Zum Prinzip einer gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung

- am Beispiel der Revisionsproblematik der Europäischen Verträge -

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Hagen, Athen*

Gliederung

§ 1 Einleitung

I. Eine geschichtliche Epoche ist zu Ende gegangen
II. Ein überforderter Vertrag?

§ 2 Zur Verfassungsfrage der Europäischen Unionsgrundordnung

I. Einleitendes
II. Über die Möglichkeiten, die Europäische Unionsgrundordnung auch verfassungswissenschaftlich zu verstehen

§ 3 Wieviel „Verfassungsqualität" weist die Europäische Unionsgrundordnung auf?

I. Das gemeineuropäische Verfassungsrecht und die Normqualität der Verträge
II. Sonstige verfassungsqualitative Momente

§ 4 Zum Prinzip einer „gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung"

I. Vorbemerkung
II. Zum Begriff und Inhalt eines Prinzips „gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung"

§ 5 Vertragsänderung in gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung

I. Zum Wandel des Vertragsrevisionsverständnisses im Lichte des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung
II. Verfahren der Vertragsänderung am Maßstab gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung
III. Gemeineuropäische Verfassungsverantwortung als inhaltlicher Rahmen der Vertragsrevision
IV. Zur Durchsetzungskraft des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung

---

* Der Verfasser bedankt sich an dieser Stelle bei seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern *Dr. Gerold Deinzer* und Ref. *Markus Kaune* für mehrfache kritische Lektüre, wertvolle Anregungen und

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

§ 1 Einleitung

I. Eine geschichtliche Epoche ist zu Ende gegangen

1. Das Europäische Einigungswerk ist entstanden und bis heute vorangetrieben durch eine Folge völkerrechtlicher Verträge, zuletzt durch den Vertrag von Amsterdam[1]. Bei allen diesen Verträgen wurde in sämtlichen Mitgliedstaaten das verfassungsrechtlich für völkerrechtliche Verträge vorgesehene Abschluß- und Ratifizierungsverfahren eingehalten[2].

2. Das Europäische Parlament hat am 19.11.1997 in seiner zentralen Entschließung zum Vertrag von Amsterdam[3] unter der Überschrift „Methode und Strategie des weiteren Vorgehens" folgende Wertung vorgenommen:

„Das Europäische Parlament stellt fest, daß mit dem Vertrag von Amsterdam eine geschichtliche Epoche zu Ende gegangen ist, in der das Europäische Einigungswerk mit den Mitteln klassischer Diplomatie schrittweise vorangetrieben werden konnte; [das Europäische Parlament] ist der Überzeugung, daß statt dessen die Politik jetzt den Primat bei der Neugestaltung der Europäischen Union übernehmen muß und hierbei vor allem das Europäische Parlament und die Parlamente der Mitgliedstaaten ihre Rechte wahrnehmen müssen; ..."[4].

3. Das Europäische Parlament hat durch jene Aussage dem größten institutionellen Dilemma Ausdruck verliehen, das den Integrationsprozeß seit jeher begleitet hat und das sich mit der weiteren Verfestigung der Europäischen Union ständig verstärkte. Dieses Dilemma liegt darin, daß das Vertragsrevisionsverfahren auch nach dem Vertrag von Amsterdam als schlichte Vertragsänderung gesehen wird und somit als ausschließliche Sache des Europäischen Rates, d.h. der nationalen Regierungen[5]; dies hat wiederum zur

---

Korrekturen der Druckfahnen. Seiner langjährigen Mitarbeiterin *Monika Lange* gilt der Dank des Verfassers für ihre Mühe der Fertigstellung.

1 Zum Europabegriff vgl. *P. Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht und „Verfassung" der EG, jetzt in: Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas, „Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft", Bd. 206, 1988, S. 11 ff. (13 f.); auch in: ders., Europäische Rechtskultur, 1994 (TB 1997), S. 9 ff., 13 ff. Zur Geschichte des europäischen Einigungswerkes mit Rückblick auf die Geschichte der Idee der europäischen Einigung, vgl. statt vieler *M. Pechstein/Chr. Koenig*, Die Europäische Union, 2. Aufl. 1998, Rn. 24-54.

2 Vgl. *M. Pechstein/Chr. Koenig*, a.a.O. (Fn. 1) Rn. 195 ff; *Th. Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rn. 501 f. m.w.N. Vgl. auch *U. Battis/D.Th. Tsatsos/D. Stefanou*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht: Ein vergleichender Überblick, in: Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 1995, S. 469 ff.

3 Abl. C 371 v. 08.12.1997, S. 99 ff., auf der Grundlage des Berichts *I. Mendez de Vigo/D.Th. Tsatsos,* Dok. A4-0347/97, veröffentlicht (im vollen Wortlaut) auch in EuGRZ, 1998, S. 72 ff.

4 E. P. Doc. A 4 - 0347/97, S. 104.

5 Vgl. Art. 48 EU-Vertrag (ex Art. N).

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Folge, daß es durch die bürokratische und diplomatische Methode geprägt ist. Der erreichte gesellschaftliche und rechtliche Stand der Integration hingegen erfordert ein breiteres legitimatives Fundament im Willensbildungsprozeß, das der Vertrag nicht bietet. Dieses - nun parlamentarisch beurkundete - Dilemma wird immer tiefer empfunden und, langsam aber sicher, zur Vertiefung der Glaubwürdigkeitskrise des Integrationsprozesses beitragen.

II. Ein überforderter Vertrag?

Wo sind aber die eigentlichen Wurzeln der Absage, die das Europäische Parlament dem herkömmlichen Revisionsverfahren erteilt hat? Wieso ist in bezug auf die gegenwärtige Entwicklung des Integrationsprozesses - jedenfalls im Bewußtsein immer mehr europäischer Bürger - eine geschichtliche Epoche zu Ende gegangen? Es gilt zunächst, jenes Schicksalsdilemma der Europäischen Unionsgrundordnung näher vorzustellen.

1. Rechtliche Grundlage des europäischen Integrationsprozesses ist das europäische Primärrecht, d.h. völkerrechtliche Verträge[6]. Die Europäischen Verträge vollzogen in ihrer Entwicklung, vor allem durch die Maastrichter, aber auch durch die Amsterdamer Revision eine inhaltlich tiefgreifende Transformation. Sie verloren immer mehr ihren vertragstypischen Inhalt und entwickelten somit immer mehr vertragsuntypische Folgen. Die durch jene Verträge erfolgte institutionelle Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union[7] stärkte immer mehr die supranationalen gegenüber den intergouvernementalen Elementen in den Verträgen und erweiterte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Institutionen der Gemeinschaft; eine Ähnlichkeit zum Staat bzw. Bundesstaat wird immer deutlicher. So sehr sich das europäische institutionelle Gefüge historisch, institutionell und politisch vom Staat ganz wesentlich unterscheidet[8], stellt es, wie er, eine rechtlich - wenn auch nur völkerrechtlich - organisierte politische Ordnung dar; es übt, wie der Staat, Gewalt in Kompetenzkategorien (Legislative, Exekutive, Judikative) sowohl auf die Mitgliedstaaten wie auch auf ihre - inzwischen auch „europäischen" - Bürger[9] aus. Kurzum: Das europäische institutionelle Gefüge trägt viele

---

6 *Th. Oppermann*, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 475, 499 ff. m.w.N.

7 Zur Beziehung zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union siehe *M. Pechstein/Chr. Koenig*, a.a.O. (Fn. 1), Rn. 98-141. *O. Dörr*, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, in: EuR 1995, S. 334 ff. Im folgenden wird ausschließlich der Terminus „Europäische Union" verwendet, sofern der jeweilige Kontext keine ausdrückliche Differenzierung verlangt.

8 Vgl. BVerfGE 22, 293 ff.

9 Art. 17 EGV (ex Art. 8); zum Themenbereich Unionsbürgerschaft siehe *S. Hobe*, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Der Staat 1993, S. 245 ff.; *A. Randelzhofer*, Marktbürgerschaft - Unionsbürgerschaft - Staatsbürgerschaft, in: ders., R. Scholz/D. Wilke (Hrsg.),

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Äußerungsformen souveräner Gewalt mit sich und wird deshalb, weil es nach überkommener, wie ich aber meine überholter Auffassung[10] keine zwei souveränen Gewalten in demselben Hoheitsgebiet geben soll, immer noch als Beschränkung der Souveränität der Mitgliedstaaten empfunden[11].

2. Beharrte man - ungeachtet des angedeuteten Wandels - auf einem geradezu „archaischen" Verständnis von nationaler Souveränität, so wäre ohne ihre Beschränkung - richtiger: ohne die Feststellung eines geschichtlich gebotenen Verständniswandels derselben - europäische Integration nicht einmal denkbar. Ohne hier auf den sicher vollzogenen Wandel des Verständnisses nationaler Souveränität näher einzugehen[12], kann man

---

Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 581 ff.; *H. Brauer/W. Kahl*, Europäische Unionsbürger als Träger von Deutschen-Grundrechten, in: JZ 1995, S. 1077 ff.

10 Über den angeblich unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Integration und nationaler Souveränität vgl. *D.Th. Tsatsos*, Die Europäische Unionsgrundordnung / Grundsatzfragen und fünf Anregungen zum Umdenken anläßlich der Regierungskonferenz 1996, in: EuGRZ, 1995, S. 287 ff. (abgedruckt auch in: M. Morlok/H.-R. Schmidt/D. Stefanou (Hrsg.), Verfassung - Parteien - Europa: Abhandlungen aus den Jahren 1962-1998, 1999, S. 579 ff.); *A.-J. Blanke*, Der Unionsvertrag von Maastricht, DÖV 1993, S. 412 (418 ff.); *A. Bleckmann*, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, S. 335 ff.; *H. Henrichs*, Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten, DÖV 1994, S. 368 ff.; *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, Berlin 1995, S. 45 ff.; *O. Schmuck*, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, EA 1992, S. 97 ff.; *D. Thürer*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: VVDStRL 50 (1991), S. 97 ff., bes. S. 123; *Gil Carlos Rodriguez Iglesias*, Zur „Verfassung" der Europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1996, S. 125 ff. (126, 128).

11 Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen des BVerfG (E 37, 271 ff. [277]), - „Solange I" -, die in der späteren Rechtsprechung des BVerfG in diesem Punkt nicht revidiert wurden. Beispielhaft für diese Denkart ist eine Aussage von *K. Doehring*, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, ZRP 1993, S. 98 ff.: „Die Staaten Europas werden sich entscheiden müssen, ob sie in Zukunft Staaten bleiben wollen und Europa sich als Staatenbund darstellen soll oder ob sie fortschreiten wollen zu einer Herstellung eines Bundesstaates unter Aufgabe der völkerrechtlichen Souveränität"; in die gleiche Richtung zielen auch *D. Murswiek*, Maastricht und der pouvoir constituant, Der Staat, 1993, S. 165 ff. sowie das „Maastricht-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 89, 155 ff. = EuGRZ 1993, 429 ff. Dagegen mit überzeugenden Argumenten *Ch. Tomuschat*, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 489 ff.

12 Vgl. vor allem die in Fn. 10 angegebene Literatur. Aus der allgemeinen Souveränitätstheorie vgl. indikativ *B.H. Quaritsch*, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, 1970, S. 20-43, bes. S. 36; *H. Kurz* (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, 1970 (der Band beinhaltet grundlegende Beiträge zur Souveränität, die zwischen den Jahren 1897 und 1957 veröffentlicht worden sind); zur Dominanz der Souveränitätsfrage unter dem Maastrichter Vertrag vgl. *H. Arnold*, Die Europäische Union zwischen Maastricht und Maastricht-Revision, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", B 3-4, 1995, S. 3 ff.; vgl. weiterhin *G. Ress* (Hrsg.), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, 1980; *E. Grabitz*, Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft, DVBl. 1977, S. 786 ff.; *P. Dagtoglou*, Artikel „Souveränität", in: H. Kunst/R. Herzog/W. Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 2321 ff. mit einer übersichtlichen Darstellung der Ideengeschichte und weiterführender Literatur. Hingewiesen sei hier auch auf *P. Schiffauer*, Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker Europas, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, 1996, S. 80 ff., insb. S. 84, der die gemeinsame Ausübung von Souveränitätsrechten im Rahmen der EU-Organe begreift als Oszillation zwischen einem als unteilbare äußerste Gewalt verstandenen machtorientierten Souveränitätsbegriff

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die bereits erfolgte Ausgliederung einiger Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten zugunsten der überstaatlichen Unionsebene bejahen, ohne damit die Einzelstaatlichkeit der Unionsmitglieder in Frage zu stellen[13]. Die Epoche der „überstaatlichen Bedingtheit der Staaten" hat ohnehin schon lange begonnen[14]. „In dem Sinne" - bemerkt W. von Simson - „in dem der Nationalstaat des 19. Jahrhunderts souverän war, ist der demokratische Staat es nicht mehr. Nicht eine über ihm stehende Instanz verhindert dies. Er selbst verbietet es sich."[15] Allerdings verlangen die auf Art. 308 EGV (ex Art. 235) zurückgehende extensive Begründung und Wahrnehmung von Zuständigkeiten, die angestrebte und teilweise verwirklichte Vertiefung der Integration durch die Wirtschafts- und Währungsunion, die Tendenz zur Einführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz trotz der Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und des Subsidiaritätsprinzips[16] verlangen einzeln, aber vor allem in ihrem Zusammenspiel, nach neuen legitimierenden Verfahren.

3. Auch das Selbstverständnis der Europäischen Union, so wie es im Amsterdamer Vertrag Niederschlag gefunden hat, bestätigt den Wandel: Der neue Art. 6 Abs. 1 und 2 EUV (ex-Artikel F) gibt verbindlich ihre strukturellen Merkmale bzw. ihre Ziele mit folgenden Prinzipien an: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit - ähnlich wie die Staatsziel- und Staatsstrukturbestimmungen in vielen nationalen Verfassungen[17].

§ 2 Zur Verfassungsfrage der Europäischen Unionsgrundordnung

I. Einleitendes

1. Aus dem bisherigen dürfte sich ergeben haben: Grundlage der Resolution des Europäischen Parlamentes vom 19.11.1997[18] ist die Erkenntnis, daß sich Wirkungsart (Inhalt der Regelungen) und Form des europäischen Primärrechts auseinanderentwickeln. Hier also stellt sich zwangsläufig die Frage, wie sich jene Auseinanderentwicklung auf die

---

und einem als Kompetenz-Kompetenz entfalteten, Teilungen und Übertragungen zugänglichen rechtlichen Souveränitätsbegriff.

13 So, zutreffend, *J.A. Frowein*, Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, in: EuR 1995, S. 315 ff., hier S. 317.

14 *W. von Simson*, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, 1965, S. 186 ff., S. 226.

15 *W. von Simson*, Der Staat und die Staatengemeinschaft. Öffentlichrechtliche Abhandlung, Baden-Baden 1978, S. 121.

16 Art. 5 EGV (ex Art. 3b).

17 Vgl. *I. Contiades*, Verfassungsgesetzliche Staatsstrukturbestimmungen, 1967.

18 Vgl. oben Fn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Normqualität der Unionsverträge auswirkt, oder grundsätzlicher gefragt, wie man mit jener Auseinanderentwicklung umgeht. Welches sind die Besonderheiten eines Vertragstextes und seiner Regelungsinhalte, in denen sich eine Kluft zwischen Form und Wirkung widerspiegelt? Ist etwa in Sachen „Europäischer Integrationsprozeß" die Rechtsform „völkerrechtlicher Vertrag" als ausschließliche legitimative und konzeptionelle Grundlage des Integrationsprozesses, gesehen durch eine wie auch immer zu verstehende „europäische Verfassungswirklichkeit", einfach überfordert? Somit öffnet sich die Europäische Union der Verfassungsfrage.

2. Die gestellte Frage tangiert mehr als nur eine rechtstheoretische und rechtsdogmatische Problematik. Jene Kluft zwischen Form und Wirkung der Unionsverträge hat weitreichende Folgen: Legitimationsdefizite der Unionsgewalt, Distanz der Bürger zu den Europäischen Institutionen - die sich ja bestätigte in der niedrigen Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament 1999 - und somit, letzten Endes, empfindliche Glaubwürdigkeitsverluste auf der Seite der Europäischen Union. Letztere sind alarmierend, denn man darf nicht außer acht lassen, daß der Integrationsprozeß die Prüfung nach seiner politischen Glaubwürdigkeit und folglich nach seiner geschichtlichen Ausdauer noch nicht bestanden hat.

II. Über die Möglichkeiten, die Europäische Unionsgrundordnung auch verfassungswissenschaftlich zu verstehen

1. Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, ob man überhaupt von einer „Verfassung" der Europäischen Union sprechen kann[19]. D.h.: „Sprechen" kann man schon. „Verfassung", als deskriptiver Begriff verstanden, ist verwendbar für jede Einheit[20], um so mehr für die Europäische Union. Der deskriptive Verfassungsbegriff ist älter als seine kulturgeschichtliche Vergangenheit und somit älter als seine Normativität, die in Europa mit der Französischen Revolution von 1789 entstand und sich festigte[21]. Unter „Verfas-

---

19 Vgl. *P. Häberle*, Europäische Rechtskultur, Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten, 1997, S. 80 ff. (auch in EuGRZ 1991, S. 261 ff.) m.w.N.; auch *K.-A. Schachtschneider*, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union, in: W. Blomeyer/K.-A. Schachtschneider (Hrsg.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 75 ff. (92); *I. Pernice* spricht von „multilevel constitutionalism", vgl. seinen Beitrag: Constitutional Law Inplications for a State Participating in a Process of Regional Integration, in: E. Riedel (Ed.), German Reports on Public Law, 1998, S. 40 ff.

20 *E. Ehmke*, Grenzen der Verfassungsänderung 1953 (1981), S. 90, meint, auch eine „Räuberbande" habe eine Verfassung; *C. Schmitt*, Verfassungslehre 1928 (1993), S. 3, spricht sogar von der Verfassung eines „Dinges".

21 Vgl. hierzu und zu den anschließenden Ausführungen die eindrucksvolle Darstellung der einschlägigen geschichtlichen Entwicklung von *W. Hertel*, Supranationalität als Verfassungsprinzip. Normativität und Legitimation als Elemente des europäischen Verfassungsrechts, 1999, S. 28-39. Leider ist

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sungsfrage der Europäischen Union" allerdings kann und wird etwas ganz anderes verstanden. Relevant ist hier ausschließlich der normative Verfassungsbegriff[22]. Mit dem normativen Verfassungsbegriff, wie ihn verfassungskulturgeschichtlich der Verfassungsstaat und die damit verbundene Staatslehre geprägt hat, sind untrennbar verbunden: Legitimation und Bindung der öffentlichen Gewalt, Grundrechte und eine die Legitimation absichernde Kompetenzordnung. Somit hat sich der normative Verfassungsstaat als Ertrag der Kultur der Freiheit, der Gleichheit, der Rechtstaatlichkeit und der Demokratie entwickelt.

2. Genese und Tradition der normativen Verfassung sind untrennbar mit Staatsgebilden verbunden[23]. Daher ist die Stellung der Verfassungsfrage für die Europäische Union abhängig von der vorherigen Abkopplung des modernen Verfassungsverständnisses von seiner verfassungskulturgeschichtlich bedingten Staatsbezogenheit[24].

3. An dieser Stelle ist ein kurzer begrifflicher Exkurs notwendig. Die erwähnte „Ähnlichkeit" der Union zum „Bundesstaat" und das Thema „Staatsbezogenheit" der normativen Verfassung veranlassen zu folgender Zwischenbemerkung: Daß die Europäische Union kein Staat ist, entspricht einer breiten Akzeptanz[25]. Dann aber sind Begriffe wie „Staatenverbund", „Staatenbund" usw. für die Bezeichnung der Europäischen Union ungeeignet: Solche Begriffe werden der Andersartigkeit der Europäischen Union terminologisch nicht gerecht, denn als Begriffe der Staatsformenlehre haben sie ihren Ursprung

---

diese Monographie, die m.E. zu den wichtigsten und fundiertesten Beiträgen zur europäischen Verfassungsdiskussion gehört, nach Fertigstellung des Manuskriptes erschienen; sie konnte nur nachträglich, aber immer mit Gewinn, berücksichtigt werden.

22 Vgl. *W. Hertel*, a.a.O. (Fn. 21), S. 34 ff.

23 Zur Vertiefung der Beziehung zwischen Staat und Verfassung vgl. statt vieler *P. Häberle*, Die europäische Verfassungsstaatlichkeit, in: KritV 1995, S. 298 ff.; inzwischen finden sich die grundlegendsten Ausführungen von P. Häberle zu diesem Thema in: ders., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 118 ff., 620 f. und passim; vgl. auch Zusammenstellung bei *J. Gerkrath*, L'emergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe, Bruxelles 1997.

24 Vgl. zur Begriffsgeschichte und zur Problematik der Übertragbarkeit des Verfassungsbegriffes auf die Europäische Union statt vieler *R. Bieber/J. Schwarze*, Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, 1984, bes. S. 19.

25 Vgl. *M. Zuleeg*, in: H. von der Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 1 EGV, Rn. 2; *Th. Oppermann*, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 1724, 1729; *M. Hilf*, in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Art. A EUV, Rn. 34; *Th. Fleiner*, Verfassungsbegriff, Verfassungsziele und Verfassungscharakteristika in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in der Europäischen Union, in: P.-Chr. Müller-Graff, E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, „Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.", Bd. 43, S. 17 ff. hat an verschiedenen Verfassungsfragen (etwa S.27 f. über Demokratie und Mehrheitsprinzip) dargestellt, daß die Wesensunterschiede zwischen Staat und Europäischer Union unüberbrückbar sind. Vgl. auch *Th. Oppermann*, Zur Eigenart der Europäischen Union, in: P. Hommelhoff/P. Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenbund der Europäischen Union, 1994, S. 87 ff., hier S. 90 f.; *J.A. Frowein*, a.a.O. (Fn. 13), S. 315 ff.; jetzt auch *I. Pernice*, Vertragsrevision oder Europäische Verfassungsgebung, in: FAZ v. 07.07.1999, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

im Staatsbegriff[26]. Die Europäische Union ist durch Staatsbegriffe weder negativ noch positiv definierbar; sie ist eine durch Völkerrecht (Vertragsrecht) entstandene und nach eigenem (Sekundär)Recht wirkende, neuartige politische Ordnung sui generis[27]. An anderer Stelle[28] habe ich, um die unergiebige staatsbezogene Terminologie zu überwinden, den Begriff von der „Europäischen Unionsgrundordnung" vorgeschlagen und vorgestellt, um terminologisch sowohl Elemente der mitgliedstaatlichen Staatsordnung wie der europäischen Institutionsordnung als Einheit zu erfassen.

4. In der Geschichte des Verfassungsstaates war Verfassungsgebung häufig ein revolutionärer Akt oder jedenfalls Resultat heftiger politischer Auseinandersetzung um die Beherrschung staatlicher Gewalt. Beim heutigen Entwicklungsstand demokratischer Kultur hingegen ist es möglich geworden, daß man Verfassungsgebung auch als kulturkreativen Prozeß und somit als Dimension europäischer Verfassungskultur versteht, wo nicht nur einzelstaatliche politische Gewalt an ihrer eigenen Eingrenzung durch Recht zum Schutz von Freiheit, Gleichheit und Demokratie arbeitet. Begreift man mit K. Hesse die Verfassung als „rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens"[29], so ebnet sich auch verfassungsdogmatisch der Weg zu der Erkenntnis, daß die Europäische Union, obwohl kein Staat, dennoch als eine neuartige Verfassungsordnung des Gemeinwesens von (europäischen) Völkern, mindestens aber als eine Ordnung mit einer gewissen Verfassungsqualität - darauf komme ich noch zurück - verstanden werden kann. Diesen Weg der „Entstaatlichung" des normativen Verfassungsbegriffes hat P. Häberle mit seiner Lehre von der Verfassung als Kultur, als „Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes"[30], entwickelt und gefestigt. Übrigens: Die Staatsbezogenheit des Verfassungsbegriffs hatte als konzeptionelle aber auch geschichtlich bedingte Voraussetzung die herkömmliche Einteilung des Rechts nach seiner jeweiligen Ordnungsfunktion in (nationales) Staatsrecht und (internationales) Völkerrecht. Doch jene duale Ordnungsfunktion des Rechts wird schwächer, seitdem die Grenze zwischen Völkerrecht und Staatsrecht ihre Absolutheit verliert. Auch aus diesem Blickwinkel gesehen scheint das Zeitalter der ausschließlichen Staatsbezogenheit des Verfassungsbegriffes dem Ende zuzugehen.

---

26 *D.Th. Tsatsos*, a.a.O. (Fn. 10), S. 291.

27 *W. Hertel*, a.a.O. (Fn. 21), S. 54 f. m.w.N.

28 Vgl. *D.Th. Tsatsos*, Integrationsförderung durch Identitätswahrung - Zur Europäischen Dimension der Verfassungsfunktion -, in: B. Ziemske, T. Langheid, H. Wilms, G Haverkate (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1263 ff. (1264) m.w.N.

29 *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl., Heidelberg 1995, Rn 17.

30 So *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 23), S. 298 (hier S. 300, 301); so auch ders., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 292.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Aus der Sicht der Methode hat P. Häberle die Abkopplung des Verfassungsverständnisses vom Staat eindrucksvoll schlicht formuliert: „Da es im Sinne einer bekannten These nur so viel Staat gibt, wie die Verfassung konstituiert, scheint mir heute eine Verfassungslehre vonnöten, für eine Staatslehre besteht eigentlich kaum mehr Raum."[31] Die Befreiung des heutigen Verfassungsverständnisses von seiner herkömmlichen Staatsbezogenheit hat den Eintritt der Verfassungsfrage in die institutionelle Debatte über die Europäische Union ermöglicht. Allerdings weist die Verfassungsdebatte eine Tendenz auf, die nicht unbeachtet bleiben sollte.

a) Der so „befreite" und deshalb auch „europafähig" gewordene Verfassungsbegriff wird in der europäischen Verfassungsdebatte überraschend in seiner alten, aber offenbar immer noch „brauchbaren" Staatsbezogenheit verwendet. So zeigt etwa die Auseinandersetzung im Europäischen Parlament über die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union, daß die Befürworter einer wie auch immer verstandenen oder oft nicht verstandenen „Europäischen Verfassung" ihr Anliegen mit einem zukünftigen Europäischen Bundesstaat, also mit der Staatswerdung der Union verknüpfen[32].

b) Die „Bundesstaatsfähigkeit" der Europäischen Union aber fällt in das zentrale Konfliktfeld, in dem das Schicksal des Integrationsprozesses mitentschieden wird; sie kann deshalb nicht - sozusagen: implicite - etwa durch die Verwendung des Verfassungsbegriffes gelöst werden. Es ist politisch naiv und wissenschaftlich nicht nachvollziehbar, wenn man durch die Umschreibung eines völkerrechtlichen Vertrages in einen wie immer verstandenen „Verfassungstext" jenen zentralen Konflikt um die Teleologie des In-

---

31 *P. Häberle*, Werner von Simsons „Stimme" im Konzert der Staats- und Verfassungslehre, in: EuR 1993, Beiheft I: Die überstaatliche Bedingtheit des Staates, hrsg. von P. Häberle, J. Schwarze, W. Graf v. Vitzthum, S. 7 ff., hier S. 13; vgl. auch ders., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 620.

32 Vgl. z.B. Entwurf eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union (Spinelli-Entwurf) vom 14.02.
1984 (Abl. C 77 vom 19.03.1984, S. 33 ff.), insbesondere Art. 82 zum Inkrafttreten und Art. 84 zur Änderung des Vertrages. Vgl. auch den „Herman-Entwurf": Art. 47 zum Inkrafttreten und Art. 31 zum Verfahren der Verfassungsänderung (Abl. C 61 vom 28.02.1994, S. 155 ff.). Bleibt die „Staatsausrichtung" im Spinelli-Entwurf etwas verborgen, so wird sie in gesteigerter Form im Herman-Entwurf deutlich. Art. 1 des Herman-Entwurfes bestimmt, daß alle Macht der Union von den Bürgern ausgeht; die Staaten sind als Quelle der Unionsgewalt überhaupt nicht erwähnt. Bezeichnend ist auch Art. 2 des Herman-Entwurfes, in dem die Achtung der historischen, kulturellen und sprachlichen Identität, nicht aber der politischen Identätit der Mitgliedstaaten vorgeschrieben wird. Aus der neuesten Literatur vgl. indikativ *Th. Oppermann*, Der europäische Traum zur Jahrhundertwende, in: JZ 1999, S. 317 ff., hierzu S. 321. Er verbindet sehr deutlich die Verfassungsfrage Europas mit dem Ziel, einen Bundesstaat einzurichten. „Dies" – gemeint ist die Berufung einer verfassunggebenden Versammlung – „würde jedoch den europaweiten Entschluß voraussetzen, den Weg in die Bundesstaatlichkeit einzuschlagen, wofür bisher alle Voraussetzungen fehlen." In die gleiche Richtung geht auch *J. Schwarze*, Ist das Grundgesetz ein Hindernis auf dem Weg nach Europa?, in: JZ 1999, S. 637 ff., hierzu S. 643.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tegrationsprozesses lösen will. Das wäre eigentlich ein Mißbrauch der geschichtlichen und institutionellen Symbolik und Ausstrahlung des Verfassungsbegriffes. Die Verfassungsfrage kann sich erst dann stellen, wenn jener integrationsimmanente Konflikt durch Konsens normativ erfaßbar wird und somit Grundlage einer verfaßten Ordnung sein kann.

c) Eine gemeineuropäische Verfassungslehre ist, aus den eben erwähnten Gründen, aufgefordert, die erreichte Abkopplung („Befreiung") des gemeineuropäischen Verfassungsverständnisses vor einer neuen Staatsbezogenheit, nämlich vor seiner Instrumentalisierung zugunsten einer (Bundes)Staatswerdung der Europäischen Union, abzusichern. Denn der erreichten Befreiung des Verfassungsverständnisses von seiner herkömmlichen Staatsbezogenheit liegt ein geschichtlicher und struktureller Wandel von Staat und Verfassung zugrunde, der gerade bei einer Konstitutionalisierung der Europäischen Union nur in der erwähnten Abgekoppeltheit Nützliches bieten kann. Mißbraucht man hingegen die Verfassungsfrage, um sie im Dienste einer von vielen erwünschten Staatswerdung der Union zu stellen, so fälscht man sowohl den Integrationsprozeß als auch die europäische Verfassungsfrage selbst.

6. Die vorausgegangenen Überlegungen (II., 1.-5.) enthalten keine Aussage über eine generelle Verfassungsfähigkeit der Europäischen Union. Ihr Ertrag sollte lediglich die Erkenntnis sein, daß man nun auf die Auseinanderentwicklung der völkerrechtlichen Genese der Unionsverträge und deren partielle verfassungsstaatliche Wirkung verfassungswissenschaftlich eingehen kann. Verfassungspolitisch sind die Folgen jener Auseinanderentwicklung ohnehin jetzt schon spürbar. Die Integrationsschritte (Vertiefung) erweisen sich als nicht geeignet, die Funktionsfähigkeit der Union zu stärken, um sie für den Erweiterungsprozeß vorzubereiten. Zugleich aber gehen sie oft weiter, als es die Integrationstoleranz der von der nationalen öffentlichen Meinung mehr oder weniger abhängigen Regierungen - anders ausgedrückt: ihr Souveränitätsverständnis - zuläßt. Beides, d.h. sowohl die Effektivitätsmängel wie auch die schwache Legitimationskreativität der Integrationsschritte, führen zu der Fragestellung dieses Beitrages: In welchen normqualitativen Momenten des Vertragstextes wird jene Auseinanderentwicklung zwischen Entstehungsform und Wirkung der Unionsverträge sichtbar und wie könnte man hier Abhilfe schaffen?

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

§ 3 Wieviel „Verfassungsqualität" weist die Europäische Unionsgrundordnung auf?

I. Das gemeineuropäische Verfassungsrecht und die Normqualität der Verträge

1. Es ist vor allem die Europäische Unionsgrundordnung, die die Logik der dualen Ordnungsfunktionskonzeption des Rechts sprengt[33], denn diese neue, durch Vertrag entstandene Rechtsordnung weist nicht in ihrer Gesamtheit, aber in mancher Hinsicht verfassungsqualitative Momente auf[34]. Den theoretischen Durchbruch haben wir hier P. Häberle zu verdanken. Mit Vision und Akribie macht er den wesentlichen Schritt zur Erfassung des europäischen Integrationsprozesses als kulturellen Prozeß, der in einem kulturwissenschaftlichen Verfassungsbegriff seinen prinzipienhaften Ausdruck findet. Auf dieser groß angelegten, rechtsvergleichend und historisch abgesicherten Grundlage, geht er den Weg zwischen einigen Voreiligen, die in den Unionsverträgen bereits eine Verfassung der Europäischen Union erblicken[35] und den Skeptikern, die eine verfassungskonzeptionelle Annäherung der Europäischen Unionsgrundordnung ablehnen[36] und prägt den Begriff des „Gemeineuropäischen Verfassungsrechts"[37]. Ausgehend von der zutreffenden Prämisse, daß Europa kein Verfassungsstaat ist und es deshalb kein europäisches Verfassungsrecht geben kann[38], erkennt er die Entstehung und Entwicklung eines wachsenden „Ensembles von einzelnen[39] Verfassungsprinzipien, die den verschiedenen nationalen Verfassungsstaaten ‚gemeinsam' sind ..."[40]. Im einzelnen:

a) Gemeineuropäisches Verfassungsrecht im Sinne P. Häberles enthält solche Grundprinzipien, die auf Elemente gemeineuropäischer Rechts- und Verfassungskultur zurückzuführen sind[41]. Das „Gemeinsame" ergibt sich wohl daraus, daß für vergleichbare ge-

---

33 Vgl. *E. Grabitz*, a.a.O. (Fn. 12), S. 786 ff.; *Th. Oppermann*, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 466 ff.; ein Überblick zu den Gemeinschaftstheorien findet sich bei *B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil*, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl. 1993, S. 68 ff.

34 *D.Th. Tsatsos*, a.a.O. (Fn. 10).

35 Die Verfassungsfrage in der Europäischen Union wird als Vehikel zur Staatswerdung Europas benutzt und das in einer Zeit, wo die Verfassungslehre die Staatslehre verdrängt (vgl. oben Fn. 31). So verbinden einige in der Politik und in der Lehre den dringenden Ruf nach einer Europäischen Verfassung, gleich ob ausdrücklich oder stillschweigend, mit der Schaffung eines „europäischen Bundesstaates" (s. z.B. *D. Thürer*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 97 (106), LS I, 4 (S. 137); *J.H. Kaiser*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungskultur in den internationalen Gemeinschaften, in: VVDStRL 23 (1966), S. 1 ff. (18, 28); (zum Meinungswandel von J.H. Kaiser vgl. *W. Hertel*, a.a.O. [Fn. 21], S. 48, dort Fn. 115); vgl. auch ähnlich *Th. Oppermann*, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 475, 499.

36 Vgl. statt vieler *H.-P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 983.

37 *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 33 ff.

38 So *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 37.

39 Unterstreichung von P. Häberle.

40 *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 37.

41 *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 37 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sellschaftliche Vorgänge, unter vergleichbaren geschichtlichen Bedingungen, gleiche Verfassungsprinzipien entstanden sind.

b) Gemeineuropäisches Verfassungsrecht als Prinzipienensemble kann für die Interpretation der Europäischen Unionsgrundordnung in mehrfacher Hinsicht fruchtbar gemacht werden. Hervorzuheben sei die von P. Häberle entwickelte Theorie über die notwendige Erweiterung der Lehre von den (herkömmlichen) Methoden der Interpretation der (nationalen) Verfassung um die gemeineuropäische und somit um die rechtsvergleichende und kulturwissenschaftliche Methode[42].

2. Hier aber geht es nicht um die gesamte Wirkung gemeineuropäischer Verfassungsprinzipien, sondern ausschließlich und konkret um den Einfluß jener Prinzipien auf die Normqualität der Unionsverträge. Darüber spricht Art. 6 EUV (ex Art. F) sehr deutlich:

Art. 6 (1): Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

Art. 6 (2): Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Schon allein der EUV enthält also die Feststellung, das gemeineuropäische Verfassungsrecht wachse auch dem Unionsrecht und somit auch den Europäischen Verträgen zu[43]. Zutreffend wird hierbei an die einschlägige Rechtsprechung des EuGH zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen erinnert, „die mit den erkennbaren Strukturprinzipien der EG wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, Schutz von Grund- und Menschenrechten, bundesstaatliche Zusammensetzung der EG usw. eng verbunden sind“[44].

3. Es ist danach festzuhalten: Das Hineinwachsen gemeineuropäischer Verfassungsprinzipien in die Unionsverträge verleiht ihnen freilich keine totale, wohl aber eine par-

---

42 Vgl. *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 65 f.; ausführlich in: Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat, in: JZ 1989, S. 913 ff. (916 ff.), fortentwickelt in: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 164 ff. Im Grundsatz kann man P. Häberle mit der Integrierung der Rechtsvergleichung in die juristische Auslegungsmethode nur zustimmen; allerdings fragt man sich, ob die Rechtsvergleichung eine „fünfte Methode“ ist oder ob sie doch nicht alle gedanklichen Stufen, die v. Savigny entwickelt hat (Wortinterpretation, historische, systematische und teleologische Interpretation), durchdringt.

43 Vgl. auch *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 37.

44 *P. Häberle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 43, dort Fn. 31, übernimmt hier die Formulierung *Th. Oppermanns*, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 484.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tielle Verfassungsqualität. Die Unionsverträge sind und bleiben völkerrechtliche Verträge, allerdings mit verfassungsqualitativen Momenten, die bei der Auslegung, Anwendung und Revision der Verträge nicht unberücksichtigt bleiben können[45].

II. Sonstige verfassungsqualitative Momente

1. Nicht nur die dem europäischen Primärrecht zugewachsenen gemeineuropäischen Verfassungsprinzipien verleihen den Unionsverträgen Momente mit Verfassungsqualität; man begegnet in ihnen Regelungen, die auch nach dem herkömmlichen, d.h. ausschließlich staatsbezogenen Verfassungsverständnis verfassungsqualitative Momente erkennbar werden lassen. Letztere finden sich im institutionellen Gehalt einiger Vertragsregelungen (unter 2.), zweitens in der Normenhierarchie zwischen den Verträgen und dem nationalen Recht einschließlich der Verfassungen (unter 3.), drittens in der Sprache der Vertragstexte (unter 4.) und viertens in der Kündigungsfestigkeit der Verträge (unter 5.).

2. Ganz wesentliche verfassungsqualitative Momente ergeben sich zunächst aus der institutionellen Vertiefung und der Kompetenzzunahme der Europäischen Union, vor allem nach dem Maastrichter und dem Amsterdamer Vertrag. Hierzu die folgenden Hinweise:

a) Die Verträge prägen in einem empfindlichen Umfang die mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen. Die auf die Gemeinschaftsorgane übertragenen Kompetenzen sind wichtige und umfangreiche Politikbereiche, die die Mitgliedstaaten abgegeben haben[46]. Darüber hinaus ist der zusätzliche Status des europäischen Bürgers eingeführt, der mit neuen Grundrechten, auch politischen Mitwirkungsrechten des Statusträgers verbunden ist[47]. Die Europäische Unionsgrundordnung stellt eine „rechtliche Einfassung öffentlicher Gewalt" dar[48]. Die Unionsverträge enthalten also Regelungen, die in der Verfas-

---

45 Vgl. jetzt auch *I. Pernice*, a.a.O. (Fn. 25), der in die gleiche Richtung denkt; vgl. darüber hinaus unten § 5.

46 Jetzt ausführlich *S. Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 334 ff., der auf eindrucksvolle Weise die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf den Verfassungsstaat, so wie er sich in G. Jellinek's Drei-Elementen-Lehre konstituiert, darstellt. Zum Erfordernis der Angleichung der Rechtsordnungen gem. Art. 3 Lit. h) EGV: s. dazu *B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil*, a.a.O. (Fn 33), S. 378 ff.; vgl. auch *D. Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, S. 581 ff (582), der zutreffend und überzeugend die einzelstaatsprägende Rolle der Rechtsprechung des EuGH hervorhebt.

47 Art. 17-22 EGV (ex Art. 8-8e).

48 So *P.-Chr. Müller-Graff*, Die wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?, in: P.-Chr. Müller-Graff/E. Riebel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, S. 53 ff., hier S. 57.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sungskultur Europas nationalrechtlichen Normen entsprechen, die wegen ihres Gegenstandes Verfassungsrang haben[49].

b) Durch die Zunahme von Mehrheitsbeschlüssen im Ministerrat kann die demokratische Legitimation durch die nationalen Parlamente jedoch nicht länger allein vermittelt werden. Im Verfahren der Mitentscheidung, das durch den Vertrag von Amsterdam zum Regelfall für den Erlaß der Gemeinschaftsgesetzgebung geworden ist[50], wird die demokratische Legitimation auf europäischer Ebene nunmehr durch das direkt gewählte Europäische Parlament verstärkt[51]; den politischen Parteien auf europäischer Ebene kommt in diesem Zusammenhang kraft des Verfassungsauftrags in Art. 191 EGV (ex Art. 138a) eine erhebliche Bedeutung zu[52].

3. Das Primat des europäischen Rechts gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht entspricht herrschender Meinung und ergibt sich zwangsläufig aus der Logik des vertraglich vereinbarten Integrationsprozesses[53]. Die deutlichsten Auswirkungen auf das rechtliche Gefüge des Verfassungsstaates hat der europäische Integrationsprozeß durch die in Art. 249 EGV (ex - Art. 189) verankerte unmittelbare Geltung der Gemeinschaftsverordnungen in allen Mitgliedstaaten. In gleicher Weise entfalten die Urteile des Europäischen Gerichtshofes unmittelbar rechtliche Wirkungen in den Mitgliedstaaten[54]. Die-

---

49 Vgl. *P.-Chr. Müller-Graff*, a.a.O. (Fn. 48), S. 53 ff.

50 Durch den Vertrag von Amsterdam kamen zahlreiche Anwendungsgebiete der Mitentscheidung hinzu, so z.B.: Art. 10 EGV (ex Art. 5) [Beschäftigungsförderung]; Art. 141 EGV (ex Art. 119) [Gleichberechtigung]; Art. 152 EGV (ex Art. 129) [Menschliche Substanzen, Pflanzenschutz/Veterinärrecht]; Art. 255 EGV (ex Art. 199a) [Transparenzgrundsatz]; Art. 280 EGV (ex Art. 209a) [Betrugsbekämpfung]; Art. 285 EGV (ex Art. 213a) [Statistik]; Art. 286 EGV (ex Art. 213b) [Datenschutz]; Art. 12 EGV (ex Art. 6) [Nichtdiskriminierung]; Art. 18 EGV (ex Art. 8a (2)) [Aufenthaltsrecht]; Art. 42 EGV (ex Art. 51) [Sozialpolitik]; Art. 46 EGV (ex Art. 56 (2)) [Niederlassungsrecht]; Art. 47 EGV (ex Art. 57 (2)) [Diplome Selbständige]; Art. 71 EGV (ex Art. 75) [Verkehrspolitik]; Art. 80 EGV (ex Art. 84) [See-, Luftverkehr]; Art. 137 EGV (ex Art. 118) [Sozialpolitik]; Art. 148 EGV (ex Art. 125) [Durchführungsbeschlüsse/Sozialfonds]; Art. 150 EGV (ex Art. 127 (4)) [Berufsbildung]; Art. 156 EGV (ex Art. 129d (3)) [TEN]; Art. 162 EGV (ex Art. 130e) [Durchführungsbeschlüsse Regionalfonds]; Art. 172 EGV (ex Art. 130o (2)) [Gemeinsame Unternehmen Forschung]; Art. 175 EGV (ex Art. 130s (1)) [Umweltaktionen]; Art. 179 EGV (ex Art. 130w) [Entwicklungspolitik].

51 Vgl. hierzu Bericht *I. Mendez de Vigo/D.Th. Tsatsos*, a.a.O. (Fn. 3).

52 Vgl. jetzt die Dokumentation von *D.Th. Tsatsos/G. Deinzer* (Hrsg.), Europäische Politische Parteien – Dokumentation einer Hoffnung, 1998.

53 Vgl. statt vieler *E. Grabitz*, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, 1966, insb. die Zusammenfassung ab S. 113; vgl. auch EuGHE 1964, 1251 ff. (Rs. 6/64 „Costa/ENEL") und insbesondere EuGHE 1970, 1125 ff. (Rs. 11/70 „Internationale Handelsgesellschaft").

54 Grundlegend: Urteil vom 04.12.1974, EuGHE 1974, 1337 (Rs. 41/74, „Van Duyn"). Individualklagen der Bürger zum EuGH kommen zwar nur im Hinblick auf Rechtsakte der Gemeinschaft in Betracht, doch sei hier vor allem an die Bindungswirkung erinnert, die Urteile des Europäischen Gerichtshofes im Vorabentscheidungsverfahren gegenüber dem vorliegenden Gericht entfalten. Dieses darf von der Rechtsauskunft des EuGH nicht abweichen. Kraft dieser Rechtsprechungskompetenz hat der Europäische Gerichtshof die Auswirkungen der Gemeinschaftsrechtsakte auf den Verfassungsstaat noch

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ses Primat einer überstaatlichen Ordnung gegenüber der staatlichen Ordnung stellt ein verfassungsqualitatives Moment der Verträge par excellence dar, wie es im übrigen auch in Verfassungen von Bundesstaaten zu finden ist.

4. Zwangsläufige Folge der verfassungsqualitativen Momente inhaltlicher Art ist ihre begrifflich-terminologische Widerspiegelung im Vertragstext. Jene norminhaltliche Ähnlichkeit zwischen Verfassung und europäischen Verträgen macht es verständlich, daß der Vertragstext viele seiner Begriffe aus der Sprachkultur der klassischen Staats- und Verfassungslehre übernommen hat, wie: Demokratie[55], Menschenrechte, Freiheit, Rechtsstaat, Subsidiarität, soziale Grundrechte[56] und, last but not least, den Verfassungsbegriff selbst. Diese in einem beträchtlichen Umfang vorhandene terminologische Identität zwischen dem Vertrag und einer Staatsverfassung darf nicht über die wesentlichen Nuancen hinwegtäuschen, die jene Termini inhaltlich bei ihrer Übertragung auf die Unionsebene erhalten müssen, um das institutionell Gemeinte im Kontext der Integrationslogik präzise auszudrücken[57].

5. Die Geltung einer Verfassung ist eo ipso räumlich und zeitlich im jeweiligen Hoheitsgebiet unbegrenzt. Lediglich ihre Anpassung unterliegt dem geschichtlichen Wandel. Ebenso verhält es sich überwiegend mit den Gemeinschaftsverträgen: Sie sind nicht nur auf unbetimmte Zeit geschlossen[58], ein Sezessionsrecht steht den Mitgliedstaaten nicht zu[59]. Die Gemeinschaftsverträge überschreiten damit den Geltungsgrund, den sie

---

dadurch verstärkt, daß er unter gewissen Voraussetzungen selbst Richtlinien unmittelbare Wirkung zubilligte.

55 Das Beispiel par exellence eines staatlich geprägten Begriffes, den der EUV übernimmt, aber auch vorher der EuGH in bezug auf die Europäische Unionsgrundordnung verwendet, ist die „Demokratie". Vgl. statt vieler *P.M. Huber*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: I. Drexl/K.F. Kreuzer/D.H. Schening/U. Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie (JuS Europaeum Bd. 6), 1999, S. 27 ff.

56 Vgl. die Präambel zum Unionsvertrag und Art. 6 EUV (ex Art. F). Es gibt natürlich auch Unterschiede, z.B. die Abneigung des Vertrages gegenüber dem Gesetzesbegriff und die Verwendung eigener Termini für die verschiedenen Akte der Gemeinschaftsgesetzgebung, vgl. Art. 249 (ex Art. 189) EGV.

57 Um jene Deutungswandelproblematik habe ich mich in einer auf griechisch geschriebenen Arbeit bemüht: Umstrittene Begriffe in der Europäischen Union, Athen 1997.

58 Art. 312 EGV (ex Art. 240), 208 EAGV; Ausnahme Art. 97 EGKSV. Vgl. hierzu auch *M. Hilf,* Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in: P. Hommelhoff/P. Kirchhof, a.a.O. (Fn. 25), S. 75 ff., hier S. 78 f.

59 *H. P. Ipsen*, a.a.O. (Fn. 36), S. 99; *E. Klein,* Die Internationalen Organisationen als Völkerrechtssubjekte, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 1997, § 4 Rn 78, 80.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ursprünglich in den Ermächtigungsnormen der nationalen Verfassungen[60] hatten und erreichen damit eine von diesen unabhängige eigenständige Verfassungsqualität.

§ 4 Zum Prinzip einer „gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung"

I. Vorbemerkung

Die bisherigen Überlegungen lassen auf einen interpretationsimmanenten Widerspruch schließen:

1. Auf der einen Seite ist die Rechtslage deutlich. Nach geltendem Recht der Europäischen Unionsgrundordnung bleiben die Regierungen Herren der Inhalte der Europäischen Verträge[61]. Die sicher notwendige nationale Ratifizierung durch die Parlamente - die Problematik der Volksabstimmung mit ihren vielen Besonderheiten sei hier ausgeklammert - ist zwar conditio sine qua non für das Inkrafttreten der Revision, hat aber aus zwei Gründen eine zumeist praktisch eher geringere politische Bedeutung. Erstens ist grundsätzlich vom positiven Ausgang der Ratifikationsabstimmung in den nationalen Parlamenten auszugehen, weil die Regierung, die in der Regierungskonferenz verhandelt hat, in der Regel die parlamentarische Mehrheit zu Hause hinter sich hat. Zweitens hat der Ratifizierungsprozeß selbst keinen Einfluß auf den Inhalt des Vertrages. Denn die Ratifikationsverfahren der nationalen Parlamente bieten nur noch marginale Vertragsgestaltungsmöglichkeiten, etwa in Form von Zusatzprotokollen etc., an. Also folgt das Verfahren bisher ausschließlich der Logik der völkerrechtlichen Normgenetik.

2. Gegenüber jener deutlichen Rechts- und Verfahrenslage steht - wie bereits erwähnt - die Vermehrung und Intensivierung der verfassungsqualitativen Momente[62] in den europäischen Verträgen mit allen Folgen, die sie für die (europäischen) Bürger und die Mitgliedstaaten mit sich bringen. Die politische und institutionelle Arbeit muß die zwischen jenen Gegebenheiten bestehenden Gegensätze überwinden. Gefragt ist nach methodologischen Auswegen und Lösungen, die einerseits den dualen Charakter der Unionsgrundordnung als Union nicht nur von Völkern, sondern auch von souveränen Staaten[63] respektieren und zum anderen der Demokratisierung und der Transparenz des Entschei-

---

60 Zu den Grenzen einer solchen Verselbständigung siehe die Bemerkungen des BVerfG zum Verhältnis der Zusammenarbeit mit EuGH beim Grundrechtsschutz im Urteil betreffend den Vertrag von Maastricht, BVerfGE 89 , 155 ff.

61 Zum Revisionsverfahren siehe Art. 48 EUV (ex Art. N).

62 *P. Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: EuGRZ 1991, S. 261 ff spricht von „Verfassungselementen" (auch in: ders., Europäische Rechtskultur, 1994 (TB 1997), S. 33 ff. Ich ziehe den Terminus „verfassungsqualitative Momente" vor, um den Eindruck der substantiellen Identität des herkömmlichen (Staats-)Verfassungsverständnisses mit dem Text der Verträge zu meiden.

63 So auch die Resolution des EP vom 19.11.1997 (oben Fn. 3).

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dungsprozesses, dem Rechtsschutz der Bürger, der Bürgernähe der Europäischen Union und somit ihrer Glaubwürdigkeit dienen. Der Kampf um letztere ist der Kampf um die Aufrechterhaltung des Integrationsprozesses selbst.

II. Zum Begriff und Inhalt eines Prinzips „gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung"

1. Welche Möglichkeiten läßt die durch Vertrag entstandene, aber in mancher Hinsicht verfassungsähnlich wirkende Unionsgrundordnung für die Berücksichtigung ihrer verfassungsqualitativen Momente offen?

2. Die verfassungsqualitativen Momente der Verträge verleihen ihren Normen eine Qualität besonderer Art; sie wurde bereits vorgestellt[64]. Jene Besonderheit der Vertragstexte kann freilich nicht bei ihrer Interpretation, bei ihrer Anwendung und bei ihrer Revision unberücksichtigt bleiben. Sie erzeugt einen Sachzwang für alle am Integrationsprozeß Mitwirkenden, diese besondere Qualität bei jeder Integrationsfunktion zu beachten. Zu berücksichtigen ist eben, daß die Unionsverträge immer mehr Regelungen enthalten, die nach der europäischen Rechts- und Verfassungskultur der Freiheit, der Demokratie und des Rechtsstaates nur durch eine in ihrer Legitimationsvorsorge und in ihrer Schutzfunktion ganz besondere Art von Rechtsnormen, nämlich durch eine geschriebene Verfassung, Geltungsanspruch erlangen und Akzeptanz schaffen können. Das macht keinesfalls aus den Unionsverträgen eine Art normative Verfassung; die Verträge können und dürfen auch nicht als Verfassung gelesen und verstanden werden, weil ihnen die legitimativen Voraussetzungen des geschichtlich gewachsenen europäischen Verfassungsbegriffes fehlen und in dieser Phase des Integrationsprozesses auch nicht annähernd erfüllbar sind. Verstünde man die Verträge trotzdem als Verfassung, und zwar mit allen Konsequenzen, die der normative Verfassungsbegriff mit sich bringt, würde man demokratisches und rechtsstaatliches Übel anrichten. So, um nur ein Beispiel zu nennen, könnte man Kompetenzregelungen von den entsprechenden legitimativen Voraussetzungen abkoppeln. Mit anderen Worten, man würde die Effektivitätsmöglichkeiten, die eine als Verfassung verstandene Vertragsregelung bietet, in Anspruch nehmen, ohne daß gleichzeitig die legitimativen Voraussetzungen vorliegen, die bei entsprechenden Kompetenzregelungen die europäische Verfassungskultur der Freiheit, der Demokratie und des Rechtsstaates als Begriffselemente einer Verfassung abgesichert haben[65].

---

64 Vgl. oben § 3.

65 Für die Aufnahme von materiellrechtlichen Inhalten in den Begriff der Verfassung bietet Art. 16 der „Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen" der französischen Nationalversammlung vom 26.08.1789 das schönste Beispiel: „Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la separation des pouvoirs determinèe, n'a point de constitution."

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Die Berücksichtigung der verfassungsqualitativen Momente bei allen Arten der Mitwirkung am Integrationsprozeß setzt ein subtiles und ausgewogenes Vorgehen voraus, das eine Normqualität sui generis der Unionsverträge berücksichtigt. Es entsteht also ein Interpretations-, Entscheidungs-, Funktionsausübungs- und Revisionsprinzip, das man als Prinzip „gemeineuropäische Verfassungsverantwortung" bezeichnen kann. Verantwortung ist aber nur verständlich in Verbindung mit der Frage „wofür". Deshalb die nächste Frage: Wen und wozu verpflichtet das Prinzip „gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung"? Die nachfolgenden Überlegungen können hierbei nur als erste Anregungen verstanden werden.

a) Zur Frage der Adressaten sei bemerkt: Zur Wahrnehmung gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung sind alle institutionellen Komponenten der Europäischen Unionsgrundordnung berufen, also alle, die nach europäischem Primärrecht am Integrationsprozeß mitwirken. Adressaten jenes Prinzips sind also nicht nur die Organe der Europäischen Union, sondern auch die Verfassungsorgane der Mitgliedstaaten[66].

b) Zur Frage nach dem näheren Inhalt des Prinzips sei bemerkt: Wie das Europäische Parlament in seiner Resolution vom 19.11.1997 herauskristallisiert hat[67], wird die Europäische Unionsgrundordnung von zwei institutionellen, in ihrer Geschichte und in den Verträgen wurzelnden, grundkonzeptionellen Säulen getragen. Die eine Säule besteht in der Konzeption der Union als Vereinigung von Völkern durch supranationale Einrichtungen und Politiken mit der dazugehörigen Vertiefung eines effektiven institutionellen Gebildes, das zugleich Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte, vor allem Menschenwürde, achtet und schützt[68]. Die andere Säule besteht in der Konzeption der Union als Vereinigung von Staaten durch die Achtung der nationalen Identität der in ihrer Größe und Bedeutung ungleichen, aber in ihrer kulturellen Wertigkeit [ihrem Kulturwert] doch gleichen [gleichwertigen] Mitgliedstaaten. Zum Integrationsprozeß gehören beide. Die Verdrängung einer der beiden Säulen würde das Ende des Integrationsprozesses bedeuten. Hat die Europäische Union ein gemeineuropäisches Verfassungswesen entwickelt, das hier bereits - wenn auch implizite - bejaht worden ist, so besteht es in der historischen und normativen Gleichordnung von Integration und Achtung der Einzelstaatlichkeit[69].

---

66 *D.Th. Tsatsos*, a.a.O. (Fn. 28), S. 1273 ff. Für den Geltungsbereich des Deutschen Grundgesetzes ergibt sich das auch aus dem Auftrag des Art. 23 Abs. 1 GG.

67 Vgl. oben Fn. 3.

68 Vgl. z.B. die Art. 3-6 EUV (ex Art. C-F).

69 Zu einer ähnlichen dualen legitimativen Konzeption der Europäischen Unionsgrundordnung kommt *F. Brosius-Gersdorf*, Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union, in: EuR 1999, S. 133 ff., offenbar ohne die für ihren Ansatz einschlägige Resolution des Europäischen Parlamentes vom 19.11.1997 (vgl. Fn. 3) berücksichtigt zu haben. Ihre zwei Legitimationsquellen (eine „gemeinschaftsrechtliche" und eine „nationale") entsprechen durchaus der dualen Unionskonzeption („Union

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Die Frage, wie und wo die Vertiefung der Integration und die Achtung der Einzelstaatlichkeit ihre historisch und institutionell lebensfähige Balance erhalten, ist nicht á priori bestimmbar. Es ist Aufgabe der Akteure des Integrationsprozesses, diese Frage vor jedem ihrer Schritte neu zu beantworten. Das erfordert eine Bewertung des geschichtlichen Prozesses, ein vorsichtiges Abtasten der in der jeweiligen geschichtlichen Situation bestehenden Möglichkeiten, ausgehend vom gegenwärtigen Willen der Völker und den sich wandelnden Notwendigkeiten effizienter Unionsmechanismen.

5. Die Bedeutung des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung wird in allen konkreten Integrationsschritten und Entscheidungen aktuell, ob es um die Rechtsanwendung, die Gesetzgebung oder die (im weitesten Sinne) Verfassungsgebung geht. Jeder Integrationsschritt soll in gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung vorgenommen werden, hat sich im Rahmen des dualen Verfassungswesens der Europäischen Unionsgrundordnung zu bewegen, nämlich beide Komponenten eines Verfassungswesens vor Augen zu haben, d.h. sowohl die Europäische Unionsgrundordnung als Union von Völkern wie auch als Union von Staaten.

§ 5 Vertragsänderung in gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung

I. Zum Wandel des Vertragsrevisionsverständnisses im Lichte des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung

1. Der Grundertrag der bisherigen Überlegungen lautet: Die Anerkennung verfassungsqualitativer Momente der europäischen Verträge erklärt die immer stärker werdende Kluft zwischen ihrer Form und ihrer Wirkung. Ihr kann man nur begegnen, wenn man als Konsequenz jener partiellen Verfassungsqualität des europäischen Primärrechts die Berücksichtigung des dualen Verfassungswesens der Europäischen Unionsgrundordnung bei jeder Art der Mitwirkung am Integrationsprozeß[70] sieht. Diese Berücksichtigungspflicht wurde als Prinzip „gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung" vorgestellt[71].

2. Für die Erprobung des Prinzips „gemeineuropäische Verfassungsverantwortung" soll im folgenden das Problemfeld „Vertragsänderung" herausgegriffen werden. Jenes Feld

---

von Bürgern" und „Union von Staaten") des Europäischen Parlamentes. *F. Brosius-Gersdorf* ist zuzustimmen, wenn sie feststellt, daß ein Rangverhältnis zwischen beiden Säulen nicht besteht (S. 169). Darüber hinaus aber sind beide legitimativen Säulen des europäischen Verfassungswesens gleichwertig und können sich deshalb auch nicht gegenseitig verdrängen. Insofern stehen jene legitimativen Säulen nicht in einem Verhältnis wechselseitiger Komplementarität (so aber *F. Brosius-Gersdorf*, S. 166 ff. und 169).

70 Vgl. oben § 3.

71 Vgl. oben § 4 II.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erscheint deshalb als besonders geeignet, weil gerade dort die großen politischen Herausforderungen, vor denen die Europäische Union heute steht, besonders sichtbar werden.

3. Die Annahme von verfassungsqualitativen Momenten in den europäischen Verträgen hat logisch notwendige Konsequenzen auf die institutionelle Qualität der Vertragsrevision. Denn in dem Maße, in dem die europäischen Verträge eine - wenn auch nur partielle - Verfassungsqualität erkennen lassen, weist notwendigerweise das Vertragsentstehungs- und das Vertragsrevisionsverfahren entsprechende Momente von Verfassungsgebungsqualität auf. Daß wir es hier mit einer untypischen, legitimativ mangelhaften, weil von den nationalen Regierungen beschlossenen, Entstehung von Normen mit (partieller) Verfassungsqualität zu tun haben, stellt nicht den partiellen Verfassungsgebungscharakter der Revision in Frage, sondern ruft zum neuen Überdenken des Vertragsrevisionsverfahrens und der Vertragsrevisionsgrenze auf.

4. Nachfolgende Überlegungen versuchen im Rahmen der Vertragsrevisionsproblematik einige Anregungen in zwei Richtungen zu geben; es geht erstens um die Bedeutung des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung für das Vertragsänderungsverfahren (unter II.), und zweitens geht es um die Konsequenzen des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung auf die Inhalte der Revision, d.h. um die Vertragsänderungskompetenz der Regierungskonferenz (unter III.).

II. Verfahren der Vertragsänderung am Maßstab gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung

1. Auch für die nächste Vertragsänderung, die politisch bereits angekündigt ist und mit der institutionellen Vorbereitung der Erweiterung der Europäischen Union verbunden sein wird[72], bleibt - auch nach dem Amsterdamer Vertrag - der Europäische Rat Gestaltungs- und Entscheidungsorgan[73]. Somit stützt sich das Vertragsänderungsverfahren nach wie vor auf eine bürokratische und diplomatische Methode der Vorbereitung der Entwürfe für die Beschlußfassung. Am Werk sind Technokraten der nationalen Ministerialbürokratie und die Ratsbürokratie. Das Europäische Parlament wirkt bei der Vertragsänderung lediglich durch eine- rechtlich unverbindliche - Stellungnahme mit[74]. Seine Präsenz durch den Parlamentspräsidenten und zwei Beobachter wurde ihm freiwillig

72 Vgl. das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union.

73 Vgl. Art. 48 Abs. 2 EUV (ex Art. N).

74 Art. 48 Abs. 2 EUV (ex Art. N).

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

durch den Europäischen Rat eingeräumt[75]. Die nationalen Parlamente spielen bei der Vorbereitung einer Vertragsänderung keine wesentliche institutionelle Rolle.

2. Das Verfahren der Vertragsänderung - das ist auch eine Folge der diplomatischen und bürokratischen Arbeitsweise - bleibt fern vom europäischen Bürger[76]. Der schwache oder kaum vorhandene Informationsfluß, verbunden mit der höchst abstrakten und äußerst komplizierten, oft auch für Kenner schwer verständlichen Sprache des Vertragstextes, hält den Bürger fern von einem Entwicklungs- und Entscheidungsprozeß, der ihn empfindlich tangiert[77]. Es ist offensichtlich, daß weder die geltende Regelung des Vertragsänderungsverfahrens noch seine aktuelle Praxis dem dringenden Legitimationsbedürfnis gerecht wird, das sich aus den verfassungsqualitativen Momenten der europäischen Verträge ergibt. Damit trägt das geltende Vertragsänderungsverfahren zur Aufrechterhaltung, sogar zur Erhärtung der Kluft zwischen vertragsrechtlicher Form und Verfassungswirkung der europäischen Verträge bei.

3. Den, entstehungsgeschichtlich verständlichen, Legitimationsdefiziten des Vertragsänderungsverfahren ist unter zwei Aspekten zu begegnen.

a) Einmal stellt sich die Frage de lege ferenda: Was muß eine zukünftige Regierungskonferenz am Vertrag ändern, um durch eine neue Regelung des Vertragsänderungsverfahrens den verfassungsqualitativen Momenten jenes Vertrages positivrechtlich gerecht zu werden (unter 4)?

b) Zum anderen - und das ist sicher die aktuelle Frage - müssen Wege gefunden werden, die de lege lata, also im Rahmen des geltenden europäischen Primärrechts, die Berücksichtigung des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung bei der Vertragsänderung ermöglichen (unter 5).

4. Die Beantwortung der ersten Frage würde die räumlichen bzw. zeitlichen Möglichkeiten dieses Beitrages sprengen. Sie tangiert die große Frage nach einem „europäischen pouvoir constituant" und nach dessen Träger. Deshalb dazu nur wenige Gedankenansätze:

---

75 Vgl. die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Turin vom 31.03.1996.

76 Diese, auf der Resolution des Europäischen Parlaments vom 19.11.1997 (auf der Grundlage des I. Mendez de Vigo/D.Th. Tsatsos-Berichtes) basierende These macht sich *I. Pernice*, a.a.O. (Fn. 25) zu eigen und ordnet sie in eindrucksvoller Weise in eine Gesamtkonzeption europäischer Verfassungsentwicklung ein.

77 Eine Vereinfachung wird gefordert in den Entschließungen des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz vom 17.05.1995 (Abl. C 151 vom 19.06.1995, S. 56, Bericht Bourlanges/Martin), vom 13.03.1996 (Abl. C 96 vom 01.04.1996, S. 77, Bericht Durie/Maij-Weggen), vom 19.11.1997 (Abl. C 371 vom 08.12.1997, S. 99, Bericht I. Mendez de Vigo/D.Th. Tsatsos).

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Wenn es richtig ist, daß die Europäische Unionsgrundordnung sich nicht auf ein einheitliches europäisches Volk und dessen „Meinung" oder „Willen" zu seiner Legitimation stützen kann, sondern als eine Union von Völkern und Staaten begriffen werden muß, dann kann ein europäischer pouvoir constituant nicht nur von den europäischen Bürgern, sondern muß auch von den Mitgliedstaaten getragen werden; deshalb kann auch das herkömmliche Verständnis des pouvoir constituant nicht ohne inhaltliche Überarbeitung, d.h. unmodifiziert, auf den Integrationsprozeß übertragen werden[78].

b) Gleichzeitig aber kann eine Union von Völkern und Staaten trotz ihrer verfassungsqualitativen Momente auf die völkerrechtliche Basis ihrer Entstehung und Entwicklung nicht verzichten. Die rechtliche Form des Vertrages wird solange eine - aber nicht die einzige - legitimative Säule der Europäischen Union bleiben, wie diese Union sich nicht in einen Bundesstaat, also in einen Staat verwandelt hat.

c) Für die Berücksichtigung des gemeineuropäischen Verfassungsverantwortungsprinzips bei einer zukünftigen Änderung des Vertragsänderungsverfahrens müßte in zwei Richtungen gedacht werden, die der dualen institutionellen Natur, d.h. dem dualen Verfassungswesen der Europäischen Unionsgrundordnung entsprechen:

aa) Einmal an die rechtsverbindliche Beteiligung, sei es in Form eines Zustimmungsrechts oder in Form eines Mitentscheidungsrechts des Europäischen Parlaments als Repräsentationsorgan der Union als Union von Völkern; denn das gegenwärtige Verfahren der schlichten Vertragsänderung als rechtsschöpferischer Akt weist gegenüber einem Verfahren mit einer wesentlichen Mitwirkung des Europäischen Parlaments wegen der erweiterten Legitimation des letzteren ein wesentlich geringeres Potential auf.

Die qualitative Verbreiterung und Vertiefung des Integrationsniveaus führt über kurz oder lang für die Europäische Union zur Notwendigkeit, durch unmittelbar gesellschaftlich integrierende Maßnahmen politisch aktiv zu werden, während die bisher geübten Politiken gesellschaftliche Integration nur mittelbar und im wesentlichen durch wirtschaftliche Integration betrieben haben. Ob die Europäische Union hierzu in der Lage sein wird, darf mit dem beispielhaften Hinweis auf Art. 6 Abs. 2 EUV (ex Art. F) bezweifelt werden. Dort nimmt die Europäische Union, statt einen eigenen Grundrechtskatalog aufzustellen, auf einen in einem anderen institutionellen Rahmen (Europäische Menschenrechtskonvention) ausgearbeiteten Bezug und verweist auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Wiewohl Eingriffsdichte und -tiefe von Hoheitsakten der Europäischen Gemeinschaften einen vertragsimmanenten umfassenden Grundrechtsstandard verlangen, stand die bürokratische Methode der Regierungskonfe-

---

78 Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union vgl. *M. Zuleeg*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: I. Drexl/K.F. Kreuzer/D.H. Schening/U. Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie (JuS Europaeum Bd. 6), 1999, S. 11 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

renzen dessen Ausformulierung im Wege. Die spezifische Art der Legitimation von Repräsentanten einer staatlichen Regierung räumt ihnen keinerlei Bewegungs- und Verhandlungsspielraum in bezug auf Grundrechte und ihren Schutzbereich ein, die in den jeweiligen nationalen Verfassungen verankert sind. Das Europäische Parlament hingegen konnte aus den erwähnten Gründen weitergehen und ist auch in seinen Entschließungen aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation wesentlich weiter gegangen[79]. Den verfassungsgebungsqualitativen Momenten der Revision[80] kann deshalb - wegen der Eigengesetzlichkeit von Rats- und Kommissionssitzungen - auf europäischer Ebene nur durch das Europäische Parlament Rechnung getragen werden.

bb) Zum anderen verpflichtet das Prinzip gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung zur Berücksichtigung des zweiten Verfassungswesenelementes der Europäischen Unionsgrundordnung als Union von Staaten. Hierher gehört die Mitwirkung der einzelstaatlichen Komponente, nämlich sowohl die der Staatsvölker durch die nationalen Parlamente wie auch die des Staates im Rat in der Rechtsform des völkerrechtlichen Vertrages. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente könnte im Wege einer institutionell abgesicherten Kontrolle der Regierungen in bezug auf ihre Integrationspolitik, vor allem hinsichtlich ihrer Haltung im Verfahren der Vertragsrevision, aber auch im Wege des Dialoges mit dem Europäischen Parlament abgesichert werden.

5. Und nun zur aktuellen Frage, ob und wie im Rahmen des geltenden Vertragsrechts das Prinzip gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung für die Gestaltung einer besser legitimierten und somit glaubwürdigeren Verfahrenspraxis der Vertragsänderung fruchtbar gemacht werden kann. Den Weg dahin hat das Europäische Parlament mit der eingangs wiedergegebenen abschließenden Wertung zur Methode und Strategie des weiteren Vorgehens vorgezeichnet[81]. Der Kerngedanke des Parlamentsvorschlages dürfte klar sein: Während das Verfahren der Entscheidung über Vertragsänderungen durch klare vertragliche Regelungen festgelegt ist und deshalb keine Abweichungen zuläßt, kann man die Vorbereitung der Entscheidung, d.h. die Ausarbeitung eines Entwurfes, anders gestalten als bisher. In der Vorbereitungsphase können durchaus die Bürokratie und die Diplomatie durch die Politik ersetzt werden. Der politische und institutionelle Sachverstand der Europäischen Kommission erscheint geeignet, die erste Textanregung zu geben, die dann, zusammen mit den Vorstellungen der nationalen Parlamente, vom Europäischen Parlament geprüft wird. Letzteres könnte den vorgelegten Vorentwurf zu einem

---

79 Vgl. statt aller seine Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989, Abl. C 120 vom 16.05.1989, S. 52.

80 Vgl. oben § 5 I.

81 Vgl. oben Fn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Entwurf gestalten und an den Europäischen Rat für die nächste Regierungskonferenz weiterleiten.

6. Sicher erlangt ein so entstandener Vertragsänderungsentwurf nach geltendem Unionsrecht keine rechtliche Bindungswirkung. Die Regierungskonferenz darf den Entwurf total verändern oder auch ablehnen. Aber eben: Sie darf es; ob sie es auch politisch und unter Berücksichtigung des vorgestellten gemeineuropäischen Verfassungsverantwortungsprinzips kann, erscheint hingegen doch sehr fraglich! Denn ein solcher Entwurf hätte ein institutionell-politisches Gewicht, das kaum ignoriert werden könnte. Eine Praxis, die dieses Gewicht berücksichtigt, würde dem Prinzip gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung entsprechen und dem dualen Verfassungswesen der Europäischen Unionsgrundordnung Rechnung tragen.

III. Gemeineuropäische Verfassungsverantwortung als inhaltlicher Rahmen der Vertragsrevision

1. Das Prinzip gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung, akzeptiert man es als verpflichtend für alle Akteure des Integrationsprozesses, die verfassungsqualitativen Momente der Verträge zu berücksichtigen, weist eine prägende Rolle für die Gestaltung der Inhalte von Vertragsänderungen auf. Seine Berücksichtigung würde für die Regierungskonferenz eine neue Ebene der Verantwortung schaffen, die sie vor die Frage ihrer eigenen geschichtlichen Legitimität stellen würde. Denn, soweit man in den Verträgen zwar keine europäische Verfassung, jedoch deutliche verfassungsqualitative Momente erkennt, erhält das entsprechende Entscheidungsverfahren, also die Regierungskonferenz, einen partiell verfassungsgenetischen Rang. Daraus ergibt sich: Die Vertragsänderung ist ein völkerrechtlicher Vorgang; wie aber bereits dargetan wurde[82], ist die Regierungskonferenz in dem Maß, in dem verfassungsqualitative Momente in die Verträge eingebaut werden, mehr als nur eine Konferenz von Regierungsvertretern zum Abschluß eines Vertrages. Ihre Entscheidungen tragen Momente einer Verfassungsgebung. An dieser Stelle steht man vor der Frage, wie das Prinzip gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung für die Gestaltung bzw. Weitergestaltung der Verträge fruchtbar gemacht werden kann.

2. Akzeptiert man nun, daß das Werk der Vertragsrevision verfassungsgebungsqualitative Momente aufweist, kann seine Bedeutung erst durch eine Einbettung in den entsprechenden Kontext der Verfassungsgeschichte und -theorie des „pouvoir constituant" erhellt werden.

---

82 Vgl. oben § 3 I.

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Sucht man nach der Genese dieser Theorie, so stößt man auf das Manifest des Emmanuel Joseph Sièyes, der im Jahre 1789, um der Französischen Revolution und der Ordnung, die sich daraus ergab, Legitimität und Legalität zu verschaffen, als erster die Theorie des pouvoir constituant entwickelt hat. Pouvoir constituant bedeutete wesentlich, daß so konzipierte Verfassungsgebung keiner vorausgehenden Rechtsordnung unterlag. Er war kein rechtlicher, sondern ein rechtskreativer, politisch-historischer Akt. Zentrales Anliegen Sièyes' war damals, den totalen Bruch der revolutionären Verfassungsgebung zum ancien régime, d.h. zur vorausgegangenen rechtlichen Vergangenheit, verfassungstheoretisch und politisch abzusichern[83].

4. Die Frage, die sich nun zwangsläufig stellt, ist, ob die Regierungskonferenz, d.h. auch der Europäische Rat, soweit er in den europäischen Verträgen verfassungsqualitative Elemente einbaut und somit auch Entscheidungen mit partieller Verfassungsgebungsqualität trifft, in gleicher Weise wie ein pouvoir constituant eine keinem vorangehenden Recht unterliegende Entscheidungsfreiheit genießt.

a) Die geschichtlichen Bedingungen, die im Jahre 1789 in Frankreich einen Bruch notwendig machten und der Theorie einer totalen Ungebundenheit der Verfassungsgebung weltweite Gültigkeit verliehen, liegen nicht mehr vor. Europa hat seitdem eine reichhaltige gemeinsame Rechts- und Verfassungskultur entwickelt, die der Ertrag von demokratischen und sozialen Kämpfen ist. Dazu gehören u.a. die Menschenwürde, der Rechtsstaat, der Sozialstaat und demokratischer Minderheitenschutz. Diese Errungenschaften, die man als einen wichtigen Bestandteil einer inzwischen entstandenen und gefestigten gemeinsamen europäischen Rechts- und Verfassungskultur bezeichnen kann[84], binden jede Art von „Verfassungsgebung" im weitesten Sinne des Wortes[85]; sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Somit machen sie aus dem Sièyes'schen Dogma der rechtlichen Ungebundenheit des pouvoir constituant bloße Rechtsgeschichte. Anders ausgedrückt: Verfassungsgebung ist durch ihre eigene (kulturkreative) Geschichte an die Verfassungskultur gebunden.

---

83 Hier sei an die revolutionäre Schrift von *Emmanuel J. Sièyes*: „Qu'est-ce que le Tiers-État?", 1789, erinnert; eine deutsche Übersetzung findet sich bei O. Brandt (Hrsg.), Was ist der 3. Stand?, 1924; siehe dazu auch die klassische Monographie von *E. Zweig*, Die Lehre vom pouvoir constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der Französischen Revolution, 1909; vgl. weiterhin *E.W. Böckenförde*, Die verfassunggebende Gewalt des Volkes: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, 1986; vgl. auch *C. Grewe/H. Ruiz Fabri*, Droits constitutionelles europeéns, 1995, S. 50 ff. und S. 205.

84 Das entspricht einem ständigen Petitum des Europäischen Parlaments. Vgl. die in Fn. 77 genannten Berichte.

85 *E.-W. Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 108; *H.-P. Schneider*, Die verfassunggebende Gewalt, in: J. Isensee, P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII (1992), § 158, Rn. 14 ff. und Rn. 30 f.; vgl. auch BVerfGE 1, S. 14 (61); *C. Grewe/H. Ruiz Fabri*, a.a.O. (Fn. 83), S. 59, sprechen von „limitations du pouvoir constituant"!

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Die bisherigen Regierungskonferenzen, die Vertragsänderungen ausgearbeitet haben, verstanden sich ausschließlich als Herren der Verträge. Ihren Entscheidungen lag einzig und allein die Logik des völkerrechtlichen Vertrages zugrunde, mit andern Worten, sie glaubten, jede im Rahmen des ius cogens des Völkerrechts und der national-verfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm mögliche Entscheidung treffen zu können. Das Prinzip der gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung steckt darüber hinaus durch die Reflexion auf den partiellen Verfassungscharakter der Verträge einen Rahmen, der bis heute in der Entscheidungsphilosophie der Verantwortlichen nicht bewußt geworden ist. Zu diesem Rahmen gehört neben den Errungenschaften der europäischen Verfassungskultur, die ohnehin dem acquis culturel européen zugewachsen ist, auch der duale Charakter des Integrationsprozesses als Union von Völkern und Union von Staaten. Die Achtung jenes dualen Charakters - oder mit anderen Worten: des dualen Verfassungswesens - der Europäischen Unionsgrundordnung bei der inhaltlichen Gestaltung von Vertragsrevisionen, also die Vertragsentwicklung in gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung, wird die Zukunftsfähigkeit des Integrationsprozesses entscheiden.

5. Ein aktuelles Beispiel einer inhaltlichen Eingrenzung der Vertragsrevision, die aus dem Prinzip gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung durchaus ableitbar ist, stellen die laufenden Überlegungen dar, das Einstimmigkeitsprinzip beim Entscheidungsverfahren im Rat durch ein System von qualifizierten Mehrheiten abzulösen:

a) Die Integration als Verwirklichung der Union von Völkern verlangt die Einführung des Mehrheitsprinzips oder stünde ihr jedenfalls nicht im Wege.

b) Die Integration als (gleichzeitige) Verwirklichung der Union von (gleichwertigen) Staaten, setzt der Einführung des Mehrheitsprinzips eine Grenze; Entscheidungen, die existenziell einen Staat tangieren, müßten im Bereich der Einstimmigkeit bleiben, jedenfalls nicht ohne die Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten zustandekommen können[86].

IV. Zur Durchsetzungskraft des Prinzips gemeineuropäischer Verfassungsverantwortung

1. Die Frage nach dem Sinn der Feststellung, daß die Regierungskonferenz an gemeineuropäische Verfassungsverantwortung, d.h. sowohl an den acquis culturel européen sowie an den dualen Charakter der Integrationsprozesse gebunden ist, also nach dem Sinn einer rechtlichen Bindung, die nicht mit einer Sanktion für den Fall ihrer Nichtberücksichtigung ausgestattet ist, stellt ein Thema für sich dar. Hier sei lediglich folgendes angemerkt:

---

86 Vgl. die Entschließung des EP vom 19.11.1997, a.a.O. (Fn. 3), Erwägung „F" und Bericht *I. Mendez de Vigo/ D.Th. Tsatsos*, a.a.O. (Fn. 3), Nr. 5 lit. b).

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Rechtsdenken muß nicht notwendig Sanktionsdenken sein. Die eben angesprochenen Grenzen für Änderungen der Europäischen Verträge sind nicht bewährt und können nicht konkret abgesichert werden.

b) Wohl aber wäre ein eventuell nachträgliches Mißtrauensvotum der europäischen Völker gegen eine Änderung der Unionsgrundordnung in der Tat eine drohende „Sanktion" für den Fall, daß die europäische Rechts- und Verfassungskulturordnung mißachtet würde. Man darf die langfristige Sanktionswirkung der Geschichte nie unterschätzen[87]. Sie kann sehr spürbar werden, wenn man sie übersieht.

c) Abschließend könnte man sagen: Gemeineuropäische Verfassungsverantwortung bei der weiteren institutionellen Entwicklung der Europäischen Unionsgrundordnung bedeutet eine Warnung an zwei Adressen: einmal an die Adresse der Verfechter der klassischen Bundesstaatlichkeit Europas und zum anderen an die Souveränitätsideologen, die befürchten, der Integrationsprozeß sei bereits zu weit gegangen. Beide Richtungen sind Übermaßerscheinungen, wobei man als Maß nichts anderes als die Harmonie zwischen der institutionellen Entwicklung und der Geschichte verstehen kann. Die institutionelle Entwicklung kann weder schneller noch langsamer sein, als es dem Maß jener Harmonie entspricht, oder sie überlebt nicht. Anders ausgedrückt: Übermaß würde bedeuten, daß auf europäischer Ebene Unionsgrundordnung und Gesellschaft als getrennte Kategorien erscheinen. Dieses Zurück in die Vergangenheit zu meiden, ist Sinn der hier versuchten Anregung, das Prinzip „gemeineuropäische Verfassungsverantwortung" allem Mitwirken am europäischen Integrationsprozeß, auch und ganz besonders den großen Entscheidungen mit Verfassungsgebungscharakter, zugrunde zu legen.

87 Vgl. dazu *D.Th. Tsatsos*, Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik, 1987 (abgedruckt auch in: M. Morlok/H.-R. Schmidt/D. Stefanou (Hrsg.), Verfassung – Parteien – Europa: Abhandlungen aus den Jahren 1962-1998, 1999, S. 3 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748907503-45 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY