Vgl. § 6 Embryonenschutzgesetz.

²⁴⁶ Allgemein dazu Benda, Ernst, Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: Ders. u.a. (Hrsg.), HdBVerfR, 2. Aufl. 1994, S. 161.

²⁴⁷ Hierzu etwa Isensee, Josef, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: Ders./Kirchhof, Paul, HdBStR V, 1992, § 111, S. 143; vertiefend Hermes, Georg, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987; Dietlein, Johannes, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992.

²⁴⁸ Allerdings stellten sich auch diese Fragen schon vor der Aufnahme in die Grundrechtecharta, nur eben, wie gerade angedeutet, jeweils im Zusammenhang der sekundärrechtlichen Vorschriften aus dem Gemeinschaftsrecht; vgl etwa die RL 77/187/EWG über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen und RL 80/987/EWG über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.

²⁴⁹ Allerdings wird es in diesem Zusammenhang nicht notwendig zu schwerwiegenden Grundrechtskollisionen gerade im Bereich des Grundgesetzes kommen, handelt es sich bei den ausdrücklichen Schutzpflichten in der Grundrechtecharta doch überwiegend um so grundsätzliche Fälle wie etwa das Verbot des Menschenhandels (Art. 5 III Grundrechtecharta), das Verbot der Kinderarbeit (Art. 32 Abs. 1 S. 1 Grundrechtecharta) aber auch die Rechte des Kindes (Art. 24 Grundrechtecharta). Eher wird es in diesem Zusammenhang Schwierigkeiten etwa bei Beitrittsverhandlungen, also ausserhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, geben können.

*Integration*²⁵⁰ vorantreibt. Divergenzen zum BVerfG würden sich vor allem auf tun, wenn sich der EuGH nicht bereitfände, Grundrechtsrechtsprechung als Ausdruck eines umfassenden, die Werte und Interessen der Einzelnen mit hinreichendem Gewicht berücksichtigenden Abwägungsprozesses zu betreiben.²⁵¹

III 2 b. Die Grundrechtecharta als Referenz für den Grundrechtsschutz durch deutsche Gerichte

Die Charta der Grundrechte ist natürlich auch in Deutschland gegenwärtig kein geltendes Recht. Weder ist sie in die bestehenden Verträge aufgenommen worden, noch besteht eine allgemeine Bindungswirkung außerhalb der Verträge. Schon von daher kann Art. 10 EGV, eine Vorschrift, die auch der nationale Richter zu beachten hat, nicht eingreifen. Auch eine Vorlage nach Art. 234 EGV an den EuGH würde sich außerhalb des Rechtsprechungsauftrags des EuGH nach Art. 220 EGV bewegen²⁵². Eine Selbstbindung nationaler Gerichte, die derjenigen der europäischen Organe vergleichbar wäre²⁵³, besteht von Seiten der nationalen Gerichtsbarkeit nicht und kann - schon wegen der rechtsprechenden Funktion der Gerichtsbarkeit - nicht bestehen.

Es stellt sich aber die Frage, ob die Charta im Rahmen ihres Anwendungsbereichs (Art. 51 Grundrechtecharta)²⁵⁴ gleichwohl als Referenz in Entscheidungen deutscher Gerichte einfließen kann. Immerhin hat Generalanwalt Tizzano von der Grundrechtecharta ausdrücklich als einem „**substantive point of reference**“ gesprochen²⁵⁵. Derartige

²⁵⁰ Bogdanday, Armin, von Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel? 56 JZ 2001, S. 157, 166: „Stärkung des europäischen Rechts“; schon früh Frowein, Schulhofer und Shapiro, The Protection of Fundamental Rights as a Vehicle of Integration, in: Cappelletti, M., Seccombe, M. und Weiler, J.H.H. (Hrsg.), Integration Through Law, Berlin, 1984, Bd. I, Buch 3, S. 231.

²⁵¹ Weiler etwa weist darauf hin, dass Grundrechtsrechtsprechung nicht notwendig im Bezugsfeld von Mindeststandards stattfindet, sondern dass es um die Ausgestaltung der Werteordnung als ganzer geht, in Weiler, Joseph H.H., Fundamental rights and fundamental boundaries: on the conflict of standards and values in the protection of human rights in the European legal space, in: Ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 102.

²⁵² Vgl. allerdings den Vorlagebeschluss des Landesgerichts Feldkirch (Österreich) vom 22. Juni 2001 in der Rs C-248/01 (Herrmann Pfanner Getränke GmbH/Republik Österreich), der danach fragt ob eine Offenlegungspflichten beim Jahresabschluss von Unternehmen mit dem Datenschutz und „mit den Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta vereinbar“ seien (dazu auch Alber, Siebert, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte, 28 EuGRZ 2001, S. 349, 353).

²⁵³ Hierzu Alber, Siebert, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte, 28 EuGRZ 2001, S. 349.

²⁵⁴ Die Rechtsprechung des EuGH zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte ist in Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta kodifiziert worden, vgl. nur etwa EuGH C-5/88, Slg. 1989, S. 2609 - Wachauf; Rs. C-368/95, Slg. 1997, S. 3689; grundlegend etwa Weiler, Joseph H.H. und Lockhart, Taking Rights Seriously Seriously. The European Court of Justice and its Fundamental Rights Jurisprudence, 32 CMLRev. 1995, S. 518; Ruffert, Matthias, Die Mitgliedstaaten der EG als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, 22 EuGRZ 1995, S. 518.

²⁵⁵ Vgl. GA Tizzano, Schlussanträge vom 8.2.2001 zur Rs. C-173/99 - Broadcasting Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), Rn. 26 ff, 28; auch GA Alber, Schlussanträge vom 1.2.2001, Rs. C-344/99, TNT Traco, Rn. 94; im einzelnen hierzu: Alber, Siebert, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte, 28 EuGRZ 2001, S. 349, 351 mwN; Calliess, Christian, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union - Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, 12 EuZW, S. 261, 267; vgl auch Pernice in Europäische Grundrechtecharta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum

Bezugnahmen sind (im Kontext rechtsvergleichender Argumentation) denkbar, bislang allerdings – soweit ersichtlich – noch nicht erfolgt. Im Übrigen ist anzunehmen, dass der unmittelbare Einfluss der GRC auch in Zukunft eher gering sein wird²⁵⁶. Mittelbar-faktische Wirkungen der Grundrechtecharta auf die Entscheidungspraxis deutscher Gerichte²⁵⁷ sind allerdings in zweierlei Hinsicht denkbar: Einmal kann die Grundrechtecharta gegebenenfalls Einfluss auf Entscheidungen des deutschen Gesetzgebers haben und damit mittelbar dann auch Relevanz für die deutschen Gerichte entfalten. Zum anderen aber könnte sich eine mittelbar-faktische Wirkung aus dem Zusammenspiel von EuGH und deutschen Gerichten ergeben. Auch der EuGH kann sich als Rechtsprechungsorgan zwar nicht so wie die anderen Organe der Europäischen Union an die Grundrechtecharta selbst binden. Er könnte aber auf sie Bezug nehmen, zwar nicht im Sinne einer Inspirationsquelle wie der EMRK, wohl aber im Sinne einer „nachgeordneten Orientierungshilfe“²⁵⁸. In diesem Fall aber könnte die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung in deutschen Gerichten mit der Judikatur des EuGH dann auch die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit der Grundrechtecharta mit sich bringen. Dem Berichtersteller ist ein solcher Fall bislang jedoch nicht bekannt²⁵⁹.

III 2 c. Der Einfluss der Charta auf die Gehalte des Art. 6 Abs. 1 EUV

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, dass die Charta im Lichte der Grundrechtserklärung des EuGH auszulegen sein wird²⁶⁰. Außer Frage steht aber auch, dass die Charta Auswirkungen auf die Auslegung der Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EUV haben wird. Im folgenden soll dies zunächst für den Grundsatz der Demokratie und sodann für den nach Art. 6 Abs. 1 und 2 EUV zu gewährleistenden Grundrechtsschutz erläutert werden - jenen beiden Grundsätzen, zu denen die Grundrechtecharta die thematisch engste Verbindung aufweist.

Zunächst zum Grundsatz der europäischen *Demokratie*: Im verfassungstheoretischen Verständnis lassen sich im Hinblick auf das Verhältnis von Demokratie und Grundrechten zwei große Theorielinien beobachten. Große Bedeutung spielt in Deutschland die „Trennungstheorie“: Danach stehen Demokratie und Grundrechte zwar in Wechselwirkungen, bauen aber auf unterschiedlichen Grundprinzipien auf, knüpfen an unterschiedlichen

Prozess der Europäischen Verfassung nach Nizza, 24 integration 2001, S. 194; Pache, Eckhard, Die europäische Grundrechtecharta - ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa? 36 EuR 2001, S. 475, 485.

²⁵⁶ Es wird allerdings auf einen Beschluss des spanischen Verfassungsgerichts hingewiesen, in dem dieses auf Artikel 8 der Charta verweist, Beschluss STC 292/2000 vom 30. Nov. 2000, Ziff. II 8, zitiert nach Pernice, Ingolf, Europäische Grundrechte-Charta und Konventionsverfahren: Zehn Thesen zum Prozess der Europäischen Verfassung nach Nizza, 24 integration 2001, S. 196.

²⁵⁷ Zu einer Typologie normativer und faktischer Wirkungen normativer Texte vgl. am Beisp der EMRK Grabenwarter, Christoph, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in 60 VVDStRL 2001, S. 290, 317ff.

²⁵⁸ Dazu Schmitz, Thomas, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, 56 JZ 2001, S. 833, 835.

²⁵⁹ Mit Spannung dürfte insoweit der Fall in der Rs C-248/01 (Herrmann Pfanner Getränke GmbH/Republik Österreich) erwartet werden (Vorlagebeschluss des Landesgerichts Feldkirch (Österreich) vom 22. Juni 2001 dahin, ob Offenlegungspflichten beim Jahresabschluss von Unternehmen mit dem Datenschutz und „mit den Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta vereinbar“ seien (dazu auch Alber, Siegbert, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte, 28 EuGRZ 2001, S. 353).

²⁶⁰ Vgl. nur Beutler, Bengt u.a., Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, Nomos, 5. Aufl. 2001, S. 353, Rdn. 639.

Subjekten an und stehen damit *nebeneinander*. Für die Bundesrepublik hat Josef Isensee dies wie folgt ausgedrückt: „Im grundgesetzlichen Gemeinwesen fließt Legitimation aus zwei Quellen: aus der Freiheit des einzelnen Menschen und aus dem Willen des Volkes. Die Individualfreiheit findet ihre verfassungsrechtliche Form in den liberalen Grundrechten, der Wille des Volkes die seine in der Demokratie.“²⁶¹ Demokratie und Grundrechte stehen danach in der Tat in einem engen Verhältnis zueinander²⁶², sind aber voneinander zu trennen. Der entgegengesetzten Sichtweise zufolge ruhen Demokratie und Grundrechte auf der gleichen Basis, knüpfen am gleichen Legitimationssubjekt an, bilden damit die beiden Seiten ein und derselben Sache und sind unlösbar miteinander verbunden. Dieser Sichtweise zufolge ist die Ausübungsmöglichkeit bürgerlicher Freiheiten nicht nur faktische, sondern auch rechtliche Konstitutionsvoraussetzung für die Ausbildung demokratischer Staatlichkeit²⁶³. Dabei geht es nicht nur um faktische Entstehung willensgetragener Entscheidungen, sondern auch um deren legitimationstheoretische Verankerung. Manfred Zuleeg etwa hat im Anschluss an Ingolf Pernice²⁶⁴ behauptet: „Die [durch die Grundrechtecharta bewirkte] Verstärkung des Grundrechtsschutzes fördert [...] die Demokratie in Europa“²⁶⁵.

Nicht anderes kann es in der Europäischen Union sein, mit der Maßgabe allerdings, dass die Funktionsbestimmung des „Volkes“ in Europa naturgemäß viel komplizierter ausfällt als in der Bundesrepublik Deutschland²⁶⁶. Dementsprechend wird denn auch das Verhältnis von Grundrechten und Demokratie in der Europäischen Union unter dem unionspezifischen Aspekt diskutiert, ob es europäischen Grundrechtsschutz angesichts des „Funktionsausfalls“ des Europäischen Parlaments in einem demokratisierenden Sinne sinnvoll überhaupt geben kann²⁶⁷. Die leitende These ist in diesem Zusammenhang, dass es sinnwidrig sei, parlamentarische Funktionen durch die Tätigkeit eines grundrechtsschützenden Verfassungsgerichtshofs, etwa des EuGH, zu ersetzen²⁶⁸. Zu Recht wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Grundrechtecharta einen Zuwachs von Entscheidungsmacht des EuGH bedeuten würde, ohne dass dieser durch eine Funktionsstärkung des Europäischen Parlaments unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ausgeglichen würde. In diesem Lichte betrachtet würde eine Bindungswirkung der Grundrechtecharta die Demokratie in Europa gegebenenfalls nicht nur stärken, sondern in gewisser Weise auch schwächen, selbst dann, wenn, wie in der Grundrechtecharta, ein eigener Abschnitt mit Bürgerrechtsgarantien eingeführt wird²⁶⁹.

²⁶¹ Isensee, Josef, Grundrechte und Demokratie, Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, 20 Der Staat 1981, S. 161, 162.

²⁶² Starck, Christian, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. II, 2. Aufl., 1998, S. 3.

²⁶³ Schmitt-Glaeser, Walter, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. II, 2. Aufl. 1998, S. 49, Rdn 1f.

²⁶⁴ Pernice, Ingolf, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, 115 DVBl. 2000, S. 847.

²⁶⁵ Zuleeg, Manfred, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, 27 EuGRZ 2000, S. 511, 516.

²⁶⁶ Eingehend Augustin, Angela, Das Volk der Europäischen Union, Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, 2000.

²⁶⁷ Pauly, Walter, Strukturfragen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes, 33 EuR 1998, S. 242, 244 ff.

²⁶⁸ *Ibid.* S. 246.

²⁶⁹ Abschnitt V.

Eindeutiger bestimmen lassen sich die Beziehungen zwischen der Grundrechtecharta und dem in Art. 6 Abs. 1 EUV niedergelegten Grundsatz der *Achtung der Menschenrechte*, konkretisiert durch den vom EuGH bisher gewährten Grundrechtsschutz. Außer Frage steht zunächst, dass die Grundrechtecharta die Eignung besitzt, den EuGH in ein „Dilemma“ zu bringen: Entweder frustriert er die von den Charta-Befürwortern an ihn gerichteten Erwartungen, oder aber er setzt sich dem Vorwurf aus, jenseits des geltenden Rechts Grundrechtsaktivismus zu betreiben²⁷⁰. Zukünftige Schritte des EuGH werden in diesem Spannungsfeld stattfinden. Die bisherige Erfahrung lässt vermuten, dass der EuGH behutsam genug, zugleich aber auch hinreichend mutig und willensstark sein wird, hier einen Mittelweg zu gehen. Vieles spricht in diesem Zusammenhang dafür, dass der EuGH nicht jene grundrechtsaktivistische Rechtsprechung betreiben wird, die die Rechtsprechung des BVerfG kennzeichnet. Zugleich wird die Grundrechtecharta für die Grundrechtserrechtsprechung des EuGH nicht bedeutungslos bleiben. Die Vermutung liegt nahe, dass der EuGH in Zukunft in einer Art Wechselwirkung Ansätze aus seiner eigenen Rechtsprechung im Sinne eines Ping-Pong-Spiels deshalb weiterentwickeln wird, weil sie ihrerseits von den Herren der Verträge in eine Grundrechtecharta aufgenommen und dadurch bekräftigt worden sind. Teilweise begründet man dies mit der Annahme, die Grundrechtserrechtsprechung des EuGH folge, da sie an den gemeinsamen Verfassungstraditionen orientiert sei, einem sogenannten „Mittelmaßprinzip“, während die Grundrechtecharta dem „Vollständigkeitsprinzip“ diene²⁷¹. Von daher müsse die Grundrechtecharta notwendig dynamisierende Wirkung entfalten. Problematisch ist diese These, weil die Charta sich in vielen Bereichen auch lediglich als Kompromißwerk erweist und Lücken aufweist. Insofern dürften die Anstöße auch weniger von konkreten Einzelbestimmungen der Charta und mehr von dem hinter der Charta stehenden Willen der Mitgliedstaaten ausgehen, den EuGH in seiner Rechtsprechung zu bestärken und zu ermuntern.

Im Ausbau der Grundrechtserrechtsprechung wird der EuGH allerdings immer auch konfligierende Prinzipien im Blick behalten müssen: Sicher ist beispielsweise, dass das Prinzip der einheitlichen und gleichen Wirksamkeit des Europarechts²⁷² durch Bestimmungen der Grundrechtecharta nicht ausgehebelt werden und der Vorrang des Europarechts daher keinen Schaden erleiden darf.²⁷³ Die Grundrechtecharta selbst enthält den Hinweis, dass die in Anlehnung an die EMRK und ihre Zusatzprotokolle formulierten Rechte, so wie in der EMRK, als Mindeststandard vorgesehen sind (Art. 52 Abs. 3 S. 1 Grundrechtecharta: „... gleiche Bedeutung und Tragweite...“)²⁷⁴. Dies könnte zu Friktionen mit dem Vorrangprinzip führen. Manche dieser Rechte behalten zwar ihren Charakter als Mindeststandard, gehen dabei allerdings über den der EMRK hinaus - oder bieten jedenfalls die Möglichkeit hierzu.

²⁷⁰ Dazu Schmitz, Thomas, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, 56 JZ 2001, S. 833, 835f.

²⁷¹ Nickel, Rainer, Zur Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung, 56 JZ 2001, S. 625, 630.

²⁷² Nettesheim, Martin, Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, in: Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 447.

²⁷³ Dazu etwa Liisberg, Jonas B., Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community law?, 38 CMLRev. 2001, S. 1171.

²⁷⁴ Also die Rechte der Art. 2, 4, 5 Abs. 1 und Abs. 2, 6, 7, 9, 10 Abs. 1, 11, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 und Abs. 2, 17, 19 Abs. 1 und Abs. 2, 47 Abs. 2 und Abs. 3, 48, 49 Abs. 1 und 50 Grundrechtecharta.

Es handelt sich insoweit also um einen höheren Standard als in der EMRK (Art 52 Abs. 3 S. 2 Grundrechtecharta: weitergehender Schutz durch das Unionsrecht). Zu diesen Rechten gehören insbesondere die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit²⁷⁵, das Recht auf Bildung²⁷⁶, das Recht auf ein unparteiisches Gericht und Prozesskostenhilfe²⁷⁷ und das Verbot der Doppelbestrafung²⁷⁸. Für die meisten dieser Rechte (wie auch für andere Rechte wie etwa das Verbot der Folter²⁷⁹) ist fraglich, ob überhaupt irgendeine Tätigkeit der EU oder ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts²⁸⁰ in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Trotzdem könnte sich aber der Gehalt des in Art. 6 Abs. 1 EUV festgeschriebenen Menschenrechtsbestandes im Fall rechtlicher Verbindlichkeit der Charta, sozusagen überschießend, erweitern. Relevanz könnte dies etwa bei Beitrittsverhandlungen haben. Eine andere Entwicklungslinie ist dort denkbar, wo die Grundrechtecharta explizit Fragen offenläßt, etwa im Bereich des nicht-reproduktiven Klonens²⁸¹ oder des Rechts, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen²⁸². In diesen eindeutigen Fällen der Nichtregelung könnte die Grundrechtecharta insofern Einfluss auf die Rechtsprechung des EuGH nehmen, als sie deutlich macht, dass hier vor eindeutigen Stellungnahmen des Gerichts zunächst darauf zu warten ist, ob sich ein europaweiter gesellschaftlicher Konsens durchzusetzen vermag. Insofern könnte es sich hier um ein deutliches Zeichen an die Richter handeln, mit vorschnellen Entscheidungen in die eine oder andere Richtung besser abzuwarten.

Zusammenfassend wird die Grundrechtecharta damit vor allem symbolische und politische, darüber hinaus aber auch erhebliche rechtliche Wirkungen erzeugen. In diesem Sinne etwa haben Siegbert Alber und Ulrich Widmaier formuliert: Die Grundrechtecharta „ist der Beweis, dass die Union nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch und besonders eine Rechtsgemeinschaft ist. Die Charta zeigt Werte und Rechte auf. So festigt und verdichtet sie die Rechts-*Gemeinschaft*. Auch wenn die Charta gegenüber dem Bisherigen nicht viel an Neuem oder Zusätzlichem bringt, so macht sie doch erstmals deutlich, dass es der Mensch ist, der im Mittelpunkt auch der europäischen Politik steht.“²⁸³

III 3. Die konstitutionelle Bedeutung des Vorrangs von EU/EG-Recht

Das Unionsrecht gewinnt seine konstitutionelle Bedeutung nicht zuletzt dadurch, dass es Vorrang nicht nur vor nationalem einfachen Recht, sondern vor allem auch vor nationalem

²⁷⁵ Vgl. Art. 12 Abs. 1 Grundrechtecharta.

²⁷⁶ Vgl. Art. 14 Abs. 1 und Abs. 3 Grundrechtecharta.

²⁷⁷ Vgl. Art. 47 Abs. 2 und Abs. 3 Grundrechtecharta

²⁷⁸ Vgl. Art. 50 Grundrechtecharta.

²⁷⁹ Art. 4 Grundrechtecharta.

²⁸⁰ EuGH, Slg. I-2925 - ERT.

²⁸¹ Vgl. Art. 3 Abs. 2 vierter Spiegelstrich Grundrechtecharta (ausdrücklich offen gelassen; Erläuterung: „Die anderen Formen des Klonens werden von der Charta weder gestattet noch verboten.“)

²⁸² Vgl. Art. 9 Grundrechtecharta (ausdrücklich offen gelassen, Erläuterung: „Es wird „weder untersagt, noch vorgeschrieben, Verbindungen von Personen gleichen Geschlechts den Status der Ehe zu verleihen“).

²⁸³ Alber, Siegbert, Widmaier, Ulrich, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, 27 EuGRZ 2000, S. 497, 510.

Verfassungsrecht beansprucht²⁸⁴. Schon immer verfolgt der EuGH seine Vorrangrechtsprechung²⁸⁵ mit Konsequenz, Härte und Unbeugsamkeit. Demgegenüber hat das BVerfG seine Rechtsprechung zum Vorrang des Unionsrechts, die jahrzehntelang zwischen Integrations skepsis, Mißtrauen und Europafreundlichkeit hin- und her pendelte²⁸⁶ nach einigen im Einzelnen nicht ganz eindeutigen Entscheidungen²⁸⁷ nun in seinem Beschluss vom 7. Juni 2000 zur Bananenmarkt-Ordnung klargestellt: „Ein deckungsgleicher Schutz in den einzelnen Grundrechtsbereichen des Grundgesetzes durch das europäische Unionsrecht und die darauf fußende Rechtsprechung des EuGH ist nicht gefordert.“ Vielmehr reiche es aus, wenn „die Rechtsprechung des EuGH einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Union generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt generell verbürgt.“²⁸⁸ Damit nimmt das BVerfG seinen Prüfungsanspruch so weit zurück, dass gegenwärtig eine Überprüfung von Seiten des BVerfG nahezu ausgeschlossen erscheint²⁸⁹. Das BVerfG hat den Vorrang des Unionsrechts und die Prüfungskompetenz des EuGH damit jedenfalls im Grundrechtsbereich umfassend anerkannt. Im folgenden soll zunächst auf die allgemeine verfassungsrechtliche Dimension des derart etablierten Vorrangs unionsrechtlicher Normen eingegangen werden (a), sodann auf die spezifischen Fragen der Modifikation des deutschen Verfassungsrechts durch die Vorgaben und Wirkungen vorrangigen europäischen Vertragsrechts (b).

III 3 a. Zur Bedeutung des Vorrangs primären und sekundären Unionsrechts vor nationalem Verfassungsrecht

Nach zutreffender Auffassung des EuGH handelt es sich beim Vorrangprinzip um einen in den Rechtsnormen des Unionsrechts angelegten Geltungsanspruch: Das Unionsrecht überläßt es nicht – anders als das klassische Völkerrecht – dem nationalen Recht, seine normhierarchische Einordnung zu bestimmen, sondern trifft die Entscheidung selbst. Die Mitgliedstaaten haben der EU die Kompetenz, die Geltung ihres Rechts zu bestimmen, in den Gründungsverträgen zugewiesen. Insofern ist es fehlerhaft, die Vorrangregel (oder allgemeiner: die Geltung des EU-Rechts) dem nationalen Recht zuzuschlagen und in dem

²⁸⁴ Vgl. aus dem unübersehbaren Schrifttum nur Ipsen, Hans Peter, Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBSTr VII 1992, § 181, S. 767, Rz. 57ff.

²⁸⁵ EuGH, Urteil vom 15.7.1964, Slg. 1964, S. 1251.

²⁸⁶ Zusammenfassend mit weiteren Hinweisen statt vieler Grabitz, Eberhard, Art. 164, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Maastrichter Fassung), Rz. 26ff.

²⁸⁷ BVerfGE 95, S. 173 (181) - Tabaketikettierung; 2 BvR 1210/98, 53 NJW 2000, S. 2015 - Alcan.

²⁸⁸ BVerfGE 102, S. 147 - Bananenmarkt.

²⁸⁹ Nettesheim, Martin, Der Bananenmarktbeschluss des BVerfG, 23 JURA 2001, S. 686; 21 Nettesheim, Martin, NVwZ 2002 (im Erscheinen); Limbach, Jutta, Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur, 27 EuGRZ 2000, S. 417; Classen, Dieter, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 7.6.2000 - 2 BvL 1/97, 55 JZ 2000, S. 1158, Nicolaysen, Gert, Nowak, Carsten, Teilrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, 54 NJW 2001, S. 1233; Šarcevic, Edin Der EuGH als gesetzlicher Richter (Art. 101 Abs. 1 GG), 53 DÖV 2000, S. 941; Caspar, Johannes, Nationale Grundrechtsgarantien und sekundäres Gemeinschaftsrecht, 53 DÖV 2000, S. 349; Lecheler, Helmut, Zum Bananenmarkt-Beschluss des BVerfG, JuS 2001, S. 120; Schmid, Christoph, Ein enttäuschender Rückzug, Anmerkungen zum „Bananenbeschluss“ des BVerfG, 20 NVwZ 2001, S. 249; Ost, Emanuel, Europarecht vor dem BVerfG, 20 NVwZ 2001, S. 399.

Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes zu verorten: Gewiß, der unionsrechtliche Vorranganspruch liefe leer, wenn er nicht auf Anerkennung und Zustimmung seitens der nationalen Rechtsordnung stieße (noch haben die Mitgliedstaaten ihre Letztverantwortlichkeit für das in ihrem Rechtskreis geltende Recht bewahrt); Vorrangregel und Anerkennung des Vorranganspruchs müssen aber unterschieden werden.

Man geht gemeinhin davon aus, dass sich im Vorrang des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht keine Normenhierarchie ausprägen, sondern lediglich eine Kollisionsregel, die das Zusammenspiel zweier aus unterschiedlicher Quelle stammender Rechtsordnungen ordne.²⁹⁰ Das Prinzip des Anwendungsvorrangs impliziert danach kein normenhierarchisches Über-Unterordnungsverhältnis von europäischem und nationalem Recht. Für den europäischen Verfassungsverbund sei es vielmehr gerade charakteristisch, dass er nicht hierarchisch strukturiert sei.²⁹¹ Dies gilt auch für jene Beobachter, die den Integrationsverbund mit dem Bild des „Mehrebenensystem“ zu erklären versuchen. Franz Mayer meint beispielsweise, das Bild von unterschiedlichen Ebenen im Mehrebenenmodell sei „nicht zwingend“ mit der Vorstellung von Über- und Unterordnung verbunden. So seien Mehrebenenmodelle dahingehend vorstellbar, dass die Ebenen, etwa als Plattformen, nebeneinander in gleicher Höhe stehen könnten. Denkbar seien auch Modelle von Zentrum und Peripherie, Pyramidenmodelle, „Marmorkuchenmodelle“ in Abgrenzung zum Schichtenkuchenmodell usw.²⁹² Wer der Auffassung ist, dass EU-Recht und nationales Recht heute nur noch Teilbestandteile einer gemeinsamen Rechtsordnung sind, wird darüber hinaus postulieren, dass die nationalen Rechtsordnungen und die europäische Rechtsordnung in eine wechselseitige Auffangordnung ohne Hierarchiestufen *eingebettet* seien, aus der heraus sich sowohl ein Recht des EuGH als auch ein solches des BVerfG ergebe, im Fall eines „Notstands“ einzugreifen.²⁹³ Dieses Verständnis entspricht auf den ersten Blick dem „Kooperationsverhältnis“ zwischen BVerfG und EuGH²⁹⁴.

Auch wenn man in konstruktiver Hinsicht von einer Gleichordnung ausgeht, wird man doch einräumen, dass es „kaum vorstellbar“ und im übrigen „juristisch auch schwer nachzuvollziehen“ ist, dass ein Gericht eines Mitgliedstaates einen echten Konflikt mit dem EuGH „heraufbeschwöre und die dadurch verursachte Rechtsunsicherheit in Kauf“ nimmt, um dadurch auf die Rechtsprechung des EuGH Einfluss zu nehmen²⁹⁵. Faktisch drückt sich darin ein ausgeprägtes Merkmal der Unterordnung aus. Vor diesem Hintergrund sieht sich die oben geschilderte These verstärktem Rechtsfertigungsdruck ausgesetzt. *Ingolf Pernice* nennt

²⁹⁰ Zsfd. Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 308.

²⁹¹ Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 185.

²⁹² Mayer, Franz, Kompetenzüberschreitung, 2000, S. 37 mwN.

²⁹³ Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 185.

²⁹⁴ BVerfGE 89, 155 (175) - Maastrichtvertrag; aus der Sicht des EuGH dazu etwa Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedstaaten - Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union, 53 NJW 2000, S. 1889.

²⁹⁵ Nicolaysen, Gert, Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof, in: Bruha, Th. u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 91, 106; zum Ganzen vgl. nur Hirsch, Günther, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht - Kooperation oder Konfrontation?, 49 NJW 1996, S. 2457ff; aus jüngerer Zeit etwa Schwarze, Jürgen, Das „Kooperationsverhältnis des Bundesverfassungsgerichts mit dem Europäischen Gerichtshof, in: Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 223; Nickel, Rainer, Zur Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung, 56 JZ 2001, S. 625.

insoweit als Grund die „übergeordnete Stellung der Mitgliedstaaten als „Gesetzgeber“ der ihnen wieder „hierarchisch übergeordneten“ Normen“²⁹⁶. Allerdings sind die Mitgliedstaaten *nicht alleine*, sondern allenfalls gemeinsam europäischer Gesetz- oder Verfassungsgeber²⁹⁷. Eine nationale Verfassungsnorm, die mit einer vorrangigen gemeinschaftsrechtlichen Norm kollidiert, ist aber in aller Regel eine Norm, die sich der betreffende Mitgliedstaat *allein* und völlig autonom gegeben hat. Könnte diese Norm die Behauptung des Anwendungsvorrangs der europäischen Norm „neutralisieren“, dann wäre die gemeineuropäische Verfassungsstabilität aufgehoben²⁹⁸. Es können daher nur viele, je nach Verfahrenserfordernis gegebenenfalls nur alle Mitgliedstaaten *gemeinsam* und nur unter Einhaltung des jeweils einschlägigen Verfahrens als Gesetzgeber die Vorrangwirkung einer europäischen Norm aufheben. Wenn dem aber so ist, dann erweist sich das Argument, der Anwendungsvorrang der europäischen Normen begründe *kein hierarchisches System* gemeineuropäischen Verfassungsrechts, *weil* die Mitgliedstaaten sozusagen als Herren der Verträge über den Verträgen stünden, als problematisch²⁹⁹.

Auch der Hinweis auf ein „Notstandsrecht“ und eine „Notkompetenz“ (nicht zuletzt des BVerfG³⁰⁰) hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter. Die damit angesprochene Kompetenz hat keine Verankerung im Recht des Verfassungsverbands: Der EU-Vorranganspruch gilt unbeding und ausnahmslos. Es mag ja löblich sein, wenn das BVerfG in diesem Zusammenhang von „Kooperationsverhältnis“ spricht - letztlich macht es dabei aber die Rechnung ohne den Wirt, nämlich den EuGH, der den Vorrang europäischer Normen unabhängig davon einfordern wird, ob nationale Verfassungsgerichte und damit einzelne Mitgliedstaaten im Einzelfall kooperieren *wollen* oder nicht³⁰¹. Übte das BVerfG seine Kompetenz zur Prüfung nach nationalem Recht aus und stellte es einen Verstoß durch das Unionsrecht gegen nationales Rechts entgegen dem EuGH fest, würde es dem Anwendungsvorranganspruch des EU-Rechts widersprechen; dieses Vorgehen wäre nicht Bestätigung des Vorranganspruchs, sondern eine Revolte gegen ihn. Der Umstand aber, dass nationale Gerichte versuchen können, in einem Mehrebenensystem zu revoltieren, kann kaum als Grund für den nicht-hierarchischen Aufbau des Rechtssystems angesehen werden. Dies

²⁹⁶ Bei Fußnote 194 unter Hinweis auf Bieber/Salomé, 33 CMLR 1996, S. 907, 912.

²⁹⁷ Sie sind *alle gemeinsam* Gesetzgeber bei Regeln, die dem Einstimmigkeitserfordernis zugrundeliegen, zu *vielen, aber ggf. nicht allen* gemeinsam bei Gesetzgebung nach dem Mehrheitsprinzip.

²⁹⁸ Dazu etwa Nicolaysen, Gert, Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem europäischen Gerichtshof, in: Bruha, Th. u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 91, 106.

²⁹⁹ Es ist ohnehin erstaunlich, dass Pernice dieses Argument anführt, zweifelt er doch selbst die Phrase der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ an, wenn er ausführt, diese leite in die Irre, da die Mitgliedstaaten „weder Herren, noch Herren der Verträge, ja [...] wie noch zu zeigen sein wird, nicht einmal mehr Herren ihrer eigenen Verfassungen“ seien (60 VVDStRL 2001, S. 171f).

³⁰⁰ Pernice, Iingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 185 bei Fn. 192.

³⁰¹ Eine andere Frage ist, ob verschiedene Gerichte sich idR aneinander orientieren, etwa der EuGH am BVerfG, und dadurch, sozusagen ungeplant, im Sinne spontaner Organisation miteinander kooperieren. Ein Beispiel hierfür mag das jüngste Urteil des EuGH zur Tabakwerberichtlinie sein (EuGH, 27 EuGRZ 2000, S. 436). Darin hat der EuGH festgestellt, Art. 100a I EGV begründe keine allgemeine Kompetenz und die entsprechende Kompetenzüberschreitung sanktioniert. Es liegt nicht ganz fern, diese Entscheidung jedenfalls auch als Antwort auf die Ausführungen des BVerfG zur Kompetenzüberschreitung („ausbrechenden Rechtsakten“) in dessen Maastrichtentscheidung zu sehen (so auch Nickel, Rainer, Die Zukunft des BVerfG im Zeitalter der Europäisierung, 56 JZ 2001, S. 625, 628). Der Grund für derartige Entscheidungen wird jedenfalls auch in dem gegenseitigen Bemühen zu suchen sein, Entscheidungen aufeinander abzustimmen. Daraus allein folgt aber noch kein irgendwie geartetes „Notstandsrecht“ des BVerfG.

heisst nicht, dass der EuGH sich nicht an der Rechtsprechung des BVerfG orientieren könnte und in diesem Sinne ein Kooperationsverhältnis entstehen könnte³⁰²; es heisst lediglich, dass das gegenseitige Verhältnis durch das faktische Entstehen hierarchischer Strukturen geprägt ist³⁰³.

Gegen den Versuch einer Hierarchisierung wird auch eingewandt: „Wer dieses System des Ausgleichs und der Zusammenarbeit in eine Hierarchie umdeutet, verschließt den in der europäischen Integration angelegten Weg zu einer Gewaltenbalance innerhalb der Gerichtsbarkeit.“³⁰⁴. Hiergegen ist allerdings geltend zu machen, dass sich eine Gewaltenbalance auch im normenhierarchischen System einstellen kann. *Tatsächliche* Gewaltenbalance steht nicht notwendigerweise im Widerspruch zur *normativen* Annahme einer Rechtsnormenhierarchie. Intellektueller Wettbewerb als Such- und Findungsverfahren ist auch zwischen solchen Richtern nicht ausgeschlossen, die in einem institutionell gewachsenen System der Über- und Unterordnung stehen. Wird dies aktuell nicht deutlich, so liegt dies allein darin, dass die Gerichte, insbesondere das BVerfG, sich jedenfalls nach den *Ergebnissen* in diese Hierarchie weitgehend (und mit guten Gründen) eingefunden haben. Gerade dies ist Ausdruck des „Kooperationsverhältnisses“³⁰⁵. Bräche das

³⁰² Vgl in diesem Sinne - um nur zwei Repräsentanten der beiden Gerichte zu nennen - etwa Limbach, Jutta, Das Bundesverfassungsgericht und der Grundrechtsschutz in Europa, 54 NJW 2001, S. 2913, 2916 und Hirsch, Günter, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, 53 NJW 2000, S. 1817.

³⁰³ Anders wären etwa folgende Ausführungen Froweins nicht zu verstehen, die dieser angesichts der Bananenmarktentscheidung des BVerfG gemacht hat: „Der rechtsstaatliche Aufbau einer nach föderativen Grundsätzen gestalteten Europäischen Union, die freilich kein Bundesstaat sein kann, muß bedeuten, dass die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit eines europäischen Rechtssetzungsaktes einem europäischen Verfassungsgericht zu *bindender Letztentscheidung* übertragen wird. Dies ist mit dem EuGH geschehen. (Das zeigt, dass [mit Art. 23 GG] das deutsche Verfassungsrecht die Grundlage dafür enthält, dass der EuGH mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten die Letztentscheidung über die Gültigkeit von Normen oder Entscheidungen der Gerichte zu treffen hat).“, in Frowein, Jochen Abr., Die Europäisierung des Verfassungsrechts, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, S. 209, 214; In eine ähnliche Richtung schrieb Weiler schon 1991: „[A]lthough this has never been stated explicitly, the Court [of the European Communities] has the „Kompetenz-Kompetenz“ in the Community legal order, i.e. it is the body that determines which norms come within the sphere of application of Community law.“ in: Weiler, Joseph J.H., The Transformation of Europe, in: Ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 10, S. 21. Diese Normenanwendungshierarchie entspricht letztlich einer auch nach Weiler aus einer dem Vorrangprinzip entspringenden Normenhierarchie: „The combination of the two doctrines [of direct effect and supremacy] means that Community norms that produce direct effect are not merely the law of the land but the „higher law“ of the land“ [Hervorhebung vom Berichterstatter], in: Ders.: *Ibid.* S. 22.

³⁰⁴ Kirchhof, Paul, Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, 53 JZ 1998, S. 965, 974.

³⁰⁵ Zu diesem Rückzug wiederum Frowein, der meint, die Bananenmarktentscheidung des BVerfG mache „deutlich, dass die im Maastricht-Urteil von vielen gesehene Wiedereröffnung der Gefahr eines Kollisionskurses zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht im Grundrechtsschutz als überwunden angesehen werden kann“; in Frowein, Jochen Abr., Die Europäisierung des Verfassungsrechts, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 209, 213; vgl zudem statt vieler Nicolaysen, Gert und Nowak, Carsten, Teilrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, 54 NJW 2001, S. 1233. Die integrationsfreundliche Orientierung des BVerfG bestätigt sich in seinem Beschluss vom 9.1.2001, 115 DVBl. 2000, S. 720: Verstoß gegen die Pflicht der Vorlage an den EuGH nach Art. 234 III EGV ist zugleich ein Verstoß gegen den Grundsatz des gesetzlichen Richters nach Art. 101 I 2 GG; dazu Brenner, Michael, Huber, Peter M., Europarecht und Europäisierung in den Jahren 2000/2001, 116 DVBl. 2001, S. 1013, 1020 und Füber, Klaus, Durchsetzung der Vorlagepflicht zum EuGH gemäß Art. 234 III EGV, 116 DVBl. 2001, S. 1574.

BVerfG aus, würde sich dies jedoch ändern. Das Verhältnis zwischen den Gerichten verlöre (gegebenenfalls nur vorübergehend) seine hierarchische Struktur, bis sich eine neue de facto-hierarchische Struktur gefunden hätte. Dass der EuGH sich insoweit unterordnete, erscheint in diesem Zusammenhang allerdings weder wahrscheinlich noch wünschenswert.

Insofern gibt es bereits heute gute Gründe für die Annahme, dass sich EU-Recht und nationales Recht in einem hierarchischen Verhältnis befinden: Anwendungsvorrang der Normen (Supremacy) impliziert eine Hierarchie im Normensystem (Hierarchy),³⁰⁶ aus EU-verfassungsrechtlicher Sicht kann der umfassende Vorranganspruch nur dahingehend rekonstruiert werden, dass er auf ein hierarchisches Verhältnis hinausläuft. Dass die hierarchisch einander zugeordneten Rechtsnormen aus verschiedener Quelle stammen, steht der Anwendung des Hierarchiekonzepts nicht entgegen. Normenhierarchie bedeutet nicht zwingend, dass die eine Norm ihre Geltung der anderen verdankt.³⁰⁷ Ebenso wenig steht der Annahme einer Hierarchie entgegen, dass es aus Sicht der nationalen Verfassungsgerichte weiterhin gute (national-verfassungsrechtliche) Gründe dafür gibt, im Einzelfall dem Anwendungsanspruch einer Norm des EU-Rechts unter Hinweis auf eine (ihrerseits Vorrang beanspruchende) Norm des nationalen Verfassungsrechts zu widersprechen. Dies bezeugt nur, dass sich EuGH und nationale Verfassungsgerichte in einem Grenzbereich in der Einschätzung der Vorrangregeln nicht einig sind und so zu Unterschieden in der Beurteilung des hierarchischen Verhältnisses kommen. Rechtlich nicht zu bewältigender Streit über die Ordnung der Hierarchie schließt es aber nicht aus, das Konzept der Hierarchie zu verwenden und festzuhalten, dass jedenfalls im Hinblick auf die übergroße Mehrzahl der möglichen Konfliktfälle Einigkeit über den (hierarchischen) Vorrang des EU-Rechts besteht. Nach Auffassung des Berichterstatters hat das Recht des Integrationsverbundes den Umschlag in eine Hierarchie inzwischen vollzogen.

III 3 b. Implizite Modifikation des deutschen Grundgesetzes durch die Revision und Anwendung des Vertrages über die Europäische Union (EUV)

Unter der Anwendung vorrangigen Unionsrechts wandelt sich das deutsche Recht³⁰⁸. Dies gilt natürlich auch für das deutsche Grundgesetz. Dabei sind verschiedene Wandlungsebenen zu unterscheiden. Die sichtbarsten Änderungen sind solche, die zu einer Veränderung des

³⁰⁶ Detailliert hierzu Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 308 ff. mit folgender Schlussfolgerung (S. 767): „Langfristig ist es zur Wahrung der Rechtseinheit unabweisbar, dass die nationalen Gerichte die autoritative Letztentscheidungsbefugnis einer gemeinschaftsrechtlichen Instanz anerkennen (prozedurale Vorranglösung)“, kombiniert allerdings mit folgender Aussage (S. 768): „Da der externe Vorrang [...] kein konstitutioneller Vorrang ist, hat seine Unvollkommenheit keinen negativen Einfluß auf die Verfassungseignung des Gemeinschaftsrechts“.

³⁰⁷ Trotz der Föderalisierung des Integrationsverbund haben EU und Mitgliedstaaten weiterhin je autonome Verfassungsgebungs- und Rechtssetzungsgewalt. Die Verfassungstheorie des Bundesstaates zeigt, dass man Rechtsnormen auch dann hierarchisch zuordnen kann, wenn die dahinterstehenden Träger von Hoheitsgewalt ihre Verfassungsgebungs- und Rechtssetzungsbefugnisse aus Ausdruck jeweils originärer Gewalt begreifen.

³⁰⁸ Die Kraft zum Wandel der deutschen Rechtsordnung haben auch Urteile des EuGH, die auf einen Ausgangsrechtsstreit in anderen Mitgliedstaaten zurückgehen. Vgl. insoweit nur etwa die Folgen des jüngeren Urteils des EuGH vom 3. Oktober 2000, 12 EuZW 2001, S. 53 - Simap. Eingehend Rixen, Stephan, Europarechtliche Grenzen des deutschen Arbeitszeitrechts, 12 EuZW 2001, S. 421.

Verfassungstextes führen. Derartige Anpassungen können darauf zurückzuführen sein, dass das Primärrecht im Wege der Vertragsänderung fortgeschrieben wird. Fälle solch expliziter Grundgesetzanpassungen im Zuge der Fortentwicklung des Integrationsprozesses sind vor allem die zum Maastrichtvertrag ergangenen Änderungen³⁰⁹, also vor allem die Regeln des Art. 23 GG (Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union)³¹⁰, die des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG (Kommunalwahlrecht für EU-Bürger)³¹¹ und des Art. 88 Abs. 2 GG (Währungswesen)³¹². Diese Änderungen wurden in der Literatur zum Teil scharf kritisiert: Dem deutschen verfassungsändernden Gesetzgeber habe das Recht, eine vom Grundgesetz geforderte wirklich freie Entscheidung zu fällen, nicht wirklich offen gestanden; er habe unter erheblichem europäischem Druck nur noch ein „unfreies Ja“ ausrufen können³¹³. Andere wenden (zu Unrecht) ein, diese Änderungen seien zum Teil schon deshalb grundgesetzwidrig, weil es der Sache nach Verfassungsschöpfungen, nicht Verfassungsänderungen gewesen seien, denen das Volk als *pouvoir constituant* hätte zustimmen müssen³¹⁴. Ungeachtet dieser Kritik bleibt doch aber festzuhalten, dass es immerhin der deutsche verfassungsändernde Gesetzgeber war, der die neuen Regeln ausdrücklich nach den dafür bestimmten Verfahrensvorschriften beschlossen hat.

Es sind aber nicht nur Vertragsänderungen, die sich in Änderungen des deutschen Grundgesetzes niederschlagen. Teilweise hat auch die Rechtsprechung des EuGH den verfassungsändernden Gesetzgeber dazu veranlaßt, das Grundgesetz zu ändern. Rechtlich notwendig wäre dies nicht; der Vorrang des EU-Rechts würde konfligierende Verfassungsbestimmungen überspielen. Nicht zuletzt aus Gründen der „Verfassungsästhetik“ empfiehlt es sich aber, die Bestimmungen des Grundgesetzes im Einklang mit den Vorgaben des EU-Rechts zu halten. In solchen Fällen ist eine nachträgliche Grundgesetzänderung nicht mehr Ausdruck des freien Willens des Verfassungsgebers, sondern nur noch Ausdruck der Akzeptanz der Rechtsprechung des EuGH³¹⁵. Als Beispiel hierfür ist aus jüngerer Zeit vor allem der Streit um den Zugang von Frauen zum Dienst mit der Waffe in der Bundeswehr zu nennen. In der Sache ging es um die Frage, ob Art. 12a Abs. 4 GG („[Frauen] dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten.“) sowie die entsprechenden Regelungen des § 1 II

³⁰⁹ Zsfd. Schwarze, Jürgen, Deutscher Landesbericht, in: Ders. (Hrsg.), Die Entsehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000, S. 109, 147; Bogdandy, Armin von, Zweierlei Verfassungsrecht, 39 Der Staat 2000, S. 163, 165.

³¹⁰ Dazu oben I 2 a und b.

³¹¹ Das Kommunalausländerwahlrecht (Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 S. 3 GG) wurde erst im Rahmen einer *Vertragsänderung* (Art. 19 EGV), nicht etwa durch Mehrheitsentscheidung nach Art 249, 308 EGV geregelt. Die RL 94/80/EG ist in diesem Zusammenhang lediglich als Durchführungsvorschrift zu Art. 19 EGV ergangen, vgl. Schrapper, Ludger, Die Richtlinie 94/80 EG zum aktiven und passiven Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, 110 DVBl. 1995, S. 1167 f.

³¹² Auch Art. 88 GG wurde nicht wegen vorrangigem Sekundärrecht der EG, sondern im Zuge der Maastrichter Vertragsänderungen (Art. 4 Abs. 2, 105 Abs. 1 ff. EGV) geändert; vgl. nur Pernice, Ingolf, Das Ende der Währungspolitischen Souveränität Deutschlands und das Maastrichturteil des BVerfG, in: Due, Ole u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. 2, 1995, S. 1057.

³¹³ Vgl. etwa Rupp, Hans H., Grundgesetzänderung durch völkerrechtlichen Vertrag - ein vernachlässigtes Problem des Maastrichtvertrages, in: Ipsen, Jörn u.a. (Hrsg.), Festschrift Heymannsverlag, 1995, S. 499.

³¹⁴ Im Einzelnen oben I 2.

³¹⁵ Anders liegt es im Fall der neu eingefügten Vorschrift über die Auslieferung Deutscher nach Art. 16 II 2 GG, da diese Regelung nicht unter dem Einfluss des Europarechts im engeren Sinne entstanden ist. Im einzelnen Zimmermann, Andreas, Die Auslieferung Deutscher an Staaten der Europäischen Union und internationale Strafgerichtshöfe, Überlegungen zum neuen Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG, 56 JZ 2001, S. 233.

Soldatengesetz (SG) und des § 3 a Soldatenlaufbahnverordnung (SLV) gegen Art. 2 Abs. 2 RL 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen verstoßen. Der EuGH bejahte in seiner Entscheidung³¹⁶ diese Frage, nachdem er zuvor darauf hingewiesen hatte, dass es zwar Sache der Mitgliedstaaten sei, die geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer inneren und äußeren Sicherheit zu ergreifen, dass dies allerdings derartige Maßnahmen nicht vollständig der Anwendung des Unionsrechts entziehe (Rz. 15 ff.). Mit Gesetz vom 19. Dezember 2000, für das gerade eine (!) Lesung erforderlich war, erhielt Art. 12a Abs. 4 S. 2 GG daraufhin folgende Fassung: „[Frauen] dürfen auf keinen Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden“³¹⁷. Nicht immer hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber zu einem derartigen Schritt entschlossen: Die unter dem Einfluß des Art. 39 Abs. 4 EGV³¹⁸ erfolgte Öffnung des Beamtentums für EU-Bürger etwa findet bislang im Grundgesetz keinen ausdrücklichen Niederschlag. In der Bewertung der EU-rechtlich erzwungenen Verfassungsänderungen ist man sich uneins: Teilweise spricht man davon, die in dieser Form erfolgende Europäisierung der deutschen Verfassung bedeute „einen Verlust an substantieller Einheit.“³¹⁹ Vieles spricht allerdings dafür, in der EU-rechtlich induzierten Anpassung überholter Regelungen an gewandelte gesellschaftliche Selbstverständnisse einen Gewinn an gesellschaftlicher Einheit zu erblicken. Vor dem Hintergrund von Art. 6 Abs. 3 EUV ist ausgeschlossen, dass sich das EU-Recht in einen Bereich begibt, in dem es die Zerstörung substantieller gesellschaftlicher Einheit bewirken wird.

Das Grundgesetz läßt implizite Änderungen seiner Bestimmungen nicht zu (Art. 79 Abs. 1 GG). Im Zuge der Entstehung des europäischen Verfassungsverbunds hat die vom Grundgesetz errichtete Ordnung allerdings erhebliche Veränderungen erfahren. Stille Veränderungen treten nicht nur dadurch ein, dass Kompetenzverlagerungen nach oben stattfinden und so die bestehenden Zuständigkeiten und Verfahren entwertet werden. Wo grundgesetzliche Regeln im Zuge der Integration angesichts der Autorität der Vorrangrechtsprechung des EuGH unanwendbar werden oder mittels gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung einen anderen Gehalt annehmen, nimmt die von diesen Regeln errichtete Ordnung eine neue Form an – und zwar ohne explizite Zustimmung des deutschen verfassungsändernden Gesetzgebers. Die durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Regelungen haben in diesem Zusammenhang hohen Wandlungsdruck entfaltet.

³¹⁶ EuGH (Urteil vom 11.1.2000) Rs C-285/98, EuZW 2000, S. 211 - Tanja Kreil. Dazu statt vieler Hirsch, Günter, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, 53 NJW 2000, S. 1817.

³¹⁷ Zum Ganzen Scholz, Rupert, RIW 2000, S. 222; Arndt, Claus, Waffeneinsatz von Frauen bei der Bundeswehr, 53 NJW 2000, S. 1461; Köster, Konstantin und Schröder, Jan, Eine beachtenswerte Kompetenzüberschreitung - Frauen an die Waffe, 54 NJW 2001, S. 273, Götz, Volkmar, Anmerkung, 55 JZ 2000, S. 413, Hirsch, Günter, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, 53 NJW 2000, S. 1817; Kämmerer, Jörn, Axel, Gleichberechtigung am Gewehr, 35 EuR 2000, S. 102; Koch, Christiane, Anmerkung, 115 DVBl. 2000, S. 476; Stahn, Carsten, Streitkräfte im Wandel - Zu den Auswirkungen der Urteile Sirdar und Kreil auf das deutsche Recht, 27 EuGRZ 2000, S. 121; Streinz, Rudolf, Frauen an die Front, 115 DVBl. 2000, S. 585; Zuck, Rüdiger, Frauen an die Front?, 53 NJW 2000, S. 1701.

³¹⁸ Art. 33 IV iVm 116 GG und die einfachen Beamtengesetzen gerieten unter der Rechtsprechung des EuGH in der Rs. 66/85, Slg. 1986, S. 2121 - Lawrie-Blum - derart unter Druck, dass nur die Neufassung von §§ 7 I Nr 1 BBG und 4 I Nr. 1 BRRG der neuen Rechtslage genüge tun konnte; vgl. allerdings immernoch die alte Fassung des Art. 33 II GG.

³¹⁹ Bogdandy, Armin von, Zweierlei Verfassungsrecht, 39 Der Staat 2000, S. 183.

Man denke nur etwa an die Vergemeinschaftung des Zuwanderungs- und Asylrechts (Art. 61 ff EGV) und deren Einfluss auf Gehalt und Anwendbarkeit des Art. 16a Abs. 1 GG³²⁰. Nicht ohne Grund wurde schon davon gesprochen, diese Vergemeinschaftung könne zu einer völligen „Umverteilung einer zentralen Rechtsprechungskompetenz vom BVerfG zum EuGH“ führen³²¹. Was dies für die Auslegung des Art. 16a GG heißen wird, kann man bislang nur erahnen. Ein weiteres Beispiel ist die neue Antidiskriminierungskompetenz im Vertrag von Amsterdam (Art. 13 EGV)³²² und das auf dieser Grundlage erlassene sogenannte „Antidiskriminierungspaket“³²³, dessen Vorschriften für die Auslegung und Anwendung des Art. 3 GG unmittelbar relevant werden können. Man denke insoweit nur etwa an den Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 der RL 2000/43/EG oder an die positiven Maßnahmen nach Art. 5 dieser Richtlinie³²⁴. Schon aus Platzgründen ist es nicht möglich, einen auch nur annähernd vollständigen Überblick über die Bereiche zu geben, in denen die grundgesetzliche Ordnung derartigem Wandlungsdruck ausgesetzt ist.

III 4. Institutionelle Interdependenz: Europäische Funktionen deutscher Institutionen

Institutionell, organisatorisch und zurechnungstechnisch hat der nunmehr fünfzigjährige Integrationsprozeß nichts daran geändert, dass die Träger deutscher Staatsgewalt weiterhin der deutschen Staats- und Rechtsordnung zuzurechnen sind. Insofern sind sie *nicht* zu europäischen Institutionen geworden. Dies ist deutlich herauszuheben, weil die gemeinhin leicht dahingesagte Rede von der Doppelstellung oder vom „Doppelmanat“ der nationalen Stellen die rechtlichen Zusammenhänge zu verunklaren droht. Richtig ist auf der anderen Seite aber auch, dass die nationalen Stellen ihre Funktionen (in Gesetzgebung, in der vollziehenden Gewalt und in der Justiz³²⁵) in funktionaler Abhängigkeit von europäischer Hoheitsgewalt wahrnehmen. Die (Teil-)Rechtsordnungen beeinflussen sich wechselseitig so, dass die Ausübung politischer Herrschaft in ihrer Gesamtheit im Zeichen eines Funktionswandels steht, der auch den Kern nationaler Souveränität berührt³²⁶. Diese funktionale Abhängigkeit ist nicht in allen drei Bereichen gleichermaßen ausgeprägt. Vielmehr wandelt sich die Funktionswahrnehmung der deutschen Institutionen in aufgabenspezifischer Weise. Normatives Leitbild sind dabei die folgenden Prinzipien: das Prinzip der Rechtstreue, das nationale Stellen ebenso wie die EU-Organe dazu verpflichtet, das an sie gerichtete Recht auch zu beachten; das Prinzip der interinstitutionellen Kooperation, also vor allem der Kooperation der nationalen mit den europäischen

³²⁰ Im einzelnen etwa Schmah, Stefanie, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, 21 ZAR 2001, S. 3.

³²¹ Nickel, Rainer, Die Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung, 56 JZ 2001, S. 625, 628f.

³²² Dazu im einzelnen Jochum, Georg, Der neue Art. 13 EGV oder „political correctness“ auf europäisch?, 32 ZRP 1999, S. 279.

³²³ RL 2000/43/EG des Rates vom 29. 6. 2000, ABl. L 180, S. 22; RL 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000, ABl. L 303, S. 16.

³²⁴ Im einzelnen Hailbronner, Kay, Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, 21 ZAR 2001, S. 254.

³²⁵ Kadelbach, Stefan, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1999, S. 15 ff.

³²⁶ Vgl. nur MacCormick, Neil, Das Maastricht-Urteil: Souveränität heute, 50 JZ 1995, S. 797.

Institutionen³²⁷; sowie das Prinzip des Respekts vor verbliebenen Entscheidungsspielräumen, das eng mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden ist. Im folgenden werden Teilaspekte dessen aus den Bereichen aller drei Gewalten herausgegriffen, zunächst für den der Gesetzgebung (a), sodann für den der Exekutive (b) und schließlich den der Judikative (c).

III 4 a. Der Bundestag im Prozeß europäischer Hoheitsausübung: Indirekte Legitimationsquelle und Verantwortlichkeit für die Umsetzung europäischen Rechts

Im Prozeß europäischer Hoheitsausübung kommt den nationalen Parlamenten eine wichtige Doppelfunktion zu: Sie nehmen zunächst weiterhin eine zentrale Rolle bei der Vermittlung demokratischer Legitimation ein. Noch immer steht im Prozeß der Vermittlung von Legitimation – vor allem über die Zustimmung zu den Verträgen und personelle Bestimmungsrechte – die Mitsprache und Kontrolle nationaler Parlamente im Vordergrund³²⁸. Das BVerfG streicht dies im Maastricht-Urteil deutlich hervor und betont, dass das Unionsrecht dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht zuletzt deshalb entspreche, weil ihm der deutsche Bundestag zugestimmt hat³²⁹. Angesichts des Umstandes, dass sich die Identität der europäischen Bürger weiterhin vor allem in nationalen Zusammenhängen definiert (dazu s.o. II 2), müssen repräsentative Organe, die diesem Verständnis eine Stimme verleihen können, weiterhin an entscheidender Stelle im Prozeß europäischer Hoheitsausübung mitwirken. Erst mit der Entstehung einer hinreichend verfestigten europäischen Identität ist ein Bedeutungsverlust der nationalen Organe (und damit der nationalen Parlamente) hinnehmbar. Im deutschen System der repräsentativen Demokratie heisst dies, dass auf die Vermittlung maßgeblicher Legitimation durch die Mitwirkung des Bundestages weiterhin nicht verzichtet werden kann. An allererster Stelle geschieht diese Legitimationsvermittlung durch die jeweiligen Zustimmungsgesetze, die zur Entstehung und Änderung des unionalen Primärrechts, also als Teil des Vertragsänderungsverfahrens (vgl. Art. 48 Abs. 3 EUV), ergehen.

Legitimatorische Funktionen hat der deutsche Bundestag allerdings nicht nur im Zusammenhang mit der Zustimmung zur Änderung des unionalen Primärrechts. Er wirkt darüber hinaus insofern mit, als er Einfluß darauf nehmen kann, wer die Bundesrepublik im Rat vertritt (Vermittlung personeller Legitimation). Darüber hinaus steht dem Bundestag nach der grundgesetzlichen Ordnung (Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG) die Möglichkeit der sachlich-inhaltlichen Mitsprache bei der Festlegung der deutschen Position und damit eine mittelbare sachlich-inhaltliche Beteiligung an der *Rechtsetzung* der Europäischen Union zu (Vermittlung

³²⁷ Huber, Peter M., Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 228ff; Kirchhof, Paul, Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, 48 JZ 1998, S. 965.

³²⁸ Zum Demokratiedefizit vgl. statt vieler den Sammelband von Drexl, Josef u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999; vertiefend Höreth, Marcus, Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, 1999; Kluth, Winfried, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union - eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, 1995; Groeben, Hans von der, Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft, 1987; speziell zur Rechtssetzung Streinz, Rudolf, Die demokratische Legitimation der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaft, 6 VBIThü. 1997, S. 73.

³²⁹ S.o. I 2. a

sachlich-inhaltlicher Legitimation). Allerdings hat der Deutsche Bundestag hier nicht, wie in anderen Bereichen formaler Gesetzgebung³³⁰, die Entscheidungsprärogative. Vielmehr werden die aus dem Demokratieprinzip fließenden Grundsätze über Rolle und Rang parlamentarischer Gesetzgebung (unter Einschluß von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes³³¹) im Bereich der rechtssetzenden Tätigkeit der Europäischen Union in erheblichem Umfang überspielt³³². Dem Grundsatz nach wird die deutsche Mitwirkung an europäischer Rechtsetzung als Form der Ausübung auswärtiger Gewalt angesehen, die in der rechtlichen Verantwortung der Bundesregierung liegt, soweit sie nicht, etwa nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 und 24 Abs. 1 GG, dem Deutschen Bundestag übertragen ist³³³. Nur die Grundsatzfragen der auswärtigen Politik sind unter einen allgemeinen Parlamentsvorbehalt gestellt. Dazu aber gehört die Sekundärrechtssetzung grundsätzlich nicht³³⁴. Vor diesem Hintergrund werden die Mitwirkungsrechte, die dem Bundestag nach Art. 23 GG (über die allgemeinen Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten hinaus) gewährt werden, denn auch vorwiegend als Kompensation gedeutet, und zwar nicht nur hinsichtlich der Länderbeteiligung durch den Bundesrat, sondern gerade auch hinsichtlich der Beteiligung des Bundestages (vgl. allgemein dazu oben II 2 b).

Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG verpflichtet die Bundesregierung allerdings lediglich dazu, den Bundestag „zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten“. Nach Art. 23 Abs. 3 GG hat die Bundesregierung dem Bundestag vor der Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union lediglich „Gelegenheit zur Stellungnahme“ zu geben (S. 1) und diese bei den Verhandlungen lediglich zu berücksichtigen (S. 2). *Verfassungsideell und politisch* läßt sich die Bestimmung deutscher Positionen im europäischen Rechtsetzungsprozeß, in Anlehnung an frühere Gedanken Friesenhahns³³⁵, als kooperativer Prozeß verstehen; danach steht das Recht zur Bestimmung dieser Positionen Parlament und Regierung „zur gesamten Hand“ zu betrachten³³⁶. Dies kommt der Formulierung der Vorschrift des Art. 23 GG nahe. Die daran angelegte Pflicht der Bundesregierung zur „Berücksichtigung“ der Stellungnahme des Bundestages läßt es nicht zu, der Stellungnahme *jede* rechtliche Bedeutung abzuspochen. Eine Verantwortung zur gesamten Hand begründet auf der einen Seite echte Kooperationspflichten, auf der anderen Seite läßt sie dem System aber genügend Flexibilität, um zwischen überwiegend technisch-regulierender europäischer Gesetzgebungstätigkeit und bedeutenderen Grundsatzentscheidungen zu unterscheiden. Die Reichweite der Beteiligungsrechte muß insoweit „fallweise“ bestimmt werden, nicht im Sinne inhaltlicher

³³⁰ Zum Gesetzesbegriff nur Ossenbühl, Fritz, Gesetz und Recht - Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 61, S. 281, Rdn. 4 ff.

³³¹ Dazu Ossenbühl, Fritz, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 62, S. 315.

³³² Zu den Vorschriften im allgemeinen oben I 2 b.

³³³ Im einzelnen Grewe, Wilhelm G., Auswärtige Gewalt, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR III, 2. Aufl. 1996, § 77, S. 921, Rdn. 41f.

³³⁴ Vgl. Brenner, Michael, Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2 VBithü. 1993, S. 196, 198.

³³⁵ Friesenhahn, Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat, 16 VVDStRL 1958, S. 9ff, 37f, 70; vgl. dazu auch Menzel, Eberhard, Die auswärtige Gewalt in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts, 79 AöR 1953/54, S. 326, 348 ff. und Baade, Hans, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, 1962, S. 118.

³³⁶ So Fuchs, Michael, Art. 23 GG in der Bewahrung. Anmerkungen aus der Praxis, 54 DÖV 2001, S. 233; vertiefend Hansmeyer, Sandra, Die Mitwirkung des deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung, 2001, S. 136; a.A. Scholz, Rupert, Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, Rdn. 99.

Beliebigkeit, sondern vielmehr im Sinne einer zunehmend sich ausgestaltenden Kooperationspraxis am Maßstab vorhergehender Präzedenzfälle³³⁷.

Verfassungsrechtlich sind die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages allerdings so schwach ausgestaltet, dass davon auszugehen ist, dass die Entscheidungsverantwortung für die Verhandlungsführung der deutschen Vertreter im Rat bei der Sekundärrechtssetzung allein bei der Bundesregierung, nicht bei dem Bundestag liegt. Die Bundesregierung ist dem Bundestag mit anderen Worten nicht rechtlich, sondern allein politisch verantwortlich³³⁸. Daran kann naturgemäß auch die Einrichtung des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG) nichts ändern, ist dieser doch lediglich zur „Wahrnehmung“ und damit in praktisch-politischer Hinsicht auch zur Effektivierung der Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung ermächtigt, nicht jedoch zur Ausweitung. Wie bescheiden allerdings die Kompensation zu Gunsten des Bundestages ausgefallen ist, zeigt sich vor allem darin, dass die zu berücksichtigenden „Stellungnahmen“ als schlichte Parlamentsbeschlüsse keine Rechtsverbindlichkeit beanspruchen können³³⁹. Es wird daher auch diskutiert, ob der Bundestag zur Abhilfe seiner Ohnmacht trotz der Regelungen des Art. 23 Abs. 2 und 3 GG in Angelegenheiten von herausgehobener Bedeutung mittels eines förmlichen Mandatsgesetzes die Regelung des deutschen Verhandlungsbeitrags sozusagen an sich ziehen kann³⁴⁰. Angesichts der eindeutigen Regelungen des Art. 23 Abs. 2 und 3 GG scheint dies allerdings vom verfassungsändernden Gesetzgeber gerade nicht gewollt gewesen zu sein.

Auch eine bundestagsfreundliche, sich nahe an der Wortlautgrenze des Art. 23 Abs. 2 und 3 GG bewegendes Auslegung wird nicht umhinkommen, festzustellen, dass dem europäischen Sekundärrechtssetzungsprozess durch die Beteiligung des Deutschen Bundestages in *sachlich-inhaltlicher Art* nur überaus schwache demokratische Legitimation vermittelt werden kann³⁴¹. In der komplizierten Welt des integrierten Nationalstaates ist kaum davon auszugehen, dass eine Regierung gerade nur *deshalb* das Vertrauen des Bundestages verliert, weil sie einem Akt auf europäischer Ebene zugestimmt hat, der die Zustimmung der Bundestagsmehrheit nicht genießt. Die Beschränkung des Deutschen Bundestages auf zu berücksichtigende Stellungnahmen ist umso schwerwiegender, weil der zweite maßgebliche Legitimationsstrang europäischer Sekundärrechtssetzung, die Mitentscheidung durch das Europäische Parlament, zwar mittlerweile sehr viel stärker ausgeprägt ist, in zentralen Fragenbereichen aber immer noch wichtige Wünsche offen lässt³⁴². Die Beschränkung muß zudem vor dem Hintergrund der sich immer weiter ausbreitenden Komitologie kritisch befragt werden.³⁴³

³³⁷ Vgl. im einzelnen aber die Regeln des EUZBBG.

³³⁸ Vgl. insoweit nur Scholz, Rupert, Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Rdn. 98 ff, 112 ff.; Pernice, Ingolf, Art. 23, in Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Rdn. 105.

³³⁹ Scholz, Rupert, Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Rdn. 117.

³⁴⁰ Rath, Christian, Die „unionswärtige Gewalt“ des deutschen Bundestages, in: ZfParl, Sonderheft 1995, Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, S. 114, 138ff; vorsichtig bejahend Scholz, Rupert, Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Rdn. 118.

³⁴¹ Daran kann auch die Zusammenarbeit in der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) nichts ändern.

³⁴² So fehlt es noch immer an der für demokratische Legitimation so wichtigen Zählwertgleichheit von Stimmen aus kleinen und großen Mitgliedstaaten mit der Folge einer „Renationalisierung“ des Europäischen Parlamentes. Ferner ist die Mitentscheidung noch immer in zentralen Bereichen nicht ausreichend eingeführt; im einzelnen vgl.

So ist der Bundestag denn auch vorwiegend bei der *Durchführung* des Unionsrechts befähigt, demokratische Legitimation in sachlich-inhaltlicher Sicht zu vermitteln. Dies gilt vor allem dort, wo ihm bei der Durchführung Entscheidungsspielräume zustehen. Dies ist regelmäßig etwa bei der Umsetzung von Richtlinien der Fall (Art. 249 Abs. 3 EGV).³⁴⁴ Eine legitimationsvermittelnde Rolle spielt der Bundestag auch dort, wo ihm bei der Durchführung von EU-Recht eigene Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Form und des Mittels im Rahmen der Umsetzung nicht verbleibt³⁴⁵. Allein der Umstand, dass der Deutsche Bundestag die Entscheidung des europäischen Gesetzgebers anerkennt und durch Erlass einer deutschen Durchführungsnorm bestätigt, wirkt legitimationsvermittelnd. Insofern wirkt diese Legitimationsvermittlung durchaus *europäisch*³⁴⁶. Indem der Deutsche Bundestag europäische Funktionen erfüllt, vermittelt er Legitimation sozusagen in die europäische Gesetzgebung hinein.

Die Feststellungen zur begrenzten Legitimationsvermittlung durch den Deutschen Bundestag sind allerdings im größeren Zusammenhang zu sehen. Das Demokratiedefizit in der Europäischen Union hat nicht nur spezifische, sondern durchaus auch unspezifische Züge, nämlich solche, die sowohl in der EU als auch in ihren Mitgliedstaaten, ja überhaupt im modernen Staat bestehen. Auf die unspezifischen Züge des Demokratiedefizits der EU (etwa Aufgabenkomplexität, gesellschaftliche Differenzierung, Werteverlust, Externalisierungstrend usw.) hat kürzlich *Gertrude Lübbe-Wolff* hingewiesen³⁴⁷ und dabei deutlich gemacht, welche Schwierigkeiten auch ein nationales Parlament hat, diesem „Legitimationsschwund“

kürzlich nur Sobotta, Christoph, Transparenz in den Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union, 2001, S. 51 ff.

³⁴³ Zur Komitologie unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Kontrolle vgl. etwa Haibach, Georg, Komitologie nach Amsterdam - Die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich, 90 VA 1999, S. 98, 106; für die politiktheoretischen Bezüge vgl. vor allem Toeller, Annette E. und Hofmann, Herwig C.H., Democracy and the Reform of Comitology, in: Andenas, Mads und Türk, Alexander, Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, 2001, S. 25, Joerges, Christian und Falke, Josef (Hrsg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, 2000. Lübbe-Wolff, Gertrude, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 267, bei Fn. 55ff; unterscheidet in echte und unechte Komitologie. Echte Komitologie ist danach durch das Halten der Kommission „an der mitgliedstaatlichen Leine“ motiviert und Ausdruck des nur begrenzten Willens der europäischen Völker zur politischen Einheit (S. 268). Unechte Komitologie liegt im Fall der technisch-wissenschaftlichen Ausschüsse vor und hat danach ihre Parallele in den Mitgliedstaaten (Teil des sog. unspezifischen Legitimationsdefizits, s. sogleich). Die Unterscheidung ist hier von Interesse, da im Fall der echten Komitologie das Legitimationsdefizit hinsichtlich der Mitwirkung des Deutschen Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG durch Rückverlagerung auf die nationalen Exekutiven sozusagen noch verstärkt wird und dadurch hier in doppelter Schärfe auftritt.

³⁴⁴ Im einzelnen Nettesheim, Martin, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, 1999, S. 18ff, 31ff; Danwitz, Thomas von, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht, 84 VA 1993, D. 73, 79.

³⁴⁵ Vgl. etwa EuGH Rs. 48/75, Slg. 1976, S. 497 - Royer (ständige Rechtsprechung)

³⁴⁶ In diese Richtung auch Pernice, Ingolf, The Role of National Parliaments in the European Union, in Walter Hallstein-Institut (Hrsg.), WHI - Papers 5/01, zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de/pernice-parliaments.htm.

³⁴⁷ Lübbe-Wolff, Gertrude, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL (2001), S. 246.

entgegenzuwirken³⁴⁸. Insoweit ordnen sich die normativen Beschränkungen des Art. 23 GG in faktische Zusammenhänge größeren Stils ein.³⁴⁹

III 4 b. Europäische Funktionen deutscher Verwaltungsbehörden: Ein Doppelmandat der Exekutive

Der Funktionswandel der deutschen Institutionen wird auch im Bereich der vollziehenden Gewalt wahrgenommen und gemeinhin unter dem Gesichtspunkt der „Europäisierung des Verwaltungsrechts“ diskutiert. Damit wird ein Prozeß beschrieben, der nicht nur zu einem Funktionswandel der nationalen Verwaltungsbehörden führt, sondern der auch tiefgreifende Wandlungen des jeweils anzuwendenden institutionellen Rechts sowie des Verfahrens- und des materiellen Verwaltungsrechts mit sich bringt.³⁵⁰ Der Anpassungsdruck ist nicht auf den Bereich des positiven Rechts begrenzt, sondern macht sich auch im Bereich grundlegender Regelungsansätze und Ordnungsstrukturen³⁵¹ sowie auf der Ebene dogmatischer Figuren bemerkbar. Dieser Einfluss macht auch vor jenen Bereichen nicht halt, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts liegen. Er durchdringt diese jedenfalls mittelbar insoweit, als sich unterschiedliche Regeln für vergleichbare Verwaltungsvorgänge nicht lange durchhalten lassen. *Friedrich Schoch* sprach schon 1995 in diesem Zusammenhang von einem „ungeahnte[n] faktische[n] Harmonisierungspotential“ des EuGH³⁵² und verwies dabei auf die mittlerweile zum Allgemeinplatz gewordenen Problemfelder der Überlagerung des allgemeinen deutschen Verwaltungsrechts durch das Europarecht³⁵³. Die Probleme der

³⁴⁸ *Ibid.* S. 273 ff.

³⁴⁹ Vgl. auch Weiler, Joseph J.H., *The Transformation of Europe*, in: Ders., *The Constitution of Europe*, 1999, S. 10, 80.

³⁵⁰ Grundlegend Kadelbach, Stefan, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, 1999; Danwitz, Thomas von, *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*, 1996; Classen, Claus Dieter, *Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 31 *Die Verwaltung* 1998, S. 307; Magiera, Siegfried, Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), *Verwaltung in der Europäischen Union*, 2000; Schwarze, Jürgen, *Deutschland*, in: Ders. (Hrsg.), *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, 1996; Rengeling, Werner und Zuleeg, Manfred, *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht*, 53 *VVDStRL* 1994; zu Einzelbereichen etwa Kämmerer, Jörn Axel, *Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts*, 36 *EuR* 2001, S. 27 m.w.N.; Scheuing, Dieter H., *Europäisierung des Verwaltungsrechts: Zum mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug des EG-Rechts am Beispiel der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen*, 34 *Die Verwaltung* 2001, S. 107-143. Europäisiertes nationales Verwaltungsrecht ist zu unterscheiden vom europäischen Verwaltungsrecht, also jenem Komplex gemeinschaftsrechtlicher Normen, die Organisation und Verfahren der europäischen Verwaltungsbehörden sowie das von Ihnen anzuwendende materielle Recht betreffen; dazu nur Schwarze, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

³⁵¹ Unter europarechtlichem Einfluss entstehen völlig neue Rechtsgebiete, wie etwa das Vergabe- (§§ 97 ff. *GWB*) und Telekommunikationsrecht (*TKG*) mit der entsprechenden Neuschaffung von Behörden (§§ 66 ff. *TKG*). Diese handelt dann auch nach völlig neuen Maßstäben: Ulrich Battis etwa weist darauf hin, wie fremd dem deutschen Verwaltungsrecht die Versteigerung von Lizenzen anstelle einer hoheitlichen Vergabe nach Kriterien der Zuverlässigkeit und Sachkunde sind, in: *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Gemeinschaftsrecht*, *DÖV* 2001, S. 988, 989.

³⁵² Schoch, Friedrich, *Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 50 *JZ* 1995, S. 109, 117, Ders., *Europäisierung der verwaltungsrechtsordnung*, 20 *VBIBW* (1999), S. 241.

³⁵³ Etwa auf die Pflicht nationaler Behörden, gemeinschaftswidriges nationales Recht unangewendet zu lassen („Lockerung der Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 III GG)“), auf die Umsetzung von EG-Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften („Modifizierung der Rechtsquellen- und Handlungsformenlehre“), auf die Situation bei der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen („Minimalisierung des

Europäisierung bestehen in der Sache noch heute, jedoch klären und verfestigen sich ihre Konturen³⁵⁴. Es treten allerdings auch immer wieder neue Probleme drängend hinzu³⁵⁵.

Neben diese tiefgreifende Europäisierung der nationalen Rechtsordnung „von oben“ rückt die *horizontale Verwaltungskooperation* zwischen den Mitgliedstaaten zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses³⁵⁶. Zu denken ist etwa im Bereich des Umweltrechts an den Aufbau europaweiter Verbundgebiete nach den FFH-Richtlinien, im Bereich des Infrastrukturrechts an die Planungsanforderungen für die Schaffung transeuropäischer Netze³⁵⁷ oder im Bereich des Sicherheits- und Ordnungsrechts an den in Amsterdam beschlossenen Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“³⁵⁸ und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen unter Titel VI des EUV³⁵⁹. Dogmatisch schlägt sich die zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben erforderliche horizontale Verwaltungskooperation in völlig neuen Kreationen wie etwa dem sog. „transnationalen Verwaltungsakt“³⁶⁰ nieder. Wegen des überwiegend dezentralen Vollzugs europäischen Rechts kommt der Verwaltungskooperation eine nicht unerhebliche integrationstheoretische Bedeutung zu. Die stetig steigende horizontale Verschränkung der (weiterhin institutionell der nationalen Ordnung zuzurechnenden) Verwaltungsapparate bewirkt neben der bisher überwiegend

Vertrauensschutzes“), auf die Entwicklung des gemeinschaftsrechtlichen Entschädigungsanspruchs („Überforderung unseres Staatshaftungsrechts“) und auf den einstweiligen Rechtsschutz („faktische Ausserkraftsetzung des nationalen Rechts“). Alle Beispiele in Schoch, Friedrich, *Ibid.*, S. 111f m.w.N. Die Gegenmeinung sieht in der Europäisierung lediglich eine bereichsspezifische Überlagerung, die den Korpus nationalen Rechts im übrigen unangetastet lasse, vgl. etwa hinsichtlich des vorläufigen Rechtsschutzes Schwarze, Jürgen, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, 241, 250f: „spezifische Fallgestaltungen“.

³⁵⁴ Vgl. etwa den Beschluss 2 BvR 1210/98 des BVerfG vom 17. 2. 2000, 53 NJW 2000, S. 2015, in dem es die Rechtsprechung des BVerfG zur Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Subventionen, insbesondere zu § 48 Abs. 4 S. 1 VwVfG, für rechtmäßig erklärte. Die Rechtsprechung des BVerfG hatte sich an der zuvor in derselben Sache ergangenen Entscheidung des EuGH orientiert (EuGH, Slg. 1997, I-1591 - Alcan), eine Entscheidung, die in Deutschland zu einer heftigen Kontroverse über die Autonomie des nationalen Verfahrensrechts und die Befolgungspflicht von Entscheidungen des EuGH geführt hatte, vgl. dazu nur Scholz, Rupert, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrensrecht - Zur Rechtsprechung des EuGH im Fall „Alcan“, 51 DÖV 1998, S. 261 und Frowein, Jochen Abr., Kritische Bemerkungen zur Lage des deutschen Staatsrechts aus rechtsvergleichender Sicht, 51 DÖV 1998, S. 806. Zu den neueren Entwicklungen in diesen Fragen Brenner, Michael, Huber, Peter M., Europarecht und Europäisierung in den Jahren 2000/2001, 116 DVBl. 2001, S. 1013, 1021; Scheuing, Dieter H., Rechtsprechungsanalyse Europäisierung des Verwaltungsrechts, 34 Die Verwaltung 2001, 107.

³⁵⁵ Vgl. etwa BVerfG, 19 NVwZ 2000, S. 1039: Nicht jede Kollision mit gemeinschaftsrechtlichen Normen ist als Nichtigkeitsgrund i.S. von § 44 Abs. 1 VwVfG zu behandeln; BVerfG, 19 NVwZ 2001, S. 319: Auch ohne gleichzeitige Vorlage an den EuGH kann im Revisionsverfahren nach § 94 VwGO ausgesetzt werden, wenn dem EuGH dieselbe Rechtsfrage in einem anderen Verfahren bereits vorgelegt worden ist.

³⁵⁶ Strukturierend insoweit Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, 31 EuR 1996, S. 270.

³⁵⁷ Art. 154 EGV; allgemein zur Europäisierung des Planungsrechts: Jarass, Hans D., Europäisierung des Planungsrechts, 115 DVBl. 2000, S. 945.

³⁵⁸ Art. 61 ff. EGV.

³⁵⁹ Art. 29 EUV.

³⁶⁰ Dazu Becker, Joachim, Der transnationale Verwaltungsakt, Übergreifendes europäisches Rechtsinstitut oder Anstoß zur Entwicklung mitgliedstaatlicher Verwaltungskooperationsgesetze?, 116 DVBl. 2001, S. 855; Ruffert, Matthias, Der transnationale Verwaltungsakt, 34 Die Verwaltung 2001, S. 453 mit Ausführungen zur Wirksamkeit transnationaler Verwaltungsakte in deutschem Recht S. 472; Neßler, Volker, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, 14 NVwZ 1995, S. 863.

diskutierten „Öffnung nach oben“ eine zunehmende mitgliedstaatliche „Öffnung zur Seite“³⁶¹: Neben die vertikale Integration tritt dadurch, gleichsam als zweites Strukturelement des europäischen Integrationsprozesses, eine immer stärker werdende Horizontalintegration der Mitgliedstaaten. Das entstehende horizontale Integrationsrecht findet sein Spezifikum darin, dass es zwar kein typisches supranationales Unionsrecht bildet, gleichwohl aber dem - wenn auch überwiegend intergouvernementalen – Europarecht verhaftet bleibt und damit dem klassischen Völkerrecht nicht mehr ohne weiteres zuzurechnen ist (vgl. etwa die Vorschriften über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen des Titel VI des EUV).

Der Blick auf die Gesamtheit von nationalem und europäischem Verwaltungsrecht macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass zur Entwicklung eines kohärenten Systems dogmatische Überlegungen allein nicht mehr ausreichen. Nationales und europäisches Verwaltungsrecht scheinen in dieser Sicht mittlerweile in eine neue „Phase der Strukturbildung“ getreten zu sein, die die „Europäisierungsphase“ zwar nicht ablöst, wohl aber überlagert und durchdringt³⁶². Mittlerweile wird daher verstärkt über eine übergreifende rechtliche Systembildung in diesem Bereich nachgedacht³⁶³.

III 4 c. Rechtsschutz in der Europäischen Union durch nationale Gerichte: Loyalitätskonflikte und Fragen der Verfahrensautonomie

Die Fragen der Europäisierung stellen sich nicht nur im Bereich nationalen Verwaltungsrechts, sondern auch (und vor dem Hintergrund von Art. 234 EGV vielleicht sogar mit besonderer Intensität) in dem der Gerichtsbarkeit. Nicht nur haben die deutschen Gerichte deutsches Recht anzuwenden, das in Umsetzung europäischer Vorgaben entstanden ist. Auch haben sie europäisches Recht anzuwenden, soweit dieses unmittelbare Anwendbarkeit beansprucht und somit im Konfliktfall nationalem Recht vorrangig ist (dazu oben III 3). Der nationale Rechtsanwender hat nationales Recht nicht nur verfassungskonform³⁶⁴, sondern auch unionsrechtskonform auszulegen, wenn ihm die rechtliche Norm einen Auslegungsspielraum belässt. In der Rechtsprechung des EuGH sind Fälle nachweisbar, in denen das nationale Gericht nicht nur eine Pflicht zur unionsrechtskonformen *Auslegung* nationalen Rechts traf, sondern eine Pflicht zur europarechtsinduzierten *Fortbildung* nationalen Rechts. Die Konsequenzen dieser Rechtsprechung für den Gewaltenteilungsgrundsatz sind an anderer Stelle erörtert worden³⁶⁵.

³⁶¹ Überzeugend Hecker, Jan, Europäisches Verwaltungskiooperationsrecht am Beispiel der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, 36 EuR 2001, S. 826, 841 ff.

³⁶² Hierzu und zum folgenden Schmidt-Aßmann, Eberhard, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze, in: Ders, Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.); Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 9, 11.

³⁶³ Danwitz, Tomas von, Systemgedanken eines Rechts der Verwaltungskooperation, in Schmidt-Aßmann, Eberhard und Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 171; Hoffmann-Riem, Wolfgang, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts - Perspektiven der Systembildung, in Schmidt-Aßmann, Eberhard und Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 317.

³⁶⁴ Dazu Vosskuhle, Andreas, Theorie und Praxis der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte, 125 AöR 2000, S. 177.

³⁶⁵ Nettesheim, Martin, Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts, 119 AöR 1994, S. 261.

Im Prozess der europäischen Rechtsvereinheitlichung stößt der nationale Richter auf eine Fülle von Problemen, die sich spezifisch aus dem Ineinandergreifen der beiden Rechtsordnungen ergeben³⁶⁶. So erzeugen die konkurrierenden Rechtsauffassungen von BVerfG und EuGH im Hinblick auf das Vorrangsprinzip für die Organe der Fachgerichtsbarkeit einen Loyalitätskonflikt. Während das BVerfG grundsätzlich nur nach nationalem Recht entscheidet (Art. 93 GG), übt der EuGH seinen Rechtsprechungsauftrag allein auf dem Gebiet des Unionsrechts aus (vgl. Art 46 EUV, 220 EGV, 136 EAG und 31 EGKS). Für den nationalen Richter stellt sich bei divergierender Rechtsprechung von EuGH und BVerfG die Frage, ob er dem EuGH nach Art. 234 EGV oder dem BVerfG nach Art. 100 GG vorzulegen hat. Die Brisanz dieser Frage zeigt sich vor allem in jenen Fällen, in denen erst der EuGH und dann das BVerfG hintereinander in derselben (!) Sache befasst waren, selbst wenn es im Ergebnis nicht zu einem Konflikt gekommen ist³⁶⁷. Weitere Konfliktslagen können entstehen, wenn sonstige Obergerichte ihre Rechtsprechung in Widerspruch zum EuGH und damit letztlich unter Verstoß gegen Art. 10 EGV vorantreiben.

Problemfelder und Anpassungsdruck sind natürlich auch bereichsspezifisch nachweisbar. Dies gilt zunächst und vor allem für den Bereich des Verwaltungsprozesses. Neben der Europäisierung des materiellen Verwaltungsrechts (II 4 b) ist für den nationalen Verwaltungsrichter die Europäisierung des Prozessrechts inzwischen deutlich spürbar³⁶⁸; dieser Prozeß wird von der deutschen Rechtswissenschaft mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Ähnlich wie im materiellen Verwaltungsverfahrensrecht entstehen Konflikte zwischen europäischem und nationalem Recht hier regelmäßig dadurch, dass der Regelungsanspruch des EU-Rechts in den Bereich der justiziellen Durchsetzung (Stichwort: einheitliche Wirksamkeit des EU-Rechts) hineinreicht, dort aber auf den (auch unionsrechtlich als Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips garantierten) Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie³⁶⁹ stößt. Bislang setzt das EU-Recht der mitgliedstaatlichen Autonomie vor allem negativ definierte Grenzen der Verfahrensautonomie³⁷⁰. Sie liegen bekanntlich im Diskriminierungs³⁷¹- und Vereitelungsverbot³⁷². In Deutschland liegen die Problemfelder vor

³⁶⁶ Allgemein Dörr, Dieter u.a. (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft, 1997.

³⁶⁷ Zu verweisen ist etwa nur auf die oben angesprochenen Fall in der Rechtssache Alcan, wengleich diese Rechtssache nicht im Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG an das BVerfG gegangen ist, sondern im Wege der Justizverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 90ff BVerfGG.

³⁶⁸ Zur Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im einzelnen etwa Hirsch, Günter, Europarechtliche Perspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 21 VBIBW 2000, S. 71; Schwarze, Jürgen, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, 19 NVwZ 2000, S. 241; Kokott, Juliane, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 31 Die Verwaltung 1998, S. 335. Zum Thema Europarecht im deutschen Verwaltungsprozess vgl. ferner etwa die Tagung des Verwaltungsgerichts Stuttgart, veröffentlicht in den aktuellen Ausgaben 2000 und 2001 der VBIBW.

³⁶⁹ Vgl etwa EuGH Slg. 1999, I-223, Rdn. 32 - Upjohn; zudem die 43. Erkl. zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Rahmen des Amsterdamer Vertrags. Der Unterschied zum deutschen Justizföderalismus liegt hier vor allem darin, dass die deutschen Landesgerichte überwiegend bundesrechtliches Prozessrecht anwenden, so dass - anders als bei der Anwendung europäischen Rechts durch mitgliedstaatliche Gerichte - insoweit Rechtseinheit gewährleistet ist.

³⁷⁰ Allgemein Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, 24 EuGRZ 1997, S. 289.

³⁷¹ Das Diskriminierungsverbot verbietet, dass die Verfahren in den Mitgliedstaaten zum Schutz der durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte nicht ungünstiger gestaltet werden dürfen als die nach nationalem Recht vorgesehenen Klagemöglichkeiten (EuGH Slg. 1999, I -223 - Upjohn).

allem im Bereich der Klagebefugnis³⁷³, der gerichtlichen Kontrolldichte³⁷⁴ und dem einstweiligen Rechtsschutz³⁷⁵. Vor dem Hintergrund der expansiven Rechtsprechung des EuGH kann jedenfalls in diesen Bereichen mittlerweile von einer grundlegenden Neuorientierung des deutschen Verwaltungsprozeßrechts gesprochen werden³⁷⁶.

Die Europäisierung der Gerichtsbarkeit macht sich daneben auch im Bereich des Privatrechts bemerkbar, hat doch besonders die europäische Privatrechtsvereinheitlichung in den letzten Jahren ungeahnte Ausmaße angenommen³⁷⁷. Schon lange geht es nicht mehr nur um die

³⁷² Das Vereitelungsgebot umfasst, dass effektiver Rechtsschutz zu gewähren ist (EuGH Slg. 1986, S. 1651 - Johnston; EuGH Slg. 1987, 4097 - Heylens) und insbesondere die vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebene Rechtsfolge durch die Ausgestaltung des nationalen Rechts nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden darf (EuGH Slg. 1997, I-1591 - Alcan).

³⁷³ Es steht vor allem noch immer die Vereinbarkeit der deutschen Schutznormtheorie mit der Rechtsschutzrechtsprechung des EuGH in Frage. Dazu aus jüngerer Zeit etwa Hölscheidt, Sven, Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht? Zu Wandlungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, 36 EuR 2001, S. 376, 387 m.w.N. und Halfmann, Ralf, Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, 91 VA 2000, S. 74). Vgl. im übrigen etwa die Einführung der Vorschriften der §§ 97 und 104ff. GWB (subjektives Recht für den Bieter auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren und spezielles Rechtsschutzsystem vor den Vergabekammern mit Beschwerdemöglichkeit zum OLG).

³⁷⁴ In Deutschland sind sowohl die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als auch die Ausschöpfung bestehender Ermessens- und Beurteilungsspielräume durch die deutschen Verwaltung als Ausfluss des Art. 19 Abs. 4 GG im Grundsatz voll überprüfbar, während sich der EuGH in der Regel auf eine bloße Rechtskontrolle beschränkt und lediglich danach fragt, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt, das vorgeschriebene Verfahren eingehalten und das Ermessen nicht missbraucht wurde. Der EuGH steht insoweit eher in der Tradition Frankreichs, wo die Überprüfung durch den Richter (unter Hervorhebung der Leistungsfähigkeit der Exekutive) vorwiegend als Problem der Gewaltenteilung wahrgenommen wird. In Deutschland hingegen gilt die Überprüfung durch den Richter (angesichts der Erfahrungen einer zu starken Exekutive) vorwiegend als Ausdruck effektiven Rechtsschutzes. Insoweit liegen hier auch die Unterschiede deutlicher zutage als im Bereich der Klagebefugnis, obgleich auch in diesem Bereich Annäherungen zwischen deutscher/europäischer Rechtsordnung bestehen (Hilf, NVwZ 2000, S. 249 nennt für die deutsche Seite etwa die Reduzierung der gerichtlichen Prüflichten in BVerwG, NVwZ 1998, S. 961 (Autobahnausbau) und in BVerwG, NVwZ 1998, 628 (atomare Anlage)).

³⁷⁵ Die bekannten Konstellationen sind die von EuGH Rs. C-213/89, Slg. 1990, S. I-2433 - *Factortame* (Nichtanwendung einer nationalen Vorschrift, wenn nur diese dem Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegensteht); EuGH Verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, S. I-415 - *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* (Bedingungen für die Aussetzung des Vollzugs eines auf Gemeinschaftsrecht beruhenden nationalen Verwaltungsakts); EuGH Rs. C-465/93, Slg. 1995, S. I-3761 - *Atlanta* (Bedingungen zum Erlass einer einstweiligen Anordnung unter Nichtanwendung von Gemeinschaftsrecht bei Zweifeln an dessen Gültigkeit); EuGH Rs. C-68/95, Slg. 1996, S. I-6065 - *T. Port* (Pflicht zur Zurückweisung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, wenn zum Bestehen des behaupteten Rechts noch eine Kommissionsentscheidung ergehen muss (Verweisung auf den europäischen Rechtsschutz)). Diese Entscheidungen dürfen nicht dahin verstanden werden, dass sie das deutsche Verwaltungsprozessrecht grundsätzlich in Frage stellen, sondern lediglich dahin, dass sie bereichsspezifisch den Wettbewerb stärken wollen (gleiche Bedingungen unter Konkurrenten) und sich zudem nur in einem sehr eingeschränkten Zusammenhang auswirken; vgl. hierzu Schwarze, Jürgen, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, 19 NVwZ 2000, S. 251.

³⁷⁶ Danwitz, Thomas von, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1998, S. 421.

³⁷⁷ Vgl. nur Taupitz, Jochen, Europäische Privatrechtsangleichung heute und morgen, 1993; Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft, 1993; Müller-Graff, Peter-Christian, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht, 46 NJW 1993, S. 13 ff.; Micklitz, H.W.; Perspektiven eines Europäischen Privatrechts, 6 ZEuP 1998, S. 253ff.; Schulze, Reiner (Hrsg.), Auslegung europäischen Privatrechts und angeglichenen Rechts, 1999; Schulte-Nölke, Hans und Schulze, Reiner (Hrsg.), Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, 1999; Franzen, Martin, Privatrechtsangleichung

Vereinheitlichung regulatorischen Wirtschaftsrechts. Vielmehr dringt die Rechtsvereinheitlichung mittlerweile in den Kernbereich der nationalen Privatrechtsordnungen vor. Zu denken ist in diesem Zusammenhang vor allem an die Fülle von Richtlinien zum Verbraucherschutz³⁷⁸ oder allgemein zum Schutz von Teilnehmern im Privatrechtsverkehr³⁷⁹. Das gesetzte Sekundärrecht hat der nationale Richter nach dem Ablauf der Umsetzungsfristen seinen Entscheidungen in den gerade genannten Konstellationen mittlerweile genauso selbstverständlich zugrundezulegen wie die allgemeinen Regeln des BGB oder des HGB mit ihren jeweiligen Nebengesetzen. Dabei steht der nationale Richter in einem engen Dialog mit dem EuGH³⁸⁰. Es kann daher nicht nur gesagt werden, dass der nationale Zivilrichter mittlerweile zu einem guten Teil auch europäischer Richter ist, sondern auch, dass der EuGH mittlerweile zu einem guten Teil auch europäischer Zivilrichter geworden ist³⁸¹.

Neben den genannten Bereichen europäisiert sich in Ansätzen auch das Strafrecht, obgleich in diesem Bereich die Europäisierung bislang (noch) vor allem unter dem Einfluß der Strassburger Rechtsprechungsorgane steht (vgl. etwa Art. 5 und 6 EMRK)³⁸².

Zusammenfassend läßt sich feststellen, dass die Europäisierung in alle Bereiche der Rechtsprechung tief vorgedrungen ist. Die beschriebenen Phänomene der Europäisierung stehen allerdings erst an ihrem Anfang. Wie weitgehend die Perspektiven sind, wird etwa deutlich in der Forderung nach einem europäischen „Gemeinrecht der Methode“, also nach einer Vereinheitlichung privatrechtlicher Methodik³⁸³. In diesen Zusammenhang steht etwa auch der Beschluss des Europäischen Rates von Tampere, in dem es unter Punkt 39 heißt: „Im Bereich des materiellen Zivilrechts bedarf es einer allgemeinen Studie über die Frage, ob zur Beseitigung von Hindernissen für das reibungslose Funktionieren von zivilrechtlichen

durch die Europäische Gemeinschaft, 1999; Grundmann, Stefan (Hrsg.), Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts, 2000.

³⁷⁸ Vgl. etwa RL 93/13/EWG des Rates über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen; RL 85/577/EWG des Rates betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen; RL 87/102/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit; RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz; RL 99/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter.

³⁷⁹ RL 77/187/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben und Betriebsteilen; RL 85/374/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte; RL 90/314/EWG des Rates über Pauschalreisen; RL 94/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilnutzungsrechten an Immobilien; RL 97/5//EG des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen; RL 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation.

³⁸⁰ Rechtsprechungsübersicht der letzten Jahre bei Hakenberg, Waltraud, Gemeinschaftsrecht und Privatrecht. Zur Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2000, 9 ZEuP 2001, S. 888; Kohler, Christian und Knapp, Andreas, Gemeinschaftsrecht und Privatrecht. Zur Rechtsprechung des EuGH im Jahre 1999, 9 ZEuP 2001, S. 116.

³⁸¹ Klauer, Irene, Die Europäisierung des Privatrechts. Der EuGH als Zivilrichter, 1998.

³⁸² Beispielhaft etwa Schomburg, Wolfgang, Die Europäisierung des Verbots doppelter Strafverfolgung - Ein Zwischenbericht, 53 NJW 2000, S. 1833.

³⁸³ Vgl. etwa Berger, Klaus P., Auf dem Weg zu einem europäischen Gemeinrecht der Methode, 9 ZEuP 2001, S.

Verfahren die zivilrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten angeglichen werden müssen“.³⁸⁴ Damit ist der Gedanke eines europäischen Privatgesetzbuches³⁸⁴ in Ansätzen bis in die europäischen Institutionen vorgedrungen³⁸⁵. Hier erschließt sich ein Änderungspotenzial großen Ausmaßes für die Tätigkeit deutscher Richter, zumal die Überlegungen langfristig nicht auf das Zivilrecht beschränkt bleiben dürften.

IV. Die Rolle der deutschen Regionen, Länder und Gemeinden und das Recht der EU

Die Union wirft Grundfragen föderaler Staatenverbindungen auf. Die gilt nicht nur im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Union, sondern vor allem auch innerhalb der Mitgliedstaaten, jedenfalls dann, wenn sie, wie die Bundesrepublik Deutschland, föderal organisiert sind. Die Bundesrepublik Deutschland steht insoweit vor ganz besonderen Herausforderungen: Unter dem Einfluss der europäischen Integration kommt es zu tiefgreifenden Strukturveränderungen und einem weitgehenden Funktionswandel im System des deutschen Föderalismus. Der Integrationsverbund hat sich jedenfalls im Hinblick auf die bundesstaatlich organisierten Mitgliedstaaten zu einer drei- oder gar vierstufigen Föderation entwickelt. Hierin liegt jedoch nicht notwendig eine Aufhebung oder gar Zerstörung des deutschen Föderalismus. Es muß darum gehen, normative Grundprinzipien zu entwickeln, mit denen die gegenseitige Verschränkung, Überlagerung und - möge man es so nennen - „Verformung“³⁸⁶ der jeweiligen Ebenen geordnet und in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden können.³⁸⁷ Dies kann nur gelingen, wenn die untergeordneten Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) die Funktionsnotwendigkeiten der europäischen Integration respektieren. Es setzt aber auch voraus, dass die übergeordnete Ebene (Union) Respekt vor den föderalen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten zeigt. Die EU darf nicht „landesblind“ sein!³⁸⁸ Sie muß die wesentlichen Gehalte des mitgliedstaatlichen Föderalismus zur Kenntnis nehmen und im Rahmen des ihr Möglichen schützen.

Dies ist bislang nur unzureichend geschehen. Noch sind es weiterhin nur die Mitgliedstaaten, die Ansprechpartner der EU sind und in den Organen der EU mitwirken. Diese den völkerrechtlichen Strukturen verhaftete Gegebenheit steht in merkwürdigem Gegensatz zu

³⁸⁴ Dazu etwa Schwintowski, Hans-Peter, Auf dem Weg zu einem Europäischen Zivilgesetzbuch, 57 JZ 2002, S. 205; Basedow, Jürgen, Das BGB im künftigen europäischen Privatrecht: Der hybride Kodex. Systemsuche zwischen nationaler Kodifikation und Rechtsangleichung, 200 AcP 2000, S. 445; Sonnenberger, Hans Jürgen, Der Ruf unserer Zeit nach einer europäischen Ordnung des Zivilrechts, 53 JZ 1998, S. 982; Timme, Michael, Zu Chancen und Grenzen einer Europäischen Ordnung des Zivilrechts, 33 ZRP, S. 301.

³⁸⁵ Zur Mitteilung der Kommission Von Bar, Christian, Die Mitteilung der Europäischen Kommission zum Europäischen Vertragsrecht, 2 ZEuP 2001, S. 799.

³⁸⁶ Heckel, Katharina, Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung, 1998, S. 12.

³⁸⁷ Vgl. hierzu schon Ipsen, Hans Peter, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Caemmerer, Ernst von (Hrsg.), Probleme des europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, 1966, S. 248; Badura, Peter, Die Kunst der föderalen Form, in Ders. und Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, 1993; Thürer, Daniel, Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, 23 integration, 2000, S. 89; Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, 24 integration, 2001, S. 102; Müller-Terpitz, Ralf, Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungsprozess der Europäischen Union, 1999.

³⁸⁸ Leider zu optimistisch: Wuermeling, Rudolf, Das Ende der „Länderblindheit“: Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, 28 EuR 1993, S. 196ff.

dem Umstand, dass das politische Geschehen im Integrationsverbund als Innenpolitik zu betrachten ist. Viel weniger als auf die nationale Gesetzgebung haben die Länder Einfluss auf das EU-Recht, weder mittelbar über das Grundgesetz (dazu oben II 2 b und IV 1), noch unmittelbar über das EU-Recht. Die Länder wirken im Ausschuss der Regionen (AdR) mit³⁸⁹, der seinerseits maßgeblich auf Druck der Länder eingeführt worden ist³⁹⁰. Dies wird denn auch als großer Erfolg der Länder gesehen³⁹¹. Allerdings hat der Ausschuss der Regionen nur äußerst geringe Befugnisse. Nach Art. 265 Abs. 1 EGV wird er vom Rat oder von der Kommission, soweit dies vorgeschrieben ist³⁹², „gehört“. Er kann gehört werden, wenn es nicht vorgeschrieben ist. Echte Mitbestimmungsbefugnisse hat er nicht. Damit haben die Länder insgesamt einen geringen, wenngleich tendenziell leicht steigenden Einfluss³⁹³. Als Beispiel für den europapolitischen Erfolg der Länder wird allgemein etwa die Einfügung des Subsidiaritätsprinzips und die Einrichtung eigener Vertretungen in Brüssel genannt³⁹⁴. Als Beispiel für die Schwäche der Länder mag etwa die Zurückstellung der Länderbedenken bei der Grundrechtecharta dienen³⁹⁵. Interpretativ kann man der gegenwärtigen Schwäche der Länder nur begrenzt abhelfen: Art. 6 Abs. 3 EUV schützt zwar dem Wortlaut nach die *nationale* Identität der *Mitgliedstaaten*; in einem föderal organisierten Mitgliedstaat können hierzu aber auch regionale Vielfalt, regionale Verhaftung und regionale Identität gehören.

Im folgenden soll der wechselseitige Einfluss untersucht werden, zunächst mit Blick auf die unter dem Unionsrecht sich wandelnde verfassungsrechtliche Stellung der Regionen, Länder und Gemeinden (1.), sodann mit Blick auf den Einfluss der deutschen Länder auf das EU-Recht (2.).

IV 1. Auswirkungen des EU-Rechts auf die verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Regionen, Länder und Gemeinden

Die deutschen Länder haben unter dem Grundgesetz eine verfassungsrechtlich stark ausgeprägte Rolle. Sie hat ihre tragende Stütze in der Anerkennung der Staatlichkeit und

³⁸⁹ Dazu etwa Hasselbach, Kai, Der Ausschuss der Regionen in der Europäischen Union, Heymanns, 1996; Johne, Roland, Vertretung der Landtage im Ausschuss der Regionen, 31 ZParl 2001, S. 103.

³⁹⁰ Dazu Blanke, Hermann-Josef, vor Art. 263-265, in: Grabitz/Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. II (Ergänzungslieferung), Rdn. 8 ff.

³⁹¹ Dazu etwa Weber, Albrecht, Die Bedeutung der Regionen für die Verfassungsstrukturen der EU, in: Ipsen, Jörn, Verfassungsrecht im Wandel, Festschrift Heymanns Verlag, 1995, S. 681; Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, 24 integration 2001, S. 102; Roller, Gerhard, Die Mitwirkung der deutschen Länder und der belgischen Regionen an EG-Entscheidungen, 123 AöR 1998, S. 21ff; Schambeck, Horst, Zur Bedeutung der föderalen und regionalen Dimension in der EU, in: Ruch, Alexander u.a., Festschrift für Martin Lendi, 1998, S. 445.

³⁹² Zu den Fällen im einzelnen Blanke, Hermann-Josef, Art. 265, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. II (Ergänzungslieferung), Rdn. 2ff.

³⁹³ Vgl. Johne, Roland, Vertretung der Landtage im Ausschuss der Regionen, 31 ZParl 2001, S. 103, 115.

³⁹⁴ Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, 24 integration 2001, S. 102 hebt hervor, dass die Länder ein steigendes Selbstbewusstsein hätten. Politisch mag dies so sein, rechtlich hingegen findet es sich in den Verträgen nicht wieder.

³⁹⁵ Dazu Knöll, Ralf, Die Diskussion um die Grundrechtecharta der Europäischen Union aus dem Blickwinkel der deutschen Länder, 53 NJW 2000, S. 1845.

Verfassungshoheit der Länder³⁹⁶. Dabei kommt dem Bund die Doppelfunktion als Gesamt- und als Teilstaat zu³⁹⁷. Dem Grundsatz nach, d.h. soweit nichts anderes bestimmt ist, ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse Sache der Länder (Art. 30 GG), sowohl im Bereich der Gesetzgebung (Art. 70 GG)³⁹⁸ als auch in den Bereichen der Verwaltung (Art. 83 GG)³⁹⁹ und der Rechtsprechung (Art. 92 HS. 2 GG)⁴⁰⁰. Diese Strukturmerkmale finden sich auch in der Finanzverfassung (Art. 104 ff GG)⁴⁰¹. Die föderale Ordnung hat Verfassungsrang (Art. 20 Abs. 1 GG) und ist im Grundsatz mit verfassungsmäßigen Mitteln nicht zu ändern (Art. 79 Abs. 3 GG). Sie wird durch den verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) ergänzt.⁴⁰²

Die so im Grundgesetz angelegte Ordnung befindet sich in einer Krise. Die Entwicklungen, die den grundgesetzlichen Föderalismus in die Krise geführt haben, sind inzwischen vielfach beschrieben worden. Die Architektur des grundgesetzlichen Föderalismusystems ist in den fünfzig Jahren ihres Bestehens drei großen Verschiebungen ausgesetzt worden – jeweils zu Lasten der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder. Zu beobachten war erstens ein enormer Schub der Kompetenzverlagerung weg von den Ländern und hin zum Bund. Dieser Schub wurde bereits Anfang der sechziger Jahre von *Konrad Hesse* diagnostiziert und mit dem Begriff der „Unitarisierung“ bezeichnet. Wo die Länder ihre Zuständigkeit behalten hatten, unterwarfen sie sich (zweitens) in mannigfacher Weise Kooperations- und Koordinationsmechanismen. In den Blick fallen dabei nicht nur die in Art. 91a abgesicherten Gemeinschaftsaufgaben und die in Art. 104a Abs. 4 GG vorgesehene Mischfinanzierung (vertikale Verflechtung). Auch zwischen den Ländern entstand ein in seiner Tragweite und Ausdehnung nur schwer zu überblickendes Kooperationsgeflecht (horizontale Verflechtung). Eine Entwertung bundesstaatlicher Strukturen erfolgte schließlich (drittens) im Zuge der europäischen Integration: Die Begründung europäischer Zuständigkeiten beschränkte sich nicht auf Bereiche, in denen nach grundgesetzlicher Rechtslage der Bund zuständig war. Der Ausbau der EU seit Anfang der neunziger Jahre brachte auch tiefe und weitgehende Einschnitte in die Kompetenzbasis der Länder mit sich. Die Länder werden sozusagen von der zweiten Ebene aktiver politischer Gestaltung in eine dritte Ebene „herunterverlagert“⁴⁰³. Ihre Existenz erodiert.⁴⁰⁴

³⁹⁶ Im einzelnen Maunz, Theodor, Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR Bd. IV, 2. Aufl., 2001, § 94, S. 427.

³⁹⁷ Isensee, Josef, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR IV, 2. Aufl., 2001, § 98, S. 517, 562 (rdn. 81 ff).

³⁹⁸ Rengeling, Hans-Werner, Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR IV, 2. Aufl., 2001, § 100, S. 723.

³⁹⁹ Blümel, Willi, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR IV, 2. Aufl., 2001, § 101, S. 857.

⁴⁰⁰ Blümel, Willi, Rechtsprechungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR IV, 2. Aufl., 2001, § 102, S. 965.

⁴⁰¹ von Arnim, Hans Herbert, Finanzzuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR IV, 2. Aufl., 2001, § 103, S. 987.

⁴⁰² Püttner, Günter, Kommunale Selbstverwaltung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HdBStR IV, 2. Aufl., 2001, § 107, S. 1171.

⁴⁰³ Vgl. Bullmann, Udo (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene - Regionen im Europa der Union, 1994.

⁴⁰⁴ Vgl. Erbguth, Wilfried, Erosion der Ländereigenstaatlichkeit, Art. 30 GG und unitarische Entwicklungen national - wie gemeinschaftsrechtlichen Ursprungs, in: Jörn Ipsen u.a. (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel, Festschrift Carl Heymanns Verlag KG, 1995, S. 549.

Es ist ferner vielfach festgestellt worden, dass sich die Länder ihre Einbußen mit verfassungstechnischen Danaergeschenken haben abhandeln lassen: Mitspracherechte, die den Ländern unter Anwendung des Mehrheitsprinzips das Recht zur Mitbestimmung gewähren, können Eigengestaltung nicht ersetzen. Insofern bedeutete es keinen echten Ausgleich, wenn eine dem Bund eingeräumte Gesetzgebungskompetenzen nur mit Zustimmung des Bundesrates ausgeübt werden durfte. Auch die nach Art. 23 Abs. 3-7 GG eingeräumten Mitspracherechte, mit denen sich die Länder Einfluß auf die Position der Bundesrepublik in EU-Organen sicherten, konnten die Verluste nicht wirklich ausgleichen. Während der Bund für seine im Zuge der Integration zunehmend wahrgenommenen Kompetenzverluste durch eine umfassende Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen der europäischen Sekundärrechtssetzung entschädigt wird, bleibt den Ländern keine echte Kompensation: Sie müssen sich mit ihrer nur mittelbaren Beteiligung im Ausschuss der Regionen und ihren Beteiligungsmöglichkeiten nach den Vorschriften des Art. 23 Abs. 2 und 4 bis 7 GG begnügen (dazu schon oben II 2 b). Die „überproportionale[n] Integrationsopfer der Länder“ wurden erst jüngst wieder etwa von Isensee mit folgenden Worten festgestellt: „[D]ie Europäisierung des Staates nach außen [führt] zu einer zusätzlichen Zentralisierung im Innern und zu einer weiteren Machtsteigerung des Bundes. Die Kompetenzminderung verläuft also asymmetrisch.“⁴⁰⁵

Einen echten Ausgleich konnten diese Mitspracherechte auch deshalb nicht bewirken, weil sie von Seiten der Gubernative wahrgenommen werden. Der Tausch von Sachkompetenz und Mitspracherecht brachte so eine Marginalisierung der Bedeutung der Landesparlamente sowie eine Entparlamentarisierung der politischen Ordnung in den Ländern mit sich: Spielen die Landesparlamente bei eigenverantwortlicher Gestaltung durch Gesetz eine zentrale Rolle, so scheitern sie beim Versuch einer effektiven Kontrolle der (gubernativen) Ausübung von Mitspracherechten an Transparenzdefiziten⁴⁰⁶, an klaren Verantwortungszusammenhängen und sowie an der Existenz mannigfachiger „Sachzwänge“. Dass derartige Mitspracherechte aufgrund des Koordinationsbedarfs Ineffizienzen mit sich bringen, ist inzwischen auch Gemeingut. Ob in diesen Veränderungen ein Systemwechsel bzw. Typenübergang zu erblicken ist („Vom dualistisch-separativen Föderalismus zum unitarisch-kooperativen Föderalismus“), wird in der Verfassungswissenschaft unterschiedlich beurteilt. Selbst wenn man der Auffassung ist, dass der grundgesetzliche Föderalismus vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Absicherung von Kooperation und Mitsprache schon immer tendenziell kooperativ geprägt war, wird man die Bedeutung dieser Veränderungen nicht verkennen und die Frage nach Zweckmäßigkeit und Richtigkeit der Entwicklung formulieren. Über die Reformbedürftigkeit der föderalistischen Ordnung besteht kein Streit; parteiübergreifend ist man sich über die Notwendigkeit einer Reform im Grundsatz einig. Der Ruf nach einer „Revitalisierung bundesstaatlicher Ordnung“⁴⁰⁷ ist weit verbreitet. Überlegungen zur Wiederbelebung föderalistischer Strukturen werden nicht nur in Kreisen der

⁴⁰⁵ Isensee, Josef, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, in: Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festsschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 719, 752; weniger kritisch Müller-Terpitz, Ralf, Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungsprozess der Europäischen Union, 1999, S. 40.

⁴⁰⁶ Regelmäßig erfolgt die Koordination der Mitsprachberechtigten informell und nichtöffentlich; die Entscheidungsverläufe sind diffus und wenig transparent.

⁴⁰⁷ Ministerpräsident des Landes Sachsen Biedenkopf, FAZ vom 17.11.1999, S. 6.

Politik und regierungsamtlicher Kommissionen angestellt,⁴⁰⁸ auch in Kreisen der Wissenschaft hat man sich der Problematik angenommen und vielfältige Lösungsvorschläge unterbreitet. In der Folge des Urteils des BVerfG vom 11. November 1999 zum Länderfinanzausgleich⁴⁰⁹ gewann die Forderung, die Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern mit einer Gesamtrevision der föderalen Ordnung zu verbinden, an Prominenz.⁴¹⁰ Man ist sich dabei weitgehend einig, dass sich die gegenwärtigen Mißstände, die Verkrustungen und Defizite des grundgesetzlichen Föderalismus nur durch eine Neugewichtung der föderalen Grundprinzipien erreichen läßt: Gefordert sind eine Stärkung der *Eigenverantwortlichkeit* der Länder sowie eine Förderung der *Effizienz*, zurückzudrängen sind überzogene Erwartungen an *Solidarität* und *Gleichheit*. Wie das genau geschehen soll, ist allerdings unklar und Gegenstand einer lebhaften Diskussion.

Es sind aber nicht nur Strukturveränderungen des mitgliedstaatlichen Föderalismus, die im Zuge der Integration zu beobachten sind. Die Mitgliedschaft föderal gegliederter Staaten in der EU wirft teilweise auch spezifische Probleme auf, etwa im Rahmen des Vollzuges von EU-Recht. Hier ist unklar, wie weit die Aufsichtszuständigkeiten des Bundes bei der Durchführung von EU/EG-Recht gehen: Im Fall des mittelbaren Vollzugs, also insbesondere des Vollzugs umgesetzter Richtlinien, bleibt es bei den allgemeinen Regeln der Art. 83 ff. GG. Sie sind anwendbar, da es sich bei umgesetztem Unionsrecht der Sache nach um Bundesrecht handelt. Anders hingegen ist es im Fall des unmittelbaren Vollzugs von Unionsrecht durch die Landesbehörden. In diesem Fall sind nach bestrittener Auffassung die Art. 83 ff. und 37 GG analog anzuwenden, insbesondere auch die aufsichtsrechtlichen Vorschriften nach Art. 84 Abs. 2 bis 5 GG, da hier die Interessenlage dem Vollzug des Bundesrechts entspricht.⁴¹¹ Probleme treten beispielsweise auch dann in Erscheinung, wenn es um die Verhängung von Zwangsgeldern nach Art. 228 Abs. 2 EGV geht⁴¹². Der Mitgliedstaat haftet nach dieser Vorschrift der EU, wenn er trotz eines zuvor durch den EuGH festgestellten Verstoßes nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat. Ähnliche Haftungslagen ergeben sich in Fällen unionsrechtlicher Staatshaftung (nur eben gegenüber dem Einzelnen) und in Fällen, in denen Sanktionen aus Gründen mangelnder Haushaltsdisziplin nach Art. 104 Abs. 11 S. 1 Spiegelstrich 4 EGV (Geldbuße) verhängt werden⁴¹³. In diesen Fällen haftet die Bundesrepublik Deutschland selbst dann, wenn ein Land den Verstoß, etwa die

⁴⁰⁸ Vgl. z.B. Bundesrat, Abschlußbericht der Kommission Verfassungsreform, „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes, BR-Dr. 360/92.

⁴⁰⁹ BVerfG, 53 NJW 2000, S. 1097.

⁴¹⁰ Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg Teufel, FAZ vom 25.11.1999, S. 4 („Wir haben nun die Chance für einen wirklich großen Wurf.“).

⁴¹¹ Der Grundatz des Vorbehaltes der Verfassung ist hierdurch nicht verletzt, denn die - nunmehr durch Art. 23 GG vermittelte - Integrationsoffenheit des Grundgesetzes veranlasst erst die Notwendigkeit des mittelbaren Vollzugs, so Isensee, Josef, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festsschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgreicht, Bd. II, 2001, S. 719, 759f; A.A., nach innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzverteilung differenzierend: Hermes; Georg, Art. 83, in Dreier, Horst, GG, Rdn. 5 ff (gute Zusammenfassung der Kompetenzfrage beim Vollzug m.w.N.).

⁴¹² Vgl. EuGH Rs. C- 387/97, 11 EuZW 2000, S. 531 m. Anm. Karpenstein = 53 NJW 2000, S. 3268 L - Kommission/Griechenland. Im einzelnen zum Problem Karpenstein, Peter und Karpenstein Ulrich, Art. 228, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II (Ergänzungslieferung), Rdn. 9ff, 18ff.

⁴¹³ Bandilla, Art. 104 EGV, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Eeuropäischen Union (Amsterdamer Fassung), Rdn. 36 ff.

Nichtumsetzung einer Richtlinie oder die Schaffung eines Haushaltsdefizits, maßgeblich zu verantworten hat. Dann stellt sich innerstaatlich das Problem des Regresses des Bundes gegen das Land⁴¹⁴. Angesichts der gegebenenfalls hohen Haftungsbeträge bedarf es einer klaren Regelung⁴¹⁵. Für die Regresshaftung bei Verstoß gegen Unionsrecht gibt es bislang aber keine Haftungsvorschriften⁴¹⁶.

Die vorstehenden Beispielfälle erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie dienen der Illustration der spezifischen Probleme, die sich ergeben, wenn Außenzuständigkeit im Verhältnis zur EU und interne Rechtsetzungs- oder Durchführungsbefugnis auseinanderfallen. Schon aus Platzgründen ist eine Vertiefung der damit verbundenen Probleme hier nicht möglich.

IV 2. Konsequenzen gegenwärtiger Regionalisierung und Dezentralisierung in Deutschland für das Recht der EU

Man ist sich weitgehend einig, dass in der Bundesrepublik Deutschland Tendenzen der Regionalisierung oder der Dezentralisierung nicht zu beobachten sind⁴¹⁷. Im Gegenteil hat der Bund über die Jahrzehnte immer mehr Kompetenzen an sich gezogen; alle Versuche, diesen Prozeß aufzuhalten oder gar umzukehren, waren bislang erfolglos. Insofern ergeben sich hier keine Probleme.

⁴¹⁴ Im einzelnen Dederer, Hans-Georg, Regress des Bundes gegen ein Land bei Verletzung von EG-Recht, 20 NVwZ 2001, S. 258.

⁴¹⁵ Böhm, Monika, Der Bund-Länder-Regreß nach Verhängung von Zwangsgeldern durch den EuGH, 53 JZ 2000, S. 382, 387; vertiefend Nopper, Frank, Bund-Länder-Haftung beim fehlerhaften Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die deutschen Länder, 1998.

⁴¹⁶ Für eine analoge Anwendung des Art. 104 V GG Isensee, Josef, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festsschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 719, 757ff.

⁴¹⁷ So spielen in Überlegungen zu den „Sezessionisten“ in Europa deutsche Gruppen in der Regel keine Rolle, vgl. etwa Luyken, Reiner, Schafft zwei, drei, viele Staaten. Schotten, Basken, Okzitanier Europas Sezessionisten arbeiten an der EU der 61. Eine Vision, in DIE ZEIT vom 15. März 2001, S. 12.

V. Die Europäische Verfassung

Im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union seit dem „Quantensprung von Maastricht“ hat der Integrationsverbund (EU und Mitgliedstaaten) die Qualität einer konsoziativen Föderation gewonnen. Die EU hat in staatsgleicher Weise die Zuständigkeit für das gesellschaftliche Allgemeine übernommen – ohne allerdings Souveränität zu erlangen. Im Verbund haben sich Strukturen herausgebildet, die in ihrer Wirkweise und Art nur mit jenen einer Föderation verglichen werden können. In dem Verbund haben die Mitgliedstaaten allerdings eine so starke Stellung bewahrt, dass von einer konsoziativen Föderation zu sprechen ist; der Umschlag in eine bundesstaatliche Föderation ist kurzfristig nicht zu erwarten und normativ gegenwärtig auch nicht wünschenswert.

Es liegt auf der Hand, dass im Prozess der Entstehung der Föderation die Frage aufgetaucht ist, ob die gegenwärtige Verfasstheit des Verbunds den normativen Anforderungen entspricht. Dabei geht es sowohl um die Frage, ob Struktur und Inhalt des Primärrechts den Erfordernissen unionaler Verfasstheit entsprechen, als auch um die Frage, ob der Verfassungsbedarf des Verbunds (im Hinblick auf das Zusammenwirken von EU und Mitgliedstaaten und das Zusammenspiel von EU-Verfassung und nationalen Verfassungen) hinreichend befriedigt ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, ob eine formelle Bürger-Verfassung oder ein formeller Verfassungsvertrag für Europa sinnvoll ist und wie dieser aussehen soll (1.). Sodann ist zu klären, welches die tatsächlichen Bedingungen in Deutschland für einen europäischen Verfassungsgebungs- und -änderungsprozess sind (2.). Schließlich ist zu erörtern, in welcher Weise die Beitrittskandidaten am europäischen Verfassungsprozess sinnvoll zu beteiligen sind (3.).

V 1. Eine neue Architektur: Wie sollte eine EU-Verfassung oder ein EU-Vertrag aussehen?

Man ist sich in Deutschland inzwischen einig, dass die aktuelle Frage nicht mehr lautet: „Braucht Europa eine Verfassung?“. Es geht heute vielmehr um die Frage: „Welche Verfassung braucht Europa?“⁴¹⁸ In der Suche nach Antworten diskutiert man zum einen problemorientierte Änderungsvorschläge (a), zum anderen geht es um die Frage, ob das vertragliche Primärrecht in eine formelle Verfassungsverfassung oder gar eine Bürgerverfassung überführt werden soll (b).

⁴¹⁸ Randelzhofer, Albrecht, Schlussworte II: Verfassungsstaatlichkeit im nächsten Jahrhundert - Chancen für Gemeinsamkeit und Notwendigkeit der Vielfalt, in Battis, Ulrich u.a. (Hrsg.), Das Grundgesetz im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung, 2000, S. 281, 286; vgl. dazu auch Alber, Siegbert, Braucht Europa eine Verfassung? in: Ronge, Frank, In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa, 2001, S. 123.

V 1 a. Sachproblembezogene Reformschritte

Die vier konkreten Problembereiche, die der Europäische Rat von Nizza bezeichnet und zum Gegenstand des Arbeitsauftrags des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union gemacht hat, stehen auch in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion in Deutschland im Zentrum⁴¹⁹.

Die zukünftige *Rolle der nationalen Parlamente* läßt sich vor allem unter dem Gesichtspunkt der Stärkung parlamentarischer Kontrolle diskutieren. Die Befürworter einer Verstärkung der Rolle nationaler Parlamente betonen, dass eine Situation wie die in Deutschland, wo dem Parlament nur geringe Mitwirkungsbefugnisse bei der Sekundärrechtssetzung zugewiesen sind (oben III 4 a), dem Anliegen hinreichender parlamentarisch vermittelter Legitimation europäischen Sekundärrechts abträglich ist. Es müsse die Chance ergriffen werden, im Rahmen der europaweiten Zukunftsdiskussion auch eine nationale Debatte über die Stärkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union zu beginnen. Aus dieser Sicht liegt es nahe, die Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente im Prozeß der Sekundärrechtssetzung europaweit zu vereinheitlichen. Ferner ist es danach denkbar, die Kooperation zwischen nationalen Parlamenten und Europaparlament, etwa durch gemeinsame Gremien, weiter zu institutionalisieren. In Betracht komme insbesondere eine stärkere Vernetzung der nationalen Parlamente, die über die bisherige Kooperation der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) hinausgeht. Möglich wäre dies etwa in der Form eines Kongresses⁴²⁰, eines Senates oder einer zweiten Kammer mit Befugnissen, die eine Konkurrenz zum Europäischen Parlament nicht entstehen lassen⁴²¹. Teilweise will man auch die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlamentes mit einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente verbinden.⁴²² – Diesen Forderungen sind allerdings Einwände von erheblichem Gewicht entgegenzuhalten. Ein Wiederaufgreifen des Doppelmandats von einzelnen Mitgliedern des Bundestages und des Europäischen Parlamentes, wie *Fischer* es gefordert hat, ist angesichts der Erfahrungen, die damit schon gemacht wurden (Arbeitsbelastung, Koordination), nicht sinnvoll. Zudem birgt es die Gefahr, die ohnehin schon starke Auffächerung des Europäischen Parlamentes⁴²³ in nationale Abgeordnetengruppen noch weiter zu verstärken. Der Versuch, eine stärkere institutionelle Verzahnung zu erreichen, bringt Verantwortungsunklarheiten mit sich; der Versuch würde den Prozeß der europäischen Rechtsetzung noch komplizierter und mühsamer machen. Manches spricht daher dafür, die Parlamentarisierung des Rechtsetzungsprozesses der EU nicht durch vertikale Verflechtung, sondern durch horizontale Stärkung des Europäischen Parlaments zu suchen.

⁴¹⁹ Zsfd. etwa Schwarze, Jürgen, Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza, 55 NJW 2002, S. 993.

⁴²⁰ In diese Richtung etwa überlegt Lionel Jospin, wenn er in seiner Rede vom 28. Mai 2001 von einer „Permanenten Konferenz der Parlamente“ oder einen „Kongress“ spricht, in: Discours, Intervention sur „L’avenir de l’Europe élargie“, zitiert nach Kreile, Michael, Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, in: 24 integration 2001, S. 250.

⁴²¹ Zu den Vorschlägen im einzelnen mit weiteren Nachweisen Pernice, Ingolf, The Role of National Parliaments in the European Union, in: Walter Hallstein-Institut, WHI - Papers 5/01, zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de/pernice-parliaments.htm.

⁴²² Dazu Dreier, Horst, Art. 20 (Demokratie), in: Ders., Grundgesetz.Kommentar. Bd. II, 1998, S. 45.

⁴²³ Dazu etwa Corbett, Richard, Jacobs, Francis und Shackleton, Michael, The European Parliament, 4. Aufl., 2000, S. 87ff.

Eine Mehrheit der Beobachter in Deutschland fordert, der **Grundrechtecharta** den Status rechtsverbindlichen Rechts zuzuschreiben. Dem ist ungeachtet des Umstandes zuzustimmen, dass die Charta Schutzlücken enthält und Defizite aufweist (dazu oben III 2). Die Diskussion, ob man eine Grundrechtecharta wirklich braucht,⁴²⁴ ist insofern überholt; man sollte nicht auf halben Wege stehen bleiben. Die Überführung in Rechtsverbindlichkeit mag zwar zu Abgrenzungsschwierigkeiten in der parallelen Anwendung von Grundrechtecharta und EMRK führen, diese sind jedoch nicht schwerwiegend. Sie führen auch nicht zu einer Senkung des Schutzniveaus. Da die Charta den europäischen Grundrechtsschutz zwar nicht maßgeblich voranbringt, ihm im wesentlichen aber eben auch nicht schadet, erscheint es daher besser, ihr nun, wo sie schon existiert, auch rechtliche Wirkung zu verleihen. Denn nichts wäre schädlicher für den Integrationsprozess als eine Grundrechtecharta, die vom Bürger als Ausdruck politischer Impotenz wahrgenommen würde. Eine nicht bindende Grundrechtecharta ist in ihrer (negativen) Symbolwirkung nicht zu unterschätzen⁴²⁵. Denkbar sind verschiedene Lösungen, der Grundrechtecharta rechtliche Wirkung zu verleihen: als selbständiger Primärrechtsquelle, als Bestandteil des EGV oder als Bestandteil des EUV, etwa im Anschluss an die Grundsätze der Art. 1 bis 7 EUV. Letztere Lösung würde den EUV stärker in Richtung auf ein formales Verfassungsdokument rücken⁴²⁶, wird doch von einem solchen Dokument regelmäßig erwartet, dass es jedenfalls auch über einen Grundrechtskatalog verfügt.

Ein wichtiger Schritt zur Abhilfe wäre eine klarere **vertikale Kompetenzabgrenzung** im gegenwärtigen Verfassungsgefüge. Dabei geht es zum einen um die Problematik, ob sich mit einem Kompetenzkatalog ein Gewinn erzielen ließe. Eine Konkretisierung der Kompetenzbestimmung wird in Deutschland vielfach eingefordert⁴²⁷. So wurde etwa vorgeschlagen, für die Kompetenzverteilung primäre und partielle Regelungskompetenzen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EU anhand spezifischer Sachbereiche positiv zu bestimmen⁴²⁸. Diesem Vorschlag liegt eine bundesstaatsähnliche Auffassung von der Zuordnung von Kompetenzen an EU und Mitgliedstaaten zugrunde; es wären danach nicht mehr die *Mitgliedstaaten*, die der EU begrenzte Kompetenzen zuweisen, sondern die EU, deren Verfassung den (Mit-)Gliederstaaten eines bündisch geprägten Integrationsverbunds die Wahrnehmungszuständigkeiten vorbehalte. Eine andere mögliche Variante wäre die Trennung von Kompetenzen nach amerikanischem Vorbild, also die Trennung ganzer Sachbereiche ohne (im Querschnitt dazu stehender) Aufgliederung nach staatlichen Funktionen (Gesetzgebung, Vollzug, Rechtsprechung). Allerdings lässt sich auch ein solches

⁴²⁴ Dazu Alston, Philip, Weiler, Joseph H.H., An „Ever Closer Union“ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: Alston, Philip (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, S. 3.

⁴²⁵ Dazu Weiler, Joseph H.H., Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?, 6 ELJ 2000, S. 95.

⁴²⁶ Zu den Vor- und Nachteilen dieser wie auch der anderen möglichen Lösungen vgl. Bertelsmann Europa-Kommission (Vorsitz Werner Weidenfeld), Europas Vollendung vorbereiten, Forderungen an die Regierungskonferenz 2000, S. 28 f., zu finden unter www.cap.uni-muenchen.de/download/europakom.pdf.

⁴²⁷ Die folgende Darstellung orientiert sich in Teilen an Pernice, Ingolf, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, S. 866, 872 ff.

⁴²⁸ Fischer, Thomas, Schley, Nicole, Europa föderal organisieren, 1999, S. 145 ff.

System nicht ohne weiteres auf europäische Verhältnisse übertragen⁴²⁹, hat die Union als gewachsene Entität mittlerweile doch fast wildwüchsig nach und nach unterschiedlichste Kompetenztypen in einem komplizierten und *funktional* geprägten Prozeß gewonnen. Zudem hat in den USA der Supreme Court seine Zuständigkeit zur Überprüfung von Bundeskompetenzen mittlerweile weitgehend abgegeben, so dass Kompetenzstreitigkeiten überwiegend dem politischen Prozess überlassen bleiben⁴³⁰ - eine Eigenheit des amerikanischen Föderalismus, die der Europäischen Union mit den in ihr angelegten Traditionen sicher nicht angemessen wäre.

Es werden daher Forderungen nach einem den europäischen Traditionen entsprechenden und in diesem Sinne „nachvollziehbaren“ Zuständigkeitsprofil laut⁴³¹. Es wäre dies ein Profil, das zugleich die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung verbessert, Machtanhäufung und Überforderung der Unionsorgane begrenzt und Entscheidungsmacht grundsätzlich dort ansiedelt, wo sie am effizientesten und mit der demokratisch stärksten Legitimation ausgeübt werden kann. Möglich erscheint dies vielen Beobachtern nur durch Schaffung eines Kompetenzkataloges⁴³². Für die Erhaltung der gegenwärtigen konsoziativ-föderalen Struktur kann ein Kompetenzkatalog allerdings nur dann hilfreich sein, wenn er die Komplexität der gegenwärtigen Ordnung in sich aufnimmt. Selbst dann allerdings beseitigt auch ein Kompetenzkatalog weder die Schwierigkeiten der Abgrenzung noch - wie der deutsche Föderalismus zeigt - die Tendenz zur Zentralisierung. Der Versuch, die Kompetenzen in einem Katalog aufzulisten, fällt im Hinblick auf Bestimmtheit und Abgrenzungsschärfe leicht hinter die Kompetenzgebungstechnik zurück, die seit der Verhandlung von Maastricht üblich ist und zu zwar nicht schönen, aber in ihrer Reichweite doch klaren Verfassungsbestimmungen geführt hat (vgl. z.B. Art. 151 EGV). Zudem kann ein „zu strikter“ Kompetenzkatalog die Entwicklungspotenziale der EU auf ihrem Weg zu einer „immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) einschränken. Als sinnvoller Ansatz könnte daher ein Kompetenzkatalog mit positiven Kompetenzzuweisungen und negativen Ausschlussstatbeständen sein, wie ihn *Jürgen Schwarze* vorgeschlagen hat⁴³³. Eine solche

⁴²⁹ Zum Vergleich des US-amerikanischen und des europäischen Modells Hertel, Wolfram, Formen des Föderalismus – Die Beispiele der USA, Deutschlands und Europas, in: Graf Vitzthum, Wolfgang, Europäischer Föderalismus: Supranationaler, subnationaler und multiethischer Föderalismus in Europa, 2000, S. 13 ff.

⁴³⁰ Dazu etwa Frowein, Jochen Abr., Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität. Zur Kompetenzverteilung in bündischen Systemen, in Badura, Peter, Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 401, 403 ff; Trute, Hans-H., Zur Entwicklung des Föderalismus in den vereinigten Staaten von Amerika, 49 ZaöRV 1989, S. 191, 246ff.

⁴³¹ Vgl. etwa Giering, Claus, Arbeitsteilung in Europa. Modell für ein nachvollziehbares Zuständigkeitsprofil, CAP, München, S. 3 ff, zu finden im Internet unter http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002_arbeitsteilung_giering.pdf, mit dem Fazit einer notwendigen umfassenden Erneuerung der Vertragsstruktur (S. 15).

⁴³² Für einen Kompetenzkatalog etwa die Bertelsmann Europa-Kommission (Vorsitz Werner Weidenfeld), Europas Vollendung vorbereiten, Forderungen an die Regierungskonferenz 2000, S. 31, zu finden unter www.cap.uni-muenchen.de/download/europakom.pdf; ausführlich Boeck, Ilka, Die Abgrenzung der Rechtssetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Zur Notwendigkeit und zu den Vorteilen bzw. Nachteilen der Aufstellung eines Kompetenzkataloges in den Gemeinschaftsverträgen, 2000.

⁴³³ Schwarze, Jürgen, Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht, 53 JZ 1998, S. 1077, 1086; vertiefend Ders., Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht, 110 DVBl. 1995, S. 1265, 1268f; in diesem Sinne auch Everling, Ulrich, Kompetenzordnung und Subsidiarität, in: Weidenfeld (Hrsg.), Reform der EU (1995), S. 166, 173; differenzierend Reich, Dietmar O., Zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, 28 EuGRZ 2001, S. 1, 16;

Regelungstechnik findet sich bereits in Ansätzen im Unionsrecht (vgl. z.B. Art. 137 Abs. 6 und 149 Abs. 1 EGV). Sie kombiniert ein Mehr an Flexibilität mit einem Mehr an Eindeutigkeit⁴³⁴. Der von *Schwarze* in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Vermittlungs- oder Schlichtungsausschuss könnte - anders als der EuGH - neben rechtlichen auch sachliche Überlegungen einfließen lassen. Ob sich die Mitgliedstaaten hierauf allerdings einlassen würden, erscheint fraglich, ist es doch gerade die rechtlich strikte Handhabung des Subsidiaritätsprinzips, die ihnen, jedenfalls nach dem Tabakwerbe-Urteil des EuGH⁴³⁵, die von ihnen gewollten Freiräume am sichersten zu erhalten scheint.

Im Kompetenzbereich geht es aber nicht nur um die Formulierung von Kompetenznormen. Es geht auch um die Frage, ob nicht bestimmte Kompetenzen, z.B. im Agrarbereich, an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden können. Schließlich geht es darum sicherzustellen, dass die bestehenden Kompetenzen nur dort wahrgenommen werden, wo dies auch sachlich angemessen ist. So sicher auch ist, dass sich die demokratische Legitimation EU-rechtlicher Rechtsetzung durch institutionelle Veränderungen erhöhen ließe (wie etwa die Vereinheitlichung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament oder eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EUV), so wichtig ist es auch, demokratische Legitimität durch *Beachtung des Subsidiaritätsprinzips*⁴³⁶ zu sichern. Das Subsidiaritätsprinzip ist darauf ausgelegt, sowohl in den Bereichen der Rechtssetzung und Rechtsanwendung als auch in dem der gerichtlichen Kontrolle beachtet zu werden⁴³⁷. Das Prinzip hat, wie alle Rechtsprinzipien, keinen „Alles oder Nichts“-Charakter. Es ist flexibel genug, die in Deutschland vorherrschenden Föderalismusvorstellungen⁴³⁸ aufzugreifen und für die Struktur des Integrationsverbundes fruchtbar zu machen. Seine strikte Anwendung würde ein System „kooperativer Gewaltenteilung“⁴³⁹ entstehen lassen. Leider wird das Subsidiaritätsprinzip aber von den Mitgliedstaaten weiterhin nicht ernst genommen, wie eine Vielzahl von Rechtsetzungsvorhaben (etwa im Umweltrecht, aber auch im europäischen Privatrecht) belegt.

kritisch mit Hinweis auf den Ausbau einer bipolaren (statt verschränkten) Kompetenzordnung Bogdandy, Armin von, Bast, Jürgen, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, 28 EuGRZ 2001, S. 441, 446.

⁴³⁴ Vor allem dann, wenn, wie Pernice es vorgeschlagen hat, eine Regelung für Gegenmaßnahmen etwa entsprechend dem Art. 308 EGV eingefügt wird, vgl. Pernice, Ingolf, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, 55 JZ 2000, S. 866, 874. Allerdings wäre in diesem Zusammenhang zunächst zu klären, wie allgemein die Regelung der Gegenmaßnahmen zu sein hätte, und ob es sinnvoll ist, eine alle negativen Ausschlussstatbestände gleichermaßen umfassende Regelung einzufügen.

⁴³⁵ EuGH, Rs C-376/98, Urteil vom 5. Oktober 2000, 27 EuGRZ 2000, S. 436 ff - Deutschland/Parlament und Rat. An dem Willen des EuGH zur strikten Überprüfung der Gesetzgebungszuständigkeit wurden allerdings lange Zweifel laut, vgl. etwa Steinberger, Helmut, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, 50 VVDStRL 1991, S. 38.

⁴³⁶ Zum engen Zusammenhang zwischen Legitimation und Subsidiarität Ronge, Frank, Legitimität durch Subsidiarität, 1998. Grundlegend zum Subsidiaritätsprinzip neuerdings Moersch, Wolfram, Leistungsfähigkeit und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Studie 2001.

⁴³⁷ Einzelheiten bei Bogdandy, Armin von, Bast, Jürgen, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, 28 EuGRZ 2001, S. 441, 452ff.

⁴³⁸ Vgl. zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips aus deutscher Sicht etwa von Borries, Reimer, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, Deutscher Landesbericht für den XVI. FIDE-Kongress 1994 in Rom, 29 EuR 1994, S. 263, insbesondere 298 ff.

⁴³⁹ Dazu Pernice, Ingolf, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, 55 JZ 2000, S. 866, 871.

Nachgedacht werden muß schließlich auch über eine *institutionelle Fortentwicklung* der Europäischen Union. Auch hier konkurrieren eine Vielzahl von Vorschlägen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Vorschläge, die die Kommission in ihrem Weissbuch „Europäisches Regieren“ mit dem Ziel einer Neuausrichtung der Institutionen im Lichte sogenannten „guten Regierens“ gemacht hat⁴⁴⁰. Die Vorschläge zielen auf eine Stärkung der demokratischen und bürgerorientierten Legitimation europäischen Regierens ab; sie sehen die Lösung in der stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft. Die Kommission ist der Auffassung, dass Rat und Europäisches Parlament die *Gestaltung der „essentiellen Elemente“* europäischer Politik übernehmen sollten; sie selbst beansprucht, durch Strategien „offener Koordinierung“ und unter Berücksichtigung der Unionsmethode die *Durchführung* übernehmen zu können⁴⁴¹. Das Weissbuch ist auf harsche Kritik gestoßen, die vor allem daran ansetzt, dass es vom Eigeninteresse der Kommission bestimmt sei und eine Antwort auf die wirklich anstehenden Probleme nicht biete⁴⁴². Es fällt in der Tat auf, dass das technokratisch wirkende „governance“-Modell der Kommission eher auf die Entwicklung effizienter Problembewältigungsstrategien als auf die Beseitigung bestehender Legitimationsdefizite zielt⁴⁴³. Doch angesichts der Legitimationsschwierigkeiten, die nicht nur die Union, sondern auch ihre Mitgliedstaaten in der Gestaltung aktueller Politik haben⁴⁴⁴, und angesichts der Zurückhaltung der Kommission, dem Konvent in Zukunftsfragen zu sehr vorzugreifen⁴⁴⁵, erscheinen die Vorschläge der Kommission so schlecht nicht: In einer so großen Union wie der EU kann etwa die Stärkung sogenannter zivilgesellschaftlicher Netzwerkstrukturen, wie sie die Kommission vorschlägt⁴⁴⁶, als erster Schritt in der Tat sinnvoll sein, um die EU ihren Bürgern näher zu bringen⁴⁴⁷.

Viele der diskutierten Vorschläge weisen einen erheblichen Grad an Beliebigkeit auf. Einige fordern, die Organstruktur der Europäischen Union in ein föderales Zweikammernsystem fortzuentwickeln (vgl. die Vorschläge dazu im einzelnen oben II 3 b). Derartige Vorschläge sind ihrer Struktur nach dem deutschen Föderalismusmodell entlehnt und treffen auf zum Teil völlig andere Vorstellungen aus anderen Mitgliedstaaten. Andere wiederum (etwa Jospin in einer Rede vom 28. Mai 2001) fordern, das bisherige System beizubehalten und eventuell sogar eine Re-Intergouvernementalisierung zu fördern⁴⁴⁸. Manche wollen den Präsidenten der

⁴⁴⁰ KOM (2001) 428 endgültig vom 25.7.2001, S. 40ff.

⁴⁴¹ Ebenda.

⁴⁴² So schreibt etwa Fritz Scharpf, das Weissbuch reflektiere „a vision that is defined by the institutional self-interest of the Commission and its opposition to Member States and, at the same time, by a remarkable lack of concern about the real challenges confronting the Union and its Member States“, in: Scharpf, Fritz W., *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, Jean Monnet Working Paper 6/01 (Symposium), zu finden im Internet unter www.jeanmonnetprogram.org.

⁴⁴³ In diesem Sinne etwa Eriksen, Erik Oddvar, *Democratic or technocratic governance?*, Jean Monnet Working Paper 6/01 (Symposium), zu finden im Internet unter www.jeanmonnetprogram.org.

⁴⁴⁴ Dazu Lübke-Wolff, Gertrude, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, 60 VVDStRL 2001, S. 246, 265.

⁴⁴⁵ KOM (2001) 428 endgültig vom 25.7.2001, S. 11.

⁴⁴⁶ KOM (2001) 428 endgültig vom 25.7.2001, S. 21 f.

⁴⁴⁷ In diese Richtung etwa auch Wind, Marlene, *The Commission White Paper. Bridging the Gap between the Governed and the Governing?*, Jean Monnet Working Paper 6/01 (Symposium), zu finden im Internet unter www.jeanmonnetprogram.org.

⁴⁴⁸ Allerdings mit einigen Änderungen (u.a. Ernennung des Kommissionspräsidenten durch die stärksten Fraktionen im EP; Recht des Rates, das EP auf Vorschlag der KOM aufzulösen, Ständiger Rat); vgl. in Discours,

Kommission zum Europäischen Regierungschef aufwerten; andere wiederum wollen das Amt eines Europäischen Präsidenten schaffen und diesem das Recht geben, einen Kommissionspräsidenten zu bestimmen. Vorschläge, den Kommissionspräsidenten direkt von der Europäischen Bürgerschaft zu wählen, gibt es ebenso wie Vorschläge, ein parlamentarisches Regierungssystem zu schaffen und den Kommissionspräsidenten vom Parlament abhängig zu machen. Es fällt schwer, den jeweiligen funktionalen Nutzen auch nur annähernd empirisch zu überprüfen. Der Versuch einer wissenschaftlichen Kritik ist damit beinahe ausgeschlossen.

Eine *Vereinfachung der Verträge* ist angesichts der Zersplitterung der gegenwärtigen Verfassung in ein Geflecht ungeschriebener und geschriebener Regeln in verschiedenen Verträgen eine kardinale Aufgabe. Kompliziertheit und Intransparenz des europäischen Rechts gehören zu den wesentlichen Gründen fehlender materieller Legitimation.⁴⁴⁹ Nur angesichts dieser Kompliziertheit ist überhaupt zu erklären, dass trotz des Bestehens einer europäischen Verfassung ein formaler europäischer Verfassungsvertrag gefordert wird⁴⁵⁰. Welche Schwierigkeiten allein mit einer „bloßen“ Vereinfachung der Verträge verbunden sind, zeigt sich allerdings schon angesichts der bisher unternommenen Versuche. Einige dieser Versuche beinhalten erhebliche, dann auch von den Mitgliedstaaten zu akzeptierende Änderungen; sie brechen mit dem Bewährten und bringen einen qualitativen Sprung (nach vorne?) mit sich. Teilweise laufen die Vorschläge aber auch nur auf redaktionelle Arbeiten hinaus und bringen insofern keinen wesentlichen Fortschritt im Hinblick auf Transparenz und Legitimation mit sich; ihnen fehlt es an der Fähigkeit zur Vereinfachung des Bestehenden⁴⁵¹. Innerhalb dieses Spektrums sind in Deutschland in den letzten Jahren vielfache Vorschläge gemacht worden. Der Charme, aber auch das Problem dieser Vorschläge ist, dass es beinahe unmöglich ist, den jeweiligen funktionalen Gewinn einigermaßen realistisch abschätzen zu können.

V 1 b. Formalisierung der Verfassungswerdung der Verträge?

Der Schritt von einer wesentlichen Vereinfachung der Verträge zur Annahme einer formellen Verfassung ist klein. Mit dem Begriff der formellen Verfassung soll ein Dokument bezeichnet werden, das diesen Titel trägt; es kann sich dabei sowohl um eine Vertragsverfassung als auch um eine Bürgerverfassung handeln. Für einen formalen europäischen Verfassungsvertrag tritt in Deutschland eine ganze Riege von Verfassungsrechtlern und Verfassungspolitikern ein.

Intervention sur „L'avenir de l'Europe élargie“, zitiert nach Kreile, Michael, Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, 24 integration 2001, S. 250.

⁴⁴⁹ Im Kern ist dies der Grund etwa für den Vorstoß von Philip Alston und Joseph Weiler für eine umfassende Grundrechtspolitik, den sie in der Einführung zu dem von ihnen herausgegebenen Sammelband „The EU and Human Rights“, S. 3ff machen. Hintergrund des Vorschlags ist, dass den europäischen Bürgern nicht die Grundrechte fehlen, sondern dass sie sie nicht kennen und gegebenenfalls nicht durchsetzen können; kritisch hierzu Bogdandy, Armin von, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, 56 JZ 2001, S. 157.

⁴⁵⁰ Vgl. dazu Dorau, Christoph, Bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union, in: Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 155, 161f.

⁴⁵¹ Vgl. dazu die Vorschläge jeweils von Bogdandy, Armin von, Consolidation of the European Treaties, 33 CMLRev. 1996, S. 1107ff. und Bieber, Roland, Die Vereinfachung der Verträge zur Errichtung der Europäischen Union, 111 DVBl. 1996, S. 1339.

In der Sache handelt es sich dabei keinesfalls um eine völlig neue Debatte. Man denke nur etwa an die beiden Verfassungsentwürfe des Europäischen Parlamentes von 1984 und 1994⁴⁵² und die ihnen folgenden Diskussionen über das Thema formeller europäischer Verfassungsgebung.⁴⁵³ Wenn gleichwohl das Thema eines formalen Verfassungsvertrages jetzt mit Macht auf die Tagesordnung gerückt ist, so liegt dies wohl vor allem an den Herausforderungen, denen sich die EU gegenwärtig gegenüber sieht. Die Einführung der gemeinsamen Währung und das Zusammengehen von Erweiterung und Vertiefung scheinen in der allgemeinen Wahrnehmung nach konzeptionellen Neuentwürfen für die Grundlagen der Europäischen Union geradezu zu rufen⁴⁵⁴. Zudem wollen manche gegenwärtig eine historische Chance sehen, die so nur für kurze Zeit gegeben ist, eine Art Fenster, das bald wieder geschlossen sein kann. Wieder andere wollen jedenfalls die Integrationsdynamik nützen, in der sich die EU gegenwärtig (Amsterdam-Nizza-2004) befindet. Zugunsten der Schaffung einer europäischen Verfassung wird immer auch geltend gemacht, dass nur sie die Möglichkeit biete, die Dinge grundlegend neu zu ordnen. Von wieder anderen wird auf den „ideell geprägten, charismatischen Symbolcharakter“⁴⁵⁵ des Verfassungsbegriffs verwiesen; man verspricht sich davon eine Vertiefung der Integration und eine Verfestigung der europäischen Identität.

Diesen Argumenten zum Trotz kann keine Rede davon sein, dass man sich in Deutschland in der Forderung nach europäischer Verfassungsgebung einig ist. Gefahren sieht man zum einen in der Möglichkeit, dass bereits geschlossene Kompromisse wieder neu geöffnet würden und dadurch plötzlich Grundfragen wieder offen wären, ohne dass eine befriedigende Lösung in Sicht wäre. Häufig wird auch geltend gemacht, dass der Begriff der Verfassung Begehrlichkeiten und Erwartungen wecke, die gegebenenfalls auf europäischer Ebene gerade nicht befriedigt werden könnten⁴⁵⁶. Man befürchtet, dass Verfassungsgebung notwendig mit Staatswerdung der Europäischen Union einhergehe; dies aber lehnt man ab. Es sei gerade der staatliche Zusammenhang gewesen, in dem der Begriff der Verfassung mit Leben gefüllt wurde. Es bestünde daher die Gefahr, dass die Benutzung des Begriffs „Verfassung“ auf europäischer Ebene nationalstaatlich tradierte Gehalte „mitnehme“ (dazu schon oben II 2). Denn Wörter - so auch das Wort von der „Verfassung“ - seien „Erfahrungsträger“, nicht einfach „Hülsen, die wir beliebig füllen oder leeren können“⁴⁵⁷. Würde dies aber versucht, könnten Enttäuschungen eintreten und erhebliche politische Energie ausgelöst werden, die „zum entscheidenden Zeitpunkt die Mobilisierung der europäischen Öffentlichkeit zu blockieren“ drohe⁴⁵⁸. Zu den Einwänden gehört auch, dass man die notwendige Kürze und

⁴⁵² Europäisches Parlament vom 14. Februar 1984, in ABl. EG C 77 vom 13.3.1984 und Europäisches Parlament vom 10. Februar 1994, in ABl. EG C 61/155 vom 28.2.1994.

⁴⁵³ Vgl. nur Schwarze, Jürgen u.a.(Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1984; Pernice, Ingrid, Verfassungsentwurf für eine Europäische Union, 19 EuR 1984, S. 126 ff.; Hilf, Meinhard, Eine Verfassung für die Europäische Union, 17 integration 1994, S. 68ff.

⁴⁵⁴ Vgl. etwa Weidenfeld, W., Janning, J., Europa vor der Vollendung. Der Qualitätssprung der Integration macht strategische Entscheidungen unausweichlich, in: FAZ vom 3. Juli 1998, S. 8.

⁴⁵⁵ Dorau, Christoph, Bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union, in: Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 155, 165.

⁴⁵⁶ Am Beispiel der Grundrechtecharta etwa Weiler, Joseph H.H., Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?, 6 ELJ 2000, S. 95.

⁴⁵⁷ Vgl. Biagini, Giovanni, Eine Verfassung für Europa?, in NZZ vom 11./12. November 2000, S. 57.

⁴⁵⁸ Oeter, Stefan, Vertrag oder Verfassung: Wie offen lässt sich die Souveränitätsfrage halten?, in Bruha, Th. u.a., Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 243, 264.

Transparenz gegenwärtig nicht zu schaffen in der Lage sei: Wenn man eine formale europäische Verfassung schaffen wolle, dann müsse sie in ihren Gehalten kurz, einfach und klar sein⁴⁵⁹ und in dieser Weise zum Abbau der bestehenden Defizite an Transparenz, Rechtssicherheit und demokratischer Verantwortlichkeit beitragen⁴⁶⁰. Zu einem solchen Schritt seien die Staaten ob der Tiefe und Breite ihrer gegenwärtigen Interessenkonflikte aber noch nicht willens und zum Schutze der weiterhin national geprägten Identitäten auch nicht befugt.

Wer vor diesem Hintergrund den „politischen Neugründungsakt Europas“, wie ihn *Fischer* gefordert hat (vgl. oben II 3 b), nicht im Akt formeller Verfassungsgebung sieht, wird immerhin einräumen, dass eine Fortsetzung der Konstitutionalisierung ohne (formale) Konstitution erforderlich ist, d.h. die weitere „Durchdringung der EU-Grundordnung mit Elementen der Verfassungsidee“⁴⁶¹. Dieser Sichtweise geht es nicht um einen eruptiven, einmaligen Akt, der Inhalt, Struktur und Ziel der EU dauerhaft festlegt, sondern um die Fortführung eines bewährten Prozesses, innerhalb dessen die Struktur der EU entlang der sich stellenden Probleme schrittweise und kontinuierlich angepaßt wird. Der Aspekt der Langfristigkeit wird etwa hervorgehoben, wenn gesagt wird, die Flexibilität des Ordnungsrahmens des Verbunds sei kein Transitorium und müsse daher erhalten bleiben⁴⁶². Es ist in diesem Sinne die Politik der kleinen Schritte, der „Methode Monnet“, wie sie so oft genannt wird, die gegenwärtig der sinnvollere Weg zu sein scheint. Dies heisst allerdings nicht, dass es keine Neuerungen geben sollte. Es heißt lediglich, dass diese sich auf das politisch Machbare beschränken sollten, um sich den, wie Udo Di Fabio es ausdrückt, gerade erst entdeckten „praktischen und ästhetischen Reiz einer neu ausbalancierten Ordnung“⁴⁶³ zu erhalten. Es muß das Ziel sein, den bestehenden Ordnungsrahmen zu erhalten und die Möglichkeit einer Vertiefung der Integration offenzuhalten. Der Ordnungsrahmen darf der Union weder ihr Integrationspotenzial noch ihre (ohne dass das Bild vom Radfahrer heute noch zuträfe) Zukunftsmächtigkeit nehmen. Zum Zerfall der Union führt es zwar nicht, wenn sie einmal innehält und sich ihrer Verfassung und ihrer Ziele besinnt; wohl aber wäre es das

⁴⁵⁹ Insofern hat der vielbachtete Vorschlag von von Weizäcker, Richard, Dehaene, Jean-Luc, Simon, David, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung, Bericht an die Europäische Kommission, vom 18.10.1999; kritisch allerdings Huber, Peter M., Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 234.

⁴⁶⁰ Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 187 f.

⁴⁶¹ Biaggini, Giovanni, Eine Verfassung für Europa?, in NZZ vom 11./12. November 2000, S. 57, in diesem Sinne auch Oeter, Stefan, Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess, 59 ZaöRV 1999, S. 901, 912; auch von Bogdandy, Armin, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, 56 JZ 2001, S. 157, 169 mit Hinweis auf die in diesem Sinne vergleichbare Konstitutionalisierung der deutschen Rechtsordnung durch das Grundgesetz. Zu letzterer eingehend Schuppert, Gunnar Folke und Bumke, Christian, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, 2000. Der Vergleich ist ein interessanter Gedanke, nur die Wirkrichtung scheint doch sehr unterschiedlich zu sein.

⁴⁶² Vgl. Huber, Peter M., Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 234. Zur Untermauerung insoweit Weiler, Joseph J. H., The Transformation of Europe, in: Ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 10: „It is not an accident that some of the most successful federations which emerged from separate polities - the United States, Switzerland, Germany - enjoyed a period as a confederation prior to unification. This does not mean confederation is a prerequisite to federation. It simply suggests that in a federation created by integration rather than by devolution, there must be an adjustment period in which the political boundaries of the new polity become socially *accepted as appropriate* for the larger democratic rules by which the minority will accept the new majority“ [Hervorhebung vom Berichtersteller].

⁴⁶³ Fabio, Udo di, Mehrebenendemokratie in Europa. Auf dem Weg in die komplementäre Ordnung, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 15. November 2001, S. 7 (zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de/difabio.htm).

Ende, wenn ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen ihr die Möglichkeit nähmen, auf neue gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Eine europäische Verfassung muss der Union sozusagen die Möglichkeit geben, ihren Weg jenseits der internationalen Organisation und vor der Bundestaatlichkeit weiter zu gehen⁴⁶⁴. Die Union kann auf größerer Ebene nicht das wiederholen, was ihr die Nationalstaaten sozusagen vorgemacht haben, sondern wird eine Entität eigener Art bleiben, eine bestimmte Form des Föderalismus - nicht in ständiger Bewegung auf den Bundesstaat klassischer Prägung zu, ohne diesen je wirklich zu erreichen⁴⁶⁵, wohl aber auf einem eigenen Weg der Entfaltung des konsoziativen Föderalismus.

V 2. Eine Verfassung für die Europäische Union: Bedingungen für die Verfassungsgebung und Verfassungsänderung sowie ihr Verhältnis zum deutschen Grundgesetz

Es ist bekannt, dass es möglich und statthaft ist, eine formale europäische Verfassung durch völkerrechtlichen Vertrag zu schaffen. Sie würde – so die Idee - im Moment ihres Inkrafttretens die Natur als völkerrechtlichen Vertrag verlieren und in eine auf autonomer Grundlage beruhende Grundordnung umschlagen. Viele Beobachter meinen allerdings, dass ein derartiges Dokument hinreichende Legitimität nur dann hätte, wenn es von den europäischen Bürgern verabschiedet worden wäre. Es gilt dieser Sichtweise zufolge, die Bürger im Prozess formaler europäischer Verfassungsgebung partizipieren zu lassen. Die Einrichtung eines Verfassungskonventes hindert weitgehende Partizipation nicht. Sie fördert diese trotz immerhin verstärkter Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger aber auch nicht in ausreichendem Maße, wenn das Konventsverfahren allein zur Vorbereitung einer Regierungskonferenz mit anschließender Vertragsänderung nach Art. 48 EUV dient. Hinreichende Partizipation wird vielmehr nur dann erreicht werden, wenn das „Konventsverfahren“ als Vorverfahren zu einem umfassenden, die europäische Bürgerschaft einbeziehenden Verfassungsgebungsprozess verstanden wird. Der üblichen Benutzung des Wortes „Konvent“ entspricht es am ehesten, wenn der entstehende Entwurf der europäischen Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit vorgelegt wird⁴⁶⁶. Denkbar ist insoweit etwa eine europaweite Abstimmung. Nur ein solches Verfahren gewährleistet eine angemessene Willensbildung und -äußerung der EU-Bürger in ihrer Gesamtheit.

Art. 23 GG würde nach wohl überwiegender Auffassung europäische Verfassungsgebung tragen. Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG schreibt für die Änderung der vertraglichen Grundlagen

⁴⁶⁴ Zu den politiktheoretischen Anforderungen vgl. etwa Voigt, Stefan, What Constitution for Europe? The Constitutional Question from the Point of View of (Positive) Constitutional Economics, in: Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 41.

⁴⁶⁵ So etwa Oeter, Stefan, Vertrag oder Verfassung: Wie offen lässt sich die Souveränitätsfrage halten?, in: Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 243, 252; Schneider, Heinrich, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?, 23 integration 2000, S. 171.

⁴⁶⁶ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes - ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl., 1992, S. 90, 102: „[Ein Konvent] unterbreitet den Verfassungstext als Vorschlag an das Volk, das selbst über Annahme oder Ablehnung entscheidet“ [Hervorhebung Böckenförde].

der Europäischen Union, und damit auch für die europäische Verfassungsgebung, allerdings ein Handeln durch Gesetz vor (im einzelnen oben III 2 b). Europäische Verfassungsgebung setzt dieser Bestimmung zufolge daher eine Ratifikation voraus; die Volksabstimmung könnte nur zusätzliche Gültigkeitsbestimmung sein.

V 3. Der Verfassungsprozess und die Erweiterung: Zur Beteiligung der Beitrittskandidaten

Die Verfassungsgebung in der Union ist primär Sache der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Sollte sich die Union eine formale Verfassung geben, so wird sie dies daher unabhängig davon tun, ob einzelnen Beitrittsstaaten Art und Inhalt der Verfassungsgebung im einzelnen behagen oder nicht. Allerdings schließt dies im Grundsatz eine gewisse Beteiligung der Beitrittskandidaten auch schon vor deren Beitritt nicht aus. Im Gegenteil, eine Beteiligung ist wünschenswert: Die Akzeptanz der europäischen Verfassungsregeln wird in der Bevölkerung eines neuen Mitgliedstaates höher sein, wenn sich dessen Organe bereits vor dem Beitritt im Hinblick auf die innere Verfasstheit der Europäischen Union Gehör verschaffen konnten. Eine Beteiligung der Beitrittsstaaten ist daher nicht nur für den Beitrittsstaat, sondern angesichts der großen Zahl der Beitrittskandidaten gerade auch für die Europäische Union selbst wünschenswert. Wenn die „geographische Finalität“ der Europäischen Union⁴⁶⁷ - wie *Vedder* es nennt - „ausgereizt“ ist, dann wird die Europäische Union nach Bevölkerungszahl um immerhin fast die Hälfte, nach Fläche um sogar mehr als die Hälfte größer sein als heute⁴⁶⁸.

Es ist daher zu begrüßen, dass schon in der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union festgelegt wurde, dass zur Regierungskonferenz 2004 auch die Bewerberstaaten eingeladen werden - diejenigen, die ihre Beitrittsverhandlungen mit der Union abgeschlossen haben werden, als Teilnehmer, diejenigen, die diese Verhandlungen dann noch nicht abgeschlossen haben werden, als Beobachter⁴⁶⁹. Bedeutsam ist zudem, dass die Beitrittskandidaten auch in den offenen Diskussionsprozess über die Zukunft der Europäischen Union einbezogen werden. Waren auf dem Europäischen Rat von Nizza insoweit die Einzelheiten noch offen⁴⁷⁰, hat der Europäische Rat von Laeken nun Klarheit geschaffen: Nach der Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union sollen die Bewerberländer „umfassend an den Beratungen des Konvents [zur Zukunft Europas] beteiligt“ werden; insbesondere sollen sie „in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten vertreten sein (ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments)⁴⁷¹. Dies legt es nahe, in diesem offenen Diskussionsprozess die Vertreter aus den Beitrittsstaaten in gleicher Weise wie die Vertreter aus den Mitgliedstaaten zu beteiligen.

⁴⁶⁷ Art. 49 EUV erlaubt prinzipiell jedem *europäischem* Staat den Beitritt.

⁴⁶⁸ Zu den Zahlen im einzelnen *Vedder*, Christoph, Art. 49, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Bd. I (Ergänzungslieferung), Rdn. 3.

⁴⁶⁹ Vgl. Punkt 8 der Erklärung.

⁴⁷⁰ Vgl. Punkt 3 der Erklärung, letzter Satz.

⁴⁷¹ Hierzu und zum folgenden Punkt III (Die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas) der Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union; zu finden im Internet unter <http://europa.eu.int/futurum/documents>.

Die Völker der Beitrittskandidaten werden im Konvent aber nicht in gleicher Weise wie die Völker der Mitgliedstaaten behandelt: Die Erklärung von Laeken macht erhebliche Unterschiede zwischen den Bevölkerungen der Beitrittsstaaten und jenen der Mitgliedstaaten: Die Vertreter aus den Beitrittsstaaten sollen in der Weise beteiligt werden, dass sie zwar allseits gefundenen Konsens mittragen können, nicht aber einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedern aus den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern können. Diesem Vorgehen ist zuzustimmen. Es wäre nicht sachgerecht, dass die Konventsmitglieder aus dem Gebiet der Europäischen Union für sich zu einer bestimmten Frage zu einem Konsens kommen, dann aber eine entsprechende Empfehlung⁴⁷² nur deshalb nicht abgeben können, weil der gefundene Konsens von einem oder mehreren Konventsmitgliedern aus den Beitrittsstaaten nicht mitgetragen werden kann.

Auf Einwände stößt demgegenüber, dass die Mitglieder aus den Beitrittsstaaten aus dem Präsidium des Konvents ausgeschlossen werden, wie es die Erklärung von Laeken vorsieht. Dem Präsidium fällt die Aufgabe zu, erste Anstöße zu geben und eine erste Arbeitsgrundlage für den Konvent zu erstellen. Diese Arbeitsgrundlage wird für die gesamten Verhandlungen und damit auch für das Ergebnis von besonderer Bedeutung sein. Ferner obliegt es dem Präsidium, Experten nach seiner Wahl zu konsultieren und Ad-hoc-Arbeitsgruppen einzusetzen. Auch die Entscheidungen hierüber können von großer Tragweite für das Ergebnis des Konvents sein. Es wäre daher sachgerecht gewesen, wenigstens einen Vertreter aus den Beitrittsstaaten in das Präsidium zu schicken. Dies wäre Ausdruck des Umstandes gewesen, dass es sich immerhin um die zukünftigen Mitgliedstaaten handelt. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Konvent ein Forum sein soll: Der Konvent soll ein strukturiertes Netz von Organisationen regelmäßig über die Arbeiten unterrichten. Es wäre dem Präsidium des Konvents daher anzuraten, auch die spezifischen Organisationen aus den Beitrittsstaaten miteinzubeziehen. Nur wenn die sogenannte „Zivilgesellschaft“ in den Beitrittsstaaten in ähnlicher Weise einbezogen wird wie in den Mitgliedstaaten, kann der Konvent auf die so dringend erforderliche Akzeptanz seiner Beschlüsse auch aus den Beitrittsstaaten bauen.

⁴⁷² Nach der Erklärung von Laeken setzen Empfehlungen des Konventes im Abschlussdokument Konsens der Konventsmitglieder voraus, Optionen hingegen können auch ohne Konsens abgegeben werden, allerdings nur unter „Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben“.

Literaturverzeichnis

- Adamovich, Ludwig, Juristische Aspekte der „Sanktionen“ der EU-14 und des „Weisenberichts“, 28 EuGRZ 2001, S. 89
- Alber, Siegbert, Braucht Europa eine Verfassung? in: Ronge, Frank, In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 123
- Alber, Siegbert, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte, 28 EuGRZ 2001, S. 349
- Alber, Siegbert, Widmaier, Ulrich, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, 27 EuGRZ 2000, S. 497
- Alexander, Larry, Introduction, in: Ders. (Hrsg.), Constitutionalism, Philosophical Foundations, Cambridge: Cambridge UP, 1999, S. 1
- Alston, Philip, Weiler, Joseph H.H., An „Ever Closer Union“ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: Alston, Philip (Hrsg.), The EU and Human Rights, Oxford: Oxford UP, 1999, S. 3
- Ammon, Günther u.a. (Hrsg.), Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, Baden-Baden: Nomos, 1996
- Argirakos, Dimitros, Eine Verfassung für Europa, Heidelberg: Müller, 2001
- Arndt, Claus, Waffeneinsatz von Frauen bei der Bundeswehr, 53 NJW 2000, S. 1461
- Arnim, Hans Herbert von, Finanzzuständigkeit, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 1999, § 103, S. 987
- Augustin, Angela, Das Volk der Europäischen Union, Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, Berlin: Duncker und Humblot, 2000
- Baade, Hans, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, 1962
- Badura, Peter, Die Kunst der föderalen Form, in: Ders. und Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, München: C.H. Beck, 1993
- Baer, Susanne, Grundrechtecharta ante portas, 33 ZRP 2000, S. 361
- Bandilla, Art. 104 EGV, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der EU, München: C.H. Beck (Amsterdamer Fassung, 2001)
- Bar, Christian von, Die Mitteilung der Europäischen Kommission zum Europäischen Vertragsrecht, 2 ZEuP 2001, S. 799
- Basedow, Jürgen, Das BGB im künftigen europäischen Privatrecht: Der hybride Kodex. Systemsuche zwischen nationaler Kodifikation und Rechtsangleichung, 200 AcP 2000, S. 445
- Battis, Ulrich, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Gemeinschaftsrecht, 54 DÖV 2001, S. 988
- Bauer, Hartmut, Europäisierung des Verfassungsrechts, JBl. 2000, S. 749
- Becker, Joachim, Der transnationale Verwaltungsakt, Übergreifendes europäisches Rechtsinstitut oder Anstoß zur Entwicklung mitgliedstaatlicher Verwaltungskooperationsgesetze?, 116 DVBl. 2001, S. 855
- Benda, Ernst, Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: Ders. u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: De Gruyter, 2. Aufl. 1994, S. 161
- Berger, Klaus P., Auf dem Weg zu einem europäischen Gemeinrecht der Methode, 9 ZEuP 2001, S. 4

- Bertelsmann Europa-Kommission (Vorsitz Werner Weidenfeld), Europas Vollendung vorbereiten, Forderungen an die Regierungskonferenz 2000, www.cap.uni-muenchen.de/download/europakom.pdf.
- Beutler, Bengt u.a., Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden: Nomos, 5. Aufl. 2001
- Biaggini, Giovanni, Eine Verfassung für Europa?, NZZ vom 11./12. November 2000, S. 57
- Bieber, Roland u.a. (Hrsg.), Europäischer Verfassungsraum, Zürich, Schulthess, Polygraph. Verl., 1995
- Bieber, Roland, Abwegige und zielführende Vorschläge: Zur Kompetenzabgrenzung in der Europäischen Union, 24 integration 2001, S. 308
- Bieber, Roland, Die Vereinfachung der Verträge zur Errichtung der Europäischen Union, 111 DVBl. 1996, S. 1339
- Bieber, Roland, Verfassungsfrage und institutionelle Reform, in: Bruha, Thomas u.a.(Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden, Nomos 2001, S. 111
- Blanke, Hermann-Josef, Art. 265, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. II, München: C.H. Beck
- Blanke, Hermann-Josef, vor Art. 263 -265, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. II, München: C.H. Beck
- Bleckmann, Albert, Das europäische Demokratieprinzip, 56 JZ 2001, S. 53
- Bleckmann, Albert, Die Wahrung der nationalen Identität im Unionsvertrag, 52 JZ 1997, S. 265
- Bleckmann, Albert, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, 33 JZ 1978, S. 217
- Blümel, Willi, Rechtsprechungszuständigkeit, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 1999, § 102, S. 965
- Blümel, Willi, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 1999, § 101, S. 857
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Der Staat als sittlicher Staat, Berlin, 1978
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, 2.Aufl., 1998, S. 29
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Nation, Identität in Differenz, in: Ders., Staat, Nation, Europa, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999, S. 34
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes - Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2. Aufl., 1992, S. 90
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Zukunft politischer Autonomie, in: Staat, Nation, Europa, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999, S. 103
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2. Aufl. 1992, S. 29
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Welchen Weg geht Europa, in: Ders., Staat, Nation, Europa, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999, S. 68
- Boeck, Ilka, Die Abgrenzung der Rechtssetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Zur Notwendigkeit und zu den Vorteilen bzw.

- Nachteilen der Aufstellung eines Kompetenzkataloges in den Gemeinschaftsverträgen, Baden_Baden: Nomos, 2000.
- Bogdandy, Armin von, A bird's eye view on the science of European Law, 6 ELJ 2000, S. 208
- Bogdandy, Armin von, Bast, Jürgen, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, 28 EuGRZ 2001, S. 441
- Bogdandy, Armin von, Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht, 40 Der Staat 2001, S. 24.
- Bogdandy, Armin von, Consolidation of the European Treaties, 33 CMLRev. 1996, S. 1107
- Bogdandy, Armin von, Die Europäische Union als supranationale Föderation, 22 integration 1999, S. 95
- Bogdandy, Armin von, Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive, 16 integration 1993, S. 210
- Bogdandy, Armin von, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, 56 JZ 2001, S. 157
- Bogdandy, Armin von, Nettesheim, Martin, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, 31 EuR 1996, S. 3
- Bogdandy, Armin von, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden: Nomos, 1999
- Bogdandy, Armin von, Zweierlei Verfassungsrecht, 39 Der Staat, 2000, S. 181
- Böhm, Monika, Der Bund-Länder-Regreß nach Verhängung von Zwangsgeldern durch den EuGH, 55 JZ 2000, S. 382
- Borchmann, Michael, Der Vertrag von Nizza, 12 EuZW 2001, S. 170
- Borries, Reimer von, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, Deutscher Landesbericht für den XVI. FIDE-Kongress 1994 in Rom, 29 EuR 1994, S. 263
- Brenner, Michael, Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2 VBithü. 1993, S. 196
- Brenner, Michael, Huber, Peter M., Europarecht und Europäisierung in den Jahren 2000/2001, 116 DVBl. 2001, S. 1013
- Breuer, Rüdiger, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), 13 NVwZ 1994, S. 417
- Bruha, Thomas u.a., Welche Verfassung für Europa?, Schwarzkopf-Kolloquium, Baden-Baden: Nomos, 2001
- Bullmann, Udo (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene - Regionen im Europa der Union, Baden-Baden: Nomos, 1994
- Busse, Christian, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, Köln: Heymanns, 1999, S. 43
- Callies, Christian, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 12 EuZW 2001, S. 261
- Cappelletti, Secombe, Weiler, General Introduction, in Dies. (Hrsg.), Integration through Law, Vol 1: A Political, Legal and Economic Overview, Europe and the American Federal Experience, Book 1, Berlin: De Gruyter, 1986, S. 4
- Caspar, Johannes, Nationale Grundrechtsgarantien und sekundäres Gemeinschaftsrecht, 53 DÖV 2000, S. 349
- CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik (Vorsitz Elmar Brok, MdEP), Forderungen der CDU an den europäischen Verfassungsprozess bis 2004
- CDU-CSU-Arbeitsgruppe "Europäischer Verfassungsvertrag" unter Leitung von Wolfgang Schäuble und Reinhold Bocklet: „Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag“
- CDU-Fraktion "Europa richtig voranbringen" vom 11.12.2001, BT Drucksache 14/7781

- Chwolik-Lanfermann, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, Frankfurt a.M., Lang, 1994
- Classen, Claus Dieter, Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 31 Die Verwaltung 1998, S. 307
- Classen, Dieter, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 7.6.2000 - 2 BvL 1/97, JZ 2000, S. 1158
- Clement, Wolfgang, Europa gestalten – nicht verwalten, FCE 3/01 (zu finden unter www.whi-berlin.de)
- CMLR, Editorial Comments: Preparing for 2004, The Post-Nice process, 38 CMLRev. 2001, S. 493
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis und Shackleton, Michael, The European Parliament, London: Harper, 4. Aufl., 2000
- Craig, Paul, Constitutions, Constitutionalism and the European Union, 7 ELJ 2001, p. 125
- Danwitz, Thomas von Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, 113 DVBl. 1998, S. 421
- Danwitz, Thomas von, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht, 84 VA 1993, S. 73
- Danwitz, Thomas von, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, Tübingen: Mohr, 1996
- Danwitz, Thomas von, Zwischen Symbolismus und Realismus, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, Internationale Politik 2001, S. 37
- Danwitz, Tomas von, Systemgedanken eines Rechts der Verwaltungskooperation, in Schmidt-Aßmann, Eberhard und Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden: Nomos, 1999, S. 171
- Däubler-Gmelin, Herta, Eine Grundrechtecharta für ein Europa der Bürgerinnen und Bürger, Rede vor der Humboldt-Universität vom 19. Okt. 2000 (zu finden unter www.whi-berlin.de)
- DeSchutter, Olivier, La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne à la garantie des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire, 12 RUDH 2000, S. 33
- Dederer, Hans-Georg, Regress des Bundes gegen ein Land bei Verletzung von EG-Recht, 20 NVwZ 2001, S. 258
- Denninger, Erhard, Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa, 55 JZ 1998, S. 1121
- Fabio, Udo di, Das Recht offener Staaten, Tübingen: Mohr Siebeck, 1998
- Fabio, Udo di, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, 32 Der Staat 1993, S. 191
- Fabio, Udo di, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 166, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001
- Fabio, Udo di, Eine europäische Charta, 55 JZ 2000, S. 737
- Fabio, Udo di, Mehrebenendemokratie in Europa. Auf dem Weg in die komplementäre Ordnung, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 15. November 2001 (zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de/difabio.htm).
- Fabio, Udo di, Was der Staatenverbund leisten kann, FAZ vom 6. April 1999, S. 11
- Bibel, nach der Übersetzung Martin Luthers
- Dietlein, Johannes, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin: Duncker und Humblot, 1992
- Dix, Wolfgang, Grundrechtecharta und Konvent - auf neuen Wegen zur Reform der EU?, 24 integration 2001, S. 34

- Döhring, Karl, Die nationale „Identität“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Due, Ole u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 263
- Dorau, Christoph, Bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union, in Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 155
- Dorau, Christoph, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza, Baden-Baden: Nomos, 2001
- Dörr, Dieter u.a. (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft, Baden-Baden: Nomos, 1997
- Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, 30 EuR 1995, S. 334
- Dreier, Horst, Art. 20 (Demokratie), in Ders., Grundgesetz. Kommentar. Bd. II: Art. 20-82; Tübingen: Mohr, 1998
- Drexler, Josef u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, Baden-Baden: Nomos, 1999
- Erbguth, Wilfried, Erosion der Ländereigenstaatlichkeit, Art. 30 GG und unitarische Entwicklungen national - wie gemeinschaftsrechtlichen Ursprungs, in Jörn Ipsen u.a.(Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel, Festschrift Carl Heymanns Verlag KG, Köln: Heymanns, 1995, S. 549
- Erichsen, Hans-Uwe, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 2001, § 151, S. 1185
- Eriksen, Erik Oddvar, Democratic or technocratic governance?, Jean Monnet Working Paper 6/01 (Symposium), www.jeanmonnetprogram.org.
- Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang I: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, unter www.eu.2001.be.
- European Constitutional Group, Für Europa eine Verfassung der Freiheit, FAZ vom 28. August 1993, S. 11
- Everling, Ulrich, Kompetenzordnung und Subsidiarität, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 1994, S. 166
- Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, 108 DVBl. 1993, S. 936
- Fischer, Joschka, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 23 integration 2000, S. 149
- Fischer, Klemens H. (Hrsg.), Der Vertrag von Nizza, Baden-Baden: Nomos, 2001
- Fischer, Thomas, Schley, Nicole, Europa föderal organisieren, Bonn: Europa Union Verlag, 1999
- Franck, Thomas M., Clan and Superclan: Loyalty, Identity and Community in Law and Practice, in 90 AJIL 1996, S. 359
- Franzen, Martin, Privatrechtsangleichung durch die Europäische Gemeinschaft, Berlin: De Gruyter, 1999
- Friesenhahn, Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat, 16 VVDStRL 1958, S. 9
- Fritz-Vannahme, Joachim, Nizza ist nur der Anfang – Als nächstes schreibt Europa seine Verfassung, Die ZEIT vom 7. Dez. 2000, Nr. 50, S. 3
- Frowein, Jochen Abr., Die Europäisierung des Verfassungsrechts, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, Tübingen: Mohr, S. 209

- Frowein, Jochen Abr., Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, 18 EuR 1983, S. 301
- Frowein, Jochen Abr., Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, 30 EuR 1995, S. 315
- Frowein, Jochen Abr., Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität. Zur Kompetenzverteilung in bündischen Systemen, in Badura, Peter, Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, München: C.H. Beck, 1993, S. 401
- Frowein, Jochen Abr., Kritische Bemerkungen zur Lage des deutschen Staatsrechts aus rechtsvergleichender Sicht, 51 DÖV 1998, S. 806
- Frowein, Schulhofer und Shapiro, The Protection of Fundamental Rights as a Vehicle of Integration, in: Cappelletti, M., Seccombe, M. und Weiler, J.H.H. (Hrsg.), Integration Through Law, Berlin, 1984, Bd. I, Buch 3, S. 231
- Fuchs, Michael, Art. 23 GG in der Bewährung. Anmerkungen aus der Praxis, 54 DÖV 2001, S. 233
- Füßer, Klaus, Durchsetzung der Vorlagepflicht zum EuGH gemäß Art. 234 III EGV, in 116 DVBl. 2001, S. 1574
- Geiger, Rudolf, Die Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers an der Entwicklung der Europäischen Union, Zur Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG, 51 JZ 1996, S. 1093
- Giering, Claus, Arbeitsteilung in Europa. Modell für ein nachvollziehbares Zuständigkeitsprofil, CAP, München http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002_arbeitsteilung_giering.pdf
- Gloser, Günter und Roth, Michael, Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen, in FAZ vom 27. August 2001, S. 8
- Gloser, Günter, Die europäische Integration voranbringen: Zum europapolitischen Leitantrag der SPD, 24, integration 2001, S. 303
- Götz, Volkmar, Anmerkung, 55 JZ 2000, S. 413
- Grabenwarter, Christoph, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, 116 DVBl. 2001, S. 1
- Grabenwarter, Christoph, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 290
- Grabitz, Eberhard, Art. 164, in: Grabitz, Eberhard, Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. II, München: C.H. Beck (Maastrichter Fassung)
- Grabitz, Eberhard, Freiheit und Verfassungsrecht: Kritische Untersuchungen zur Dogmatik und Theorie der Freiheitsrechte, Tübingen: Mohr, 1976
- Grabitz, Ebergard, Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft, 92 DVBl. 1977, S. 786
- Grawert, Rolf, Demokratische Regierungssysteme, Qualitätsanforderungen an die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Murswiek, Dietrich u.a. (Hrsg.), Staat - Souveränität - Verfassung, FS Helmut Quaritsch, Berlin: Duncker und Humblot, 2000
- Grewe, Wilhelm G., Auswärtige Gewalt, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Das Handeln des Staates, Heidelberg: Müller, 2. Aufl. 1996, § 77, S. 921
- Grimm, Dieter, Braucht Europa eine Verfassung?, 50 JZ 1995, S. 581

- Grimm, Dieter, Ohne Volk keine Verfassung – Eine demokratische EU braucht bessere Institutionen, aber kein Grundgesetz, Die ZEIT vom 18. März 1999, S. 4
- Grimm, Dieter, Verfassung, in Ders., Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1991, S. 11
- Groeben, Hans von der, Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden: Nomos, 1987
- Grundmann, Stefan (Hrsg.), Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts, Tübingen; Mohr Siebeck, 2000
- Guérot, Ulrike, Eine Verfassung für Europa, Internationale Politik 2001, S. 28
- Häberle, Peter, Europa - eine Verfassungsgemeinschaft?, in Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 99
- Häberle, Peter, Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, Baden-Baden: Nomos, 1999
- Häberle, Peter, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, 18 EuGRZ 1991, S. 261
- Häberle, Peter, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit, in: Ders., Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, Baden-Baden: Nomos 1999, S. 131
- Habermas, Jürgen, Die postnationale Konstellation - Politische Essays, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1998
- Habermas, Jürgen, Wahrheitstheorien, in: Fahrenbach, Helmut, Wirklichkeit und Reflexion, Festschrift für W. Schulz, 1973
- Häffner, Gerald, Strawe, Christoph, Zuegg, Robert, In der Auseinandersetzung um eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 33 ZRP 2000, S. 365
- Hahn, Hugo J. (Hrsg.), Das Währungswesen in der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 1996
- Hahn, Hugo J., Das Entstehen der Europawährung – Szenarien ihrer Einführung, 51 JZ 1996, S. 321
- Haibach, Georg, Komitologie nach Amsterdam - Die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich, 90 VA 1999, S. 98
- Hailbronner, Kay, Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, 21 ZAR 2001, S. 254
- Hakenberg, Waltraud, Gemeinschaftsrecht und Privatrecht. Zur Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2000, 9 ZEuP 2001, S. 888
- Halfmann, Ralf, Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, 91 VA 2000, S. 74
- Hallstein, Walter, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf: Econ, 1969
- Halter, Ulrich R., Europäischer Kulturkampf, Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag, 37 Der Staat 1998, S. 590
- Hansmeyer, Sandra, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtssetzung, Berlin: Duncker und Humblot, 2001
- Hartmann, Bernd J., Volksgesetzgebung in Ländern und Kommunen, 116 DVBl. 2001, S. 776
- Hasselbach, Kai, Der Ausschluß der Regionen in der Europäischen Union, Köln: Heymanns, 1996
- Heckel, Katharina, Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung, Berlin: Duncker und Humblot, 1998
- Hecker, Jan, Europäisches Verwaltungskooperationsrecht am Beispiel der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, 36 EuR 2001, S. 826
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821
- Heitzen, Markus, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union, EuR 1997, S. 1

- Hermes, Georg, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Heidelberg: Müller, 1987
- Hermes, Georg, Art. 83, in Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3: Art. 83 bis 143, Tübingen: Mohr, 1998
- Hertel, Wolfram, Formen des Föderalismus – Die Beispiele der USA, Deutschlands und Europas, in: Vitzthum, Wolfgang Graf, Europäischer Föderalismus: Supranationaler, subnationaler und multiethischer Föderalismus in Europa, Berlin: Duncker und Humblot, 2000, S. 13 ff.
- Hertel, Wolfram, Supranationalität als Verfassungsprinzip, Berlin: Duncker und Humblot, 1999
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg: Müller, 19. Aufl., 1993
- Hilf, Meinhard, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Beilage zur NJW 2000
- Hilf, Meinhard, Eine Verfassung für die Europäische Union, 17 integration 1994, S. 68
- Hilf, Meinhard, Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten, in: Randelzhofer, Albrecht u.a. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, Beck: München, S. 157
- Hirsch, Günter, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, 53 NJW 2000, S. 1817
- Hirsch, Günter, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht - Kooperation oder Konfrontation?, 49 NJW 1996, S. 2457
- Hirsch, Günter, Europarechtliche Perspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 21 VBIBW 2000, S. 71
- Hobe, Stephan, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, 37 Der Staat 1998, S. 521
- Hobe, Stephan, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation, Berlin: Duncker und Humblot, 1998
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts - Perspektiven der Systembildung, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard und Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden: Nomos, 1999, S. 317
- Hofmann, Hasso, Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?, 54 JZ 1999, S. 1065
- Hölscheidt, Sven, Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht? Zu Wandlungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, 36 EuR 2001, S. 376
- Holzinger, Katharina und Knill, Christoph, Eine Verfassung für die Europäische Föderation, FAZ vom 29. November 2000, S. 11
- Höreth, Marcus, Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Baden-Baden: Nomos, 1999
- Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, 24 integration 2001, S. 102
- Huber, Peter M., Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, 126 AöR 2001, S. 165
- Huber, Peter M., Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 228
- Hummer, Waldemar, Obwexer, Walter, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, 11 EuZW 2000, S. 485

- Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.), Grundrechtsschutz im Europäischen Raum, Baden-Baden: Nomos, 1993
- Ipsen, Hans P., Über Verfassungshomogenität in der Europäischen Gemeinschaft, in Maurer, Hartmut u.a. (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift für Günter Dürig, München: C. H. Beck, 1990, S. 159
- Ipsen, Hans P., Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Caemmerer, Ernst von, Probleme des europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt a.M.: Klostermann, 1966, S. 248
- Ipsen, Hans P., Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII: Normativität und Schutz der Verfassung – internationale Beziehungen, 1992, § 181, S. 767
- Ipsen, Hans P., Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen: Mohr, 1972
- Isensee, Josef, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: Ders., Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl. 2000, § 111, S. 143
- Isensee, Josef, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, in Badura, Peter und Dreier Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, Tübingen: Mohr, 2001, S. 719
- Isensee, Josef, Grundrechte und Demokratie, Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, 20 Der Staat 1981, S. 161
- Isensee, Josef, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Ders., Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 2001, § 98, S. 517
- Isensee, Josef, Staat und Verfassung, in: Ders., Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 1995, § 13
- Jablöner, Okresek, Theoretische und praktische Anmerkungen zu Phänomenen des „soft law“, 34 ÖZöRV 1983, S. 217
- Jarass, Hans D., Europäisierung des Planungsrechts, 115 DVBl. 2000, S. 945
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, München: C.H. Beck, 6. Aufl. 2002
- Jochum, Georg, Der neue Art. 13 EGV oder „political correctness“ auf europäisch?, 32 ZRP 1999, S. 279
- Joerges, Christian und Falke, Josef (Hrsg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden: Nomos, 2000
- Johne, Roland, Vertretung der Landtage im Ausschuss der Regionen, 31 ZParl 2001, S. 103
- Jospin, Lionel, Discours, Intervention sur „L'avenir de l'Europe élargie“, zitiert nach Kreile, Michael, Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, in 24 Integration 2001, S. 250
- Kadelbach, Stefan, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, Tübingen: Mohr, 1999
- Kägi, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich: Polygraph. Verl., 1945 (Neudruck 1971)

- Kägi, Werner, in: Die Juristischen Fakultäten der Schweizer Universitäten (Hrsg.), Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur 100-Jahr-Feier der Bundesverfassung, 1948
- Kämmerer, Jörn A., Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts, 36 EuR 2001, S. 27
- Kämmerer, Jörn, A., Gleichberechtigung am Gewehr, in EuR 2000, S. 102
- Karpenstein, Peter und Karpenstein Ulrich, Art. 228, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, München: C.H. Beck, 2001
- Karpenstein, Ulrich, Der Vertrag von Amsterdam im Lichte der Maastrichtentscheidung des BVerfG, 113 DVBl. 1998, S. 942
- Kaufmann, Marcel, Europäische Integration und Demokratieprinzip, Baden-Baden: Nomos, 1997
- Kaufmann, Marcel, Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip, 54 JZ 1999, S. 814
- Kenntner, Markus, Die Schrankenbestimmungen der EU-Grundrechtecharta: Grundrechte ohne Schutzwirkung? 33 ZRP 2000, S. 423
- Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen: Francke (UTB), 6. Aufl. 1997
- Kirchhof, Paul, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: Isensee, Josef und ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl., 2000, S. 837
- Kirchhof, Paul, Die Gewaltbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, JZ 1998, S. 965
- Kirchhof, Paul, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Isensee, Josef und ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 1995, § 19, S. 775
- Kirchhof, Paul, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in Isensee, Josef (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin: Duncker und Humblot, S. 63
- Kirchhof, Paul, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul, (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg: Müller, 1994
- Kischel, Uwe, Der unabdingbare grundrechtliche Mindeststandard in der Europäischen Union, Zur Auslegung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, 39 Der Staat 2000, S. 523
- Klauer, Irene, Die Europäisierung des Privatrechts. Der EuGH als Zivilrichter, Baden-Baden: Nomos, 1998.
- Klein, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 1997, S. 309 f.
- Kluth, Winfried, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union - eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, Berlin: Duncker und Humblot, 1995
- Knöll, Ralf, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 20 NVwZ 2001, S. 392
- Knöll, Ralf, Die Diskussion um die Grundrechtecharta der Europäischen Union aus dem Blickwinkel der deutschen Länder, 53 NJW 2000, S. 1845
- Koch, Christiane, Anmerkung, 115 DVBl. 2000, S. 476
- Stahn, Carsten, Streitkräfte im Wandel - Zu den Auswirkungen der Urteile Sirdar und Kreil auf das deutsche Recht, 27 EuGRZ 2000, S. 121
- Koenig, Christian, Ist die Europäische Union verfassungsfähig?, 51 DÖV 1998, S. 268
- Kohler, Christian und Knapp, Andreas, Gemeinschaftsrecht und Privatrecht. Zur Rechtsprechung des EuGH im Jahre 1999, 9 ZEuP 2001, S. 116
- Kohler-Koch, Beate, Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive, 23 integration 2000, S. 185

- Kokott, Juliane, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 31 Die Verwaltung 1998, S. 335
- Köster, Konstantin und Schröder, Jan, Eine beachtenswerte Kompetenzüberschreitung - Frauen an die Waffe, 54 NJW 2001, S. 273
- Krause, Peter, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, 2. Aufl. 1998, § 39, S. 313
- Kreile, Michael, Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, 24 integration 2001, S. 250
- Kyaw, Dietrich von, Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza, Internationale Politik 2001, S. 5
- Laffan, Brigid, The Politics of Identity and Political Order in Europe, 34 Journal of Common Market Studies 1996, S. 1
- Landfried, Christine, Auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsstaat?, in Bruha, Thomas u.a., Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 265
- Lanfried, Christine, Die Zeit ist reif – Nur ein europäischer Verfassungsstaat kann das Legitimationsdefizit in der EU beheben, FAZ vom 9. September 1999, S. 10
- Lang, Ruth, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, Berlin: Duncker und Humblot, 1997
- Leben, Charles, Is there a European Approach to Human Rights?, in Alston, Philip, The EU and Human Rights, Oxford: OUP, 1999, S. 69
- Lecheler, Helmut, Zum Bananenmarkt-Beschluss des BVerfG, JuS 2001, S.120
- Leinen, Jo, Schönlau, Justus, Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, 24 integration, 2001, S. 26
- Leisner, Walter, „Werteverlust“, „Wertewandel“ und Verfassungsrecht, 56 JZ 2001, S. 313
- Lenaerts, Koen und de Smijter, Eddy, A „bill of rights“ for the European Union, 38 CMLRev. 2001, S. 273
- Liisberg, Jonas B., Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community law?, 38 CMLRev. 2001, S. 1171
- Limbach, Jutta, Das Bundesverfassungsgericht und der Grundrechtsschutz in Europa, 54 NJW 2001, S. 2913
- Limbach, Jutta, Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur, 27 EuGRZ 2000, S. 417
- Lord Tordoff, The Conference of European Affairs Committees: A Collective Voice for National Parliaments in the European Union, 6 JLS 2000, S. 1
- Lübbe-Wolff, Gertrude, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 246
- Luchterhandt, Otto, Verfassungshomogenität und Osterweiterung der EU, in Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 125
- Luyken, Reiner, Schafft zwei, drei, viele Staaten. Schotten, Basken, Okzitanier... Europas Sezessionisten arbeiten an der EU der 61. Eine Vision, in DIE ZEIT vom 15. März 2001, S. 12
- MacCormick, Neil, Das Maastricht-Urteil: Souveränität heute, 50 JZ 1995, S. 797
- Magiera, Siegfried, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, 53 DÖV 2000, S. 1017

- Magiera, Siegfried, Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), *Verwaltung in der Europäischen Union*, Berlin: Duncker und Humblot, 2000
- Majone, Giandomenico, *Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards*, 4 ELJ 1988, S. 5 ff.
- Mancini, Giuseppe Federico, *Europe: The Case for Statehood*, 4 ELJ 1998, S. 29 ff. (deutsch: *Europa: Gründe für einen Gesamtstaat*, KritV 1998, S. 386 ff.)
- Marcussen, Martin u.a., *Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation State identities*, in 6 *Journal of European Public Policy* 1999, S. 614
- Mare, Thomas de la, *Article 177 in Social and Political Context*, in: Craig, Paul / Búrca, Gráinne de (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: OUP, 1999, S. 215
- Maunz, Theodor, *Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder*, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV: *Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung*, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 2001, § 94, S. 427
- Maunz, Theodor, *Verfassungshomogenität von Bund und Ländern*, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV: *Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung*, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 2001, § 95, S. 443
- Mayer, Franz C., *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen*, München: C. H. Beck, 2000
- Menzel, Eberhard, *Die auswärtige Gewalt in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts*, 79 AöR 1953/54, S. 326
- Mestmäcker, Ernst-J., *Der Kampf ums Recht in der offenen Gesellschaft*, *Rechtstheorie* 1989, S. 273
- Mestmäcker, Ernst-J., *Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts*, 10 RJ 1991, S. 177
- Meyer, Jürgen, Engels, Markus, *Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?*, 33 ZRP 2000, S. 368
- Micklitz, H.W.; *Perspektiven eines Europäischen Privatrechts*, 6 ZEuP 1998, S. 253
- Moersch, Wolfram, *Leistungsfähigkeit und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Studie*, Berlin: Duncker und Humblot, 2001, S. 350
- Mosler, Hermann, *Die Übertragung von Hoheitsgewalt*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: Müller, § 175
- Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), *Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1993
- Müller-Graff, Peter-Christian, *Der Post-Nizza-Prozess: Auf dem Wege zu einer neuen europäischen Verfassung?*, 24 *integration* 2001, S. 208
- Müller-Graff, Peter-Christian, *Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?*, 23 *Integration* 2000, S. 157
- Müller-Graff, Peter-Christian, *Europäische Verfassung und Grundrechtecharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen*, 23 *integration*, 2000, S. 34
- Müller-Graff, Peter-Christian, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht*, NJW 1993, S. 13
- Müller-Terpitz, Ralf, *Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungsprozess der Europäischen Union*, Stuttgart: Boorberg, 1999
- Murswiek, Dietrich, *Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte*, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V: *Allgemeine Grundrechtslehren*, 2. Aufl. 2000, S. 243

- Murswiek, Dietrich, Maastricht und der Pouvoir Constituant, Zur Bedeutung der verfassungsgebenden Gewalt im Prozess der europäischen Integration, 32 Der Staat 1993, S. 161
- Nass, Klaus Otto, Ein beliebtes Phantom: Das Demokratiedefizit der EU, FAZ vom 29. März 1999, S. 15
- Neßler, Volker, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, 14 NVwZ 1995, S. 863
- Nettesheim, Martin, Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts, 119 AöR 1994, S. 261
- Nettesheim, Martin, Die Bananenmarktentscheidung des BVerfG: Europarecht und nationaler Mindestgrundrechtsstandard, 23 JURA 2001, S. 686
- Nettesheim, Martin, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, Berlin: Duncker und Humblot, 1999
- Nettesheim, Martin, Die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen nach Art. 23 GG, 21 NVwZ 2002 (Im Erscheinen).
- Nettesheim, Martin, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 25 integration 2002, S. 35
- Nettesheim, Martin, Das Kulturverfassungsrecht der EU, 57 JZ 2002, S. 157
- Nickel, Rainer, Zur Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung, 56 JZ 2001, S. 625
- Nicolaysen, Gert, Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem europäischen Gerichtshof, in Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 91
- Nicolaysen, Gert, Nowak, Carsten, Teilrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, 54 NJW 2001, S. 1233
- Nopper, Frank, Bund-Länder-Haftung beim fehlerhaften Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die deutschen Länder, Baden-Baden: Nomos, 1998
- Oeter, Stefan, Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess, 59 ZaöRV 1999, S. 901
- Oeter, Stefan, Souveränität und Demokratie in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union, 55 ZaöRV 1995, S. 659
- Oeter, Stefan, Vertrag oder Verfassung: Wie offen lässt sich die Souveränitätsfrage halten?, in Bruha, Thomas u.a. (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos 2001, S. 243
- Oppermann, Thomas, Classen, Dieter, Die EG vor der Europäischen Union, 46 NJW (1993), S. 5
- Oppermann, Thomas, Nationale Verfassungsautonomie und supranationale Bindung innerhalb der Europäischen Union, in Battis, Ulrich u.a. (Hrsg.), Das GG im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung. Internationales Symposium zum 50jährigen Bestehen des Grundgesetzes 1999, Baden-Baden: Nomos 2000, S. 117
- Oppermann, Thomas, Reform der EU-Sprachenregelung?, 54 NJW 2001, S. 2663
- Ørstrøm, Møller, Technology and Culture in a European Context, 1991
- Ossenbühl, Fritz, Gesetz und Recht - Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Das Handeln des Staates, Heidelberg: Müller, 2. Aufl. 1996, § 61, S. 281
- Ossenbühl, Fritz, Maastricht un das Grundgesetz - eine verfassungsrechtliche Wende?, 108 DVBl. 1993, S. 629

- Ossenbühl, Fritz, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Das Handeln des Staates, Heidelberg: Müller, 2. Aufl. 1996, § 62, S. 315
- Ost, Emanuel, Europarecht vor dem BVerfG, 20 NVwZ 2001, S. 399
- Pache, Eckhard, Schorkopf, Frank, Der Vertrag von Nizza, 54 NJW 2001, S. 1377
- Pache, Eckhard, Die europäische Grundrechtscharta - ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa? 36 EuR 2001, S. 475
- Paul, Michael, Die Mitwirkung der Bundesländer an der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften de lege lata und de lege ferenda, Frankfurt a.M.: Lang, 1996
- Pauly, Walter, Hegel und die Frage nach dem Staat, 39 Der Staat 2000, S. 381
- Pauly, Walter, Strukturfragen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes, 33 EuR 1998, S. 242
- Pechstein, Matthias, Koenig, Christian, Die Europäische Union, Tübingen: Mohr, 3. Aufl. 2000
- Pernice, Ingolf, Art. 23, in Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II: Art. 20-82; Tübingen: Mohr, 1998
- Pernice, Ingolf, Das Ende der Währungspolitischen Souveränität Deutschlands und das Maastrichturteil des BVerfG, in: Due, Ole u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 1057
- Pernice, Ingolf, Deutschland in der Europäischen Union, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII: Die Einheit Deutschlands, Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg: Müller, 1995, § 191
- Pernice, Ingolf, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, 115 DVBl. 2000, S. 847
- Pernice, Ingolf, Europäische Grundrechtecharta und Konventsverfahren: Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza, 24 integration, 2001, S. 194
- Pernice, Ingolf, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL 2001, S. 148
- Pernice, Ingolf, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz - Grundlagen, Bestand und Perspektiven, 43 NJW 1990, S. 2409
- Pernice, Ingolf, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden: Nomos, 1979
- Pernice, Ingolf, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, 55 JZ 2000, S. 866
- Pernice, Ingolf, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?, 26 CMLRev 1999, S. 703
- Pernice, Ingolf, The Role of National Parliaments in the European Union, in Walter Hallstein-Institut (Hrsg.), WHI - Papers 5/01, zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de/pernice-parliaments.htm.
- Pernice, Ingolf, Verfassungsentwurf für eine Europäische Union, 19 EuR 1984, S. 126
- Pernice, Ingolf, Vertragsrevision oder europäische Verfassungsgebung?, FAZ vom 7. Juli 1999, S. 7
- Pernthaler, Peter, Hilpold, Peter, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle - der Fall Österreich, 23 integration, 2000, S. 105
- Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin: Duncker und Humblot, 2001
- Pflueger, Friedbert, Die Beteiligung der Parlamente in der Europäischen Verfassungsentwicklung, Rede vor der Humboldt-universität Berlin vom 24. April 2001, zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de

- Pieroth, Bodo, Art. 20, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, München: C.H. Beck, 6. Aufl. 2002
- Pinder, John, Der Vertrag von Nizza - Wegbereiter eines föderalen oder intergouvernementalen Europa?, 24 integration 2001, S. 77
- Pleuger, Gunter, Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse, 24 integration 2001, S. 1
- Puttler, Adelheit, Art. 6, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied: Luchterhand, 1999
- Püttner, Günter, Kommunale Selbstverwaltung, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 2001, § 107, S. 1171
- Quasdorf, Peter, Die Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union, Frankfurt a.M.: Lang, 2001
- Randelzhofer, Albrecht, Art. 24, Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, München: C.H. Beck, 1992 (Ergänzungslieferung)
- Randelzhofer, Albrecht, Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg: Müller, 1994, S. 39
- Randelzhofer, Albrecht, Schlussworte II: Verfassungsstaatlichkeit im nächsten Jahrhundert - Chancen für Gemeinsamkeit und Notwendigkeit der Vielfalt, in Batts, U. u.a., Das Grundgesetz im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung, Internationales Symposium zum 50jährigen Bestehen des Grundgesetzes 1999, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 281
- Rath, Christian, Die „unionswärtige Gewalt“ des deutschen Bundestages, in ZfParl, Sonderheft 1995, Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, S. 114
- Reich, Dietmar O., Zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, 28 EuGRZ 2001, S. 1
- Rengeling, Hans-W., Eine Europäische Charta der Grundrechte - Ausarbeitung, Inhalte, Bindung, in: Ipsen, Jörn, Schmidt-Jortzig, Eberhardt, Recht - Staat - Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschnig, Köln: Heymanns 2001, S. 225
- Rengeling, Hans-W., Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg: Müller, 2. Aufl., 2001, § 100, S. 723
- Rengeling, Hans-W., Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, München: C.H. Beck, 1993
- Rengeling, Hans-W., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, 53 VVDStRL 1994
- Ritgen, Klaus, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, 33 ZRP 2000, S. 371
- Rixen, Stephan, Europarechtliche Grenzen des deutschen Arbeitszeitrechts, 12 EuZW 2001, S. 421
- Rödel, in Gebhardt/Schmalz-Bruns (Hrsg.), Demokratie, Verfassung und Nation, 1994, S. 123
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedstaaten - Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union, 53 NJW 2000, S. 1889
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, 24 EuGRZ 1997, S. 289
- Roller, Gerhard, Die Mitwirkung der deutschen Länder und der belgischen Regionen an EG-Entscheidungen, 123 AöR 1998, S. 21

- Ronge, Frank, In welcher Verfassung ist Europa – Welche Verfassung für Europa?, ZEI-Symposium, Baden-Baden: Nomos 2001
- Ronge, Frank, Legitimität durch Subsidiarität, Baden-Baden: Nomos, 1998
- Ruffert, Matthias, Der transnationale Verwaltungsakt, 34 Die Verwaltung 2001, S. 453
- Ruffert, Matthias, Die Mitgliedstaaten der EG als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, 22 EuGRZ 1995, S. 518
- Rupp, Hans H., Bemerkungen zum europarechtlichen Schutz der „nationalen Identität“ der EU-Mitgliedstaaten, in: Arndt, Hans-Wolfgang u.a. (Hrsg.), Völkerrecht und nationales Recht, Festschrift für Walter Rudolf, München: C.H. Beck, 2001, S. 174
- Rupp, Hans H., Grundgesetzänderung durch völkerrechtlichen Vertrag - ein vernachlässigtes Problem des Maastrichtvertrages, in: Ipsen, Jörn u.a. (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel, Festschrift zum 180jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG, Köln: Heymanns, 1995, S. 499
- Rupp, Hans Heinrich, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, 46 NJW 1993, S. 38
- Šarcevic, Edin Der EuGH als gesetzlicher Richter (Art. 101 Abs. 1 GG), 53 DÖV 2000, S. 941
- Schambeck, Horst, Zur Bedeutung der föderalen und regionalen Dimension in der EU, in: Ruch, Alexander u.a. (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich: Schulthess, 1998, S. 445
- Scharpf, Fritz W., European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity, Jean Monnet Working Paper 6/01 (Symposium) www.jeanmonnetprogram.org.
- Scheuing, Dieter H. Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration, in EuR - Beiheft 1 - 1997, S. 7
- Scheuing, Dieter H., Europäisierung des Verwaltungsrechts : Zum mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug des EG-Rechts am Beispiel der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen, 34 Die Verwaltung 2001, S. 107
- Scheuing, Dieter H., Rechtsprechungsanalyse Europäisierung des Verwaltungsrechts, in DV 2001, 107
- Schmahl, Stefanie, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, 21 ZAR 2001, S. 3
- Schmalenbach, Kirsten, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Motive einer Verfassungsänderung, Berlin: Dunker und Humblot, 1996
- Schmid, Christoph, Ein enttäuschender Rückzug, Anmerkungen zum „Bananenbeschluss“ des BVerfG, 20 NVwZ 2001, S. 249
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze, in: Ders, Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden: Nomos 1999, S. 9
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, 31 EuR 1996, S. 270
- Schmitt-Glaeser, Alexander, Grundgesetz und Europarecht als Elemente Europäischen Verfassungsrechts, Berlin: Duncker und Humblot, 1996
- Schmitt-Glaeser, Walter, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, 2. Aufl. 1998, S. 49

- Schmitz, Thomas, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, 56 JZ 2001, S. 833
- Schmuck, Otto, Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta als Element der Verfassungsentwicklung, 23 integration, 2000, S. 48
- Schneider, Hans-P., Die verfassungsgebende Gewalt, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII: Normativität und Schutz der Verfassung – internationale Beziehungen, 1992, § 158, S. 3
- Schneider, Heinrich, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?, 23 integration 2000, S. 171
- Schneider, Heinrich, Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?, 24 integration 2001, S. 198
- Schneider, Heinrich, Österreich in Acht und Bann - ein Schritt zur politisch integrierten „Wertegemeinschaft“?, 23 integration, 2000, S. 120
- Schneider, Heinrich: „Die EU als Wertegemeinschaft“, 22 integration 99, S. 143
- Schoch, Friedrich, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 50 JZ 1995, S. 109
- Schoch, Friedrich, Europäisierung der Verwaltungsrechtsordnung, 20 VBIBW 1999, S. 241
- Scholz, Rupert, Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, München: C.H. Beck, 1992 (Ergänzungslieferung)
- Scholz, Rupert, Europäische Union und Verfassungsreform, 46 NJW 1993, S. 1690
- Scholz, Rupert, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht - Zur Rechtsprechung des EuGH im Fall „Alcan“, 51 DÖV 1998, S. 261
- Schomburg, Wolfgang, Die Europäisierung des Verbots doppelter Strafverfolgung - Ein Zwischenbericht, 53 NJW 2000, S. 1833
- Schorkopf, Frank, Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und 7 EUV, Berlin: Duncker und Humblot, 2000, S. 102
- Schraper, Ludger, Die Richtlinie 94/80 EG zum aktiven und passiven Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, DVBl. 1995, S. 1167
- Schulte-Nölke, Hans und Schulze, Reiner (Hrsg.), Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, Baden-Baden: Nomos, 1999
- Schulze, Reiner (Hrsg.), Auslegung europäischen Privatrechts und angeglichenen Rechts, Baden-Baden: Nomos, 1999
- Schuppert, Gunnar Folke und Bumke, Christian, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung. Überlegungen zum Verhältnis verfassungsrechtlicher Ausstrahlungswirkung und Eigenständigkeit des „einfachen“ Rechts, Baden-Baden: Nomos, 2000
- Schuppert, Gunnar F., Anforderungen an eine europäische Verfassung, in: Klingemann, Hans D./Neidhardt, Friedhelm, Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, 2000, S. 237
- Schuppert, Gunnar Folke, Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems, in: Ipsen, Jörn, Schmidt-Jorzig, Edzard (Hrsg.), Recht, Staat, Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschning, Köln: Heymanns, 2001, S. 201
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht, Baden-Baden: Nomos, 2000

- Schwarze, Jürgen, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung - Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht, 114 DVBl. 1999, S. 1677
- Schwarze, Jürgen, Bieber, Roland (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, Baden-Baden: Nomos, 1984
- Schwarze, Jürgen, Das „Kooperationsverhältnis des Bundesverfassungsgerichts mit dem Europäischen Gerichtshof, in Badura, Peter und Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, Tübingen: Mohr, 2001, S. 223
- Schwarze, Jürgen, Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht, 53 JZ 1998, S. 1077
- Schwarze, Jürgen, Das Staatsrecht in Europa, 48 JZ 1993, S. 585
- Schwarze, Jürgen, Deutschland, in: Ders. (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Baden-Baden: Nomos, 1996
- Schwarze, Jürgen, Deutschland, in: Ders. (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, Baden-Baden: Nomos, S. 109
- Schwarze, Jürgen, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, 19 NVwZ 2000, S. 241
- Schwarze, Jürgen, Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza, 55 NJW 2002, S. 993
- Schwarze, Jürgen, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I und II, Baden-Baden: Nomos, 1988
- Schwarze, Jürgen, Ist das GG ein Hindernis auf dem Weg nach Europa?, 54 JZ 1999, S. 637
- Schwintowski, Hans-Peter, Auf dem Weg zu einem Europäischen Zivilgesetzbuch, 57 JZ 2002, S. 205
- Slaughter, Anne-Marie / Stone Sweet, Alec / Weiler, Joseph H.H. (Hrsg.), The European Courts and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context, Oxford: Hart, 1998
- Smith, A. D., National Identity and the Idea of European Unity, in Gowan, Peter u.a. (Hrsg.), The Question of Europe, London: Verso, 1997
- Sobotta, Christoph, Transparenz in den Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 51
- Sonnenberger, Hans J., Der Ruf unserer Zeit nach einer europäischen Ordnung des Zivilrechts, 53 JZ 1998, S. 982
- SPD, Leitantrag für den Bundesparteitag 2001 in Nürnberg, Verantwortung für Europa (zu finden unter www.spd.de)
- Speer, Benedikt, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, 54 DÖV 2001, S. 980
- Starck, Christian, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, 2. Aufl. 1998, S. 3
- Steinberger, Helmut, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, 50 VVDStRL 1991, S. 38
- Steiner, Udo, Richterliche Grundrechtsverantwortung in Europa, in Geis, Max-Emanuel, Lorenz, Dieter (Hrsg.), Staat - Kirche - Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer, München: Beck 2001, S. 1005
- Stephan, Rüdiger, Über Kultur und Demokratie in Europa, in Ronge, Frank (Hrsg.), In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?, Nomos, 2001, S. 59
- Stern, Klaus, Das Grundgesetz im europäischen Verfassungsvergleich, Vortrag, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Bd. 164, Berlin: De Gruyter, 2000
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München: C.H. Beck, 2. Aufl., 1984

- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Allgemeine Lehren der Grundrechte, 1: Grundlagen und Geschichte, nationaler und internationaler Grundrechtskonstitutionalismus, juristische Bedeutung der Grundrechte, Grundrechtsberechtigte, Grundrechtsverpflichtete, München: C.H. Beck, 1988
- Stern, Klaus, Die Verbindung von Verfassungsidee und Grundrechtsidee zur modernen Verfassung, in Ders.: Der Staat des Grundgesetzes, Ausgewählte Schriften und Vorträge, hrsg. von Helmut Siekmann, Köln: Heymanns, 1992, S. 111
- Sterzing, Christian, Tidow, Stefan, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags - Bilanz und Reformpotenziale, 24 integration 2001, S. 274
- Stoiber, Edmund, Eckpunkte des europäischen Reformprozesses vor der Humboldt-Universität am 8.11.2001 (zu finden im Internet unter www.whi-berlin.de)
- Stone Sweet, Alec / Brunell, Thomas L., The European Court, National Judges, and Legal Integration: A Researcher's Guide to the Data Set on Preliminary References in EC Law 1958-98, 6 ELJ 2000, S. 117
- Streinz, Rudolf, Der Vertrag von Amsterdam, JURA 1998, S. 57
- Streinz, Rudolf, Die demokratische Legitimation der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaft, 6 VBithü. 1997, S. 73
- Streinz, Rudolf, Frauen an die Front, 115 DVBl. 2000, S. 585
- Stumpf, Cordula, Art. 6 EUV in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar., Baden-Baden: Nomos, 2000
- Szczekalla, Peter, Grundrechte für Europa - Die Europäische Union nach Nizza, 116 DVBl. 2001, S. 345
- Taupitz, Jochen, Europäische Privatrechtsangleichung heute und morgen, Tübingen: Mohr, 1993
- Tettinger, Peter J., Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 54 NJW 2001, S. 1010
- Thürer, Daniel, Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, 23 integration, 2000, S. 89
- Timme, Michael, Zu Chancen und Grenzen einer Europäischen Ordnung des Zivilrechts, 33 ZRP2000, S. 301
- Toeller, Annette E. und Hofmann, Herwig C.H., Democracy and the Reform of Comitology, in: Andenas, Mads und Türk, Alexander, Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, Den Haag: Kluwer, 2001, S. 25
- Tomuschat, Christian, Art. 210, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden: Nomos, 4. Aufl., 1991
- Tomuschat, Cristian, Das Endziel der Europäischen Integration, in: Nettesheim, Martin/Schiera Pierangelo (Hrsg.), Der integrierte Staat, Berlin: Duncker und Humblot, 1999, S. 155.
- Trute, Hans-H., Zur Entwicklung des Föderalismus in den vereinigten Staaten von Amerika, 49 ZaöRV 1989, S. 191
- Tsatsos, Dimitris Th., Die europäische Unionsgrundordnung, 22 EuGRZ 1995, S. 287
- Uhrig Stephanie, Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration, Berlin: Duncker und Humblot 2000, S. 106
- Vedder, Christoph, Art. 49, in: Grabitz, Eberhard, Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. I, München: C.H. Beck (Ergänzungslieferung 2000)
- Viehoff, Reinhold, Segers, Rien T., (Hrsg.), Kultur, Identität, Europa, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999

- Voigt, Stefan, What Constitution for Europe? The Constitutional Question from the Point of View of (Positive) Constitutional Economics, in: Bruha, Thomas u.a., Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 41
- Vosskuhle, Andreas, Theorie und Praxis der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte, 125 AöR 2000, S. 177
- Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, FCE Bd. I, Baden-Baden: Nomos 2000
- Weber, Albrecht, Die Bedeutung der Regionen für die Verfassungsstrukturen der EU, in: Ipsen, Jörn u.a. (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel, Festschrift zum 180jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG, Köln: Heymanns, 1995, S. 681
- Weber, Albrecht, Eine einmalige Chance für eine europäische Verfassungsgebung, FAZ vom 26. August 2000
- Weidenfeld, W., Janning, J., Europa vor der Vollendung. Der Qualitätssprung der Integration macht strategische Entscheidungen unausweichlich, in: FAZ vom 3. Juli 1998, S. 8
- Weiler, Joseph J. H., „We will do, and hearken...“, in: Ders., The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, Cambridge: CUP, 1999, S. 1
- Weiler, Joseph J.H., European Democracy and Its Critics: Polity and System, in: Ders., The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, Cambridge: CUP, 1999, S. 264
- Weiler, Joseph J.H., The Transformation of Europe, in: Ders., The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, Cambridge: CUP, 1999, S. 10
- Weiler, Joseph J.H., The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, Cambridge: CUP, 1999
- Weiler, Joseph J.H. und Lockhart, Taking Rights Seriously Seriously. The European Court of Justice and its Fundamental Rights Jurisprudence, 32 CMLRev. 1995, S. 518
- Weiler, Joseph. J.H., Fundamental rights and fundamental boundaries: on the conflict of standards and values in the protection of human rights in the European legal space, in Ders., The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, Cambridge: CUP, 1999, S. 102
- Weiler, Joseph J.H., Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?, 6 ELJ 2000, S. 95
- Weizäcker, Richard von, Dehaene, Jean-Luc, Simon, David, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung, Bericht an die Europäische Kommission, vom 18.10.1999
- Wiedmann, Thomas, Der Vertrag von Nizza - Genesis einer Reform, 36 EuR 2001, S. 185
- Wind, Marlene, The Commission White Paper. Bridging the Gap between the Governed and the Governing?, Jean Monnet Working Paper 6/01 (Symposium), www.jeanmonnetprogram.org.
- Wuermeling, Das Ende der „Länderblindheit“: Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, 28 EuR 1993, S. 196
- Zimmermann, Andreas, Die Auslieferung Deutscher an Staaten der Europäischen Union und internationale Strafgerichtshöfe, Überlegungen zum neuen Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG, 56 JZ 2001, S. 233
- Zuck, Rüdiger, Frauen an die Front?, 53 NJW 2000, S. 1701
- Zuleeg, Manfred, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, 48 JZ 1993, S. 1069
- Zuleeg, Manfred, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, 53 VVDStRL 1994
- Zuleeg, Manfred, Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union, 53 NJW 2000, S. 2847

Zuleeg, Manfred, What Holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union, 45 AJCL 1997, S. 505

Zuleeg, Manfred, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, 27 EuGRZ 2000, S. 511