

# ZUR FINALITÄT EUROPAS

Von Ingolf Pernice, Berlin\*

Zur Finalität Europas.....	1
B. Die Finalität der Union im Spiegel der Verfassungstexte.....	3
I. Europaklauseln in den Verfassungen der Mitgliedstaaten.....	4
II. Ziel- und Grundsatzbestimmungen in den Verträgen zur Gründung der EU/EG.....	6
1. Frieden in einer immer engeren Union der Völker der Mitgliedstaaten.....	7
2. Der „Post-Nizza“-Prozess: Integration als Methode mit globaler Perspektive.....	8
III. Paradigmenwechsel in der Verfassung für Europa.....	10
1. Abkehr von der Dynamik der „immer engeren Union der Völker Europas“?.....	10
2. Die Rolle der Bürgerinnen und Bürger der Union.....	11
3. „Verfassungs-Sprache“ einer politischen Union.....	14
C. Ein neues Konzept: Die Verwirklichung des Europäischen Traums.....	17
I. Historischer Kontext der Integrationsdynamik.....	18
II. Die Herrschaft des Rechts als Bedingung des Friedens.....	20
III. Die Union als Solidargemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger.....	23
IV. Gewaltmonopol der Mitgliedstaaten und Verzicht auf Hierarchien.....	26
E. Ausblick: Die Perspektive der globalen Rechtsgemeinschaft.....	29
F. Literaturübersicht.....	35

## A. Einleitung

Der Weg ist das Ziel, so lautet eine etwas saloppe Antwort auf die Frage nach der Finalität Europas, und mit dem Weg ist die fortschreitende Integration gemeint. Aber wohin führt dieser Prozess, wo ist er zu Ende? Denn der Gedanke des Endes schwingt im Begriff der Finalität mit. Worauf soll der Entwicklungsprozess der Europäischen Union hinauslaufen, inhaltlich und auch räumlich? Geht es um einen neuen Staat<sup>1</sup>, die „Staatswerdung Europas“<sup>2</sup>, einen

---

\* Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, geschäftsführender Direktor des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (<http://www.whi-berlin.de>). Für wertvolle Zuarbeit und kritische Bemerkungen danke ich meinen wiss. Mitarbeitern *Jan Witzmann* und *Dr. Franz Mayer* sowie *Bianca Hansel* für Stichworte und Literaturverzeichnis. Der Beitrag erscheint in: *Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern* (Hrsg.), *Europawissenschaften*, Nomos 2005.

<sup>1</sup> In der Tendenz schon *Walter Hallstein*, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969, S. 364 ff. „föderale Konzeption“, dann ebd., S. 366: „Welches ist nun die konkrete Gestalt des Bundesstaats Europa, auf den wir zusteuern?“, wobei „das Wesen der Föderation“ die „Verbindung von Einheit und Vielfalt“ ist (ebd., S. 379). Vgl. indessen den Titel seit *Walter Hallstein*, *Die Europäische Gemeinschaft*, 1972, wo auch vorsichtiger formuliert ist: Politische Union und Föderation als Ausblick und Finalitätsvorstellung); aus neuerer Zeit: *Federico Mancini*, *Europa: Gründe für einen Gesamtstaat*, *KritV* 81 (1998), 386 ff., und *ders.*, *Europe: A Case for Statehood*, *ELJ* 4 (1998), 29. *Martin Nettesheim*, *EU-Recht und nationales Verfassungsrecht*. Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung 2002, in: *British Institute of International and Comparative Law BIJCL* (ed.), *F.I.D.E XX Congress London 30 October-2 November 2002*, vol. 1 *National Reports*, 2002, S. 81, 101 ff., 105: „Man kommt nicht umhin, sie als werdenden Staat anzusehen“, für den Berichtersteller liege sogar die Schlussfolgerung nahe, dass die EU inzwischen die Qualität eines staatlichen Verbandes erlangt hat“. Nach *Christian Tomuschat*, *Das Endziel der europäischen Integration: Maastricht ad infinitum?*, in: *Martin Nettesheim/Pierangelo Schiera* (Hrsg.), *Der integrierte Staat*, 1999, S. 155, hat die Union „... das Ufer der Staatlichkeit noch nicht erreicht, wird es vielleicht auch nie erreichen“. Entschieden gegen die Staats-Perspektive *Josef Isensee*, *Integrationsziel Europastaat?*, in: *Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze* (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, *Nomos Baden-Baden*, 1995, S. 567, 569 f., 590 ff.: „Unangemessenheit der staatlichen Form für Europa“.

<sup>2</sup> So etwa der Titel bei *Gunnar Folke Schuppert*, *Zur Staatswerdung Europas*. Überlegungen zu Bedingungsfaktoren und Perspektiven der europäischen Verfassungsentwicklung, *StW&StP* 5 (1994), 35, wo freilich gerade die überkommene Begrifflichkeit kritisch bewertet wird (ebd., S. 53 ff.) mit der These, dass es nicht darum geht, „nationalstaatliche Vorstellungen aus einer Art Verfassungs-Wunschatalog auf

Bundes- oder gar Superstaat<sup>3</sup>, als Bollwerk gegen West und Ost? Oder nur um eine große Freihandelszone, oder einen Staatenbund als völkerrechtliche Form der Zusammenarbeit, ein Netzwerk?<sup>4</sup> Ist die Lehre *Jellineks* von den Staatenverbindungen<sup>5</sup> das letzte Wort? Kann es neben derartigen Modellen andere Formen der wirtschaftlichen oder politischen Organisation geben, Leit- und Vorstellungsbilder, die den Integrationsprozess in seiner Eigenart und Zielrichtung einfangen? Und wo soll die Union räumlich enden, eine Union die sich nur fortlaufend erweitert und wegen Größe und Vielfalt immer weniger überschaubar wird?

Viele Menschen in Europa kennen die Europäische Union als überstaatliches Gemeinwesen der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten, die sich darin als „Unionsbürger“ definieren, noch gar nicht. Wer davon gehört hat, kann nicht viel damit anfangen, weil die Idee einer Organisation „sui generis“, des „supranationalen Föderalismus“<sup>6</sup>, einer „Föderation der Nationalstaaten“<sup>7</sup> oder wie man diese Union sonst zu qualifizieren versucht, zu komplex ist, zu ungewohnt und auch zu abstrakt, um sich eine Vorstellung davon zu machen und wenigstens im Ansatz zu verstehen, worum es geht.<sup>8</sup> Auch die neueste Entwicklung und der Versuch, das unüberschaubare Vertragswerk, das bestehende Neben- oder besser: Ineinander von Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft in eine „Verfassung für Europa“ umzugießen und damit transparenter, einfacher verstehbar zu machen,<sup>9</sup> hilft bei der Frage, was die Union eigentlich ist oder werden soll, nicht weiter. Sie wird das Verständnis für die Europäische Union in ihrer Eigenart und Finalität nicht erleichtern. Die EU bleibt dem Bürger fremd, unfassbar und damit fern, obwohl sie doch eine Union der Bürgerinnen und Bürger ist, in deren Namen auch der Vertrag über die Verfassung für Europa verfasst und beschlossen wurde.

Was ist und was wird die EU, darauf richtet sich die Frage nach der Finalität, und bei der Antwort bleiben Politiker und Experten ratlos. Was kann dann aber die gesuchte europäische Identität mit all den darein gelegten Erwartungen<sup>10</sup> sein? Den Prozess der Integration und die

---

Europa zu projizieren oder Verfassungsentwürfe aus einem Guß zu präsentieren, denen sich die europäische Entwicklung anzupassen hätte“ (ebd., S. 69).

<sup>3</sup> Dagegen klar *Tony Blair*, Rede in der polnischen Börse in Warschau am 6. Oktober 2000, s. unter [http://www.britishembassy.at/speeches/0010pm\\_warsaw\\_sp\\_mainpts\\_ger.doc](http://www.britishembassy.at/speeches/0010pm_warsaw_sp_mainpts_ger.doc). Zur Debatte s. auch *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund/Bundesstaat-Schemas, AöR 129 (2004), 81 ff., mit dem Plädoyer für eine „Theorie des Bundes“, nach der die Grundlage der EU „Vertrag und Verfassung“ sei (ebd., S. 98 ff., 109 ff., 112).

<sup>4</sup> So *Francis Maude*, Networks and Nations: Towards the new Europe, FCE Spezial 3/00, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Institutionen, Forum Constitutionis Europae, Bd. 3, 2002, S. 27 (30).

<sup>5</sup> *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage 1960, S. 737 ff.; *ders.*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, neu hrsgg. mit einer aufschlussreichen Einführung v. Walter Pauly, 1996. Von einer „Renaissance“ Jellineks gerade in der Europarechtslehre spricht indessen *Jens Kersten*, Warum Georg Jellinek? Georg Jellinek und die Staats- und Europarechtslehre der Gegenwart, in: Andreas Anter (Hrsg.), Die normative Kraft des Faktischen. Das Staatsverständnis Georg Jellineks, 2004, S. 175, 177. S. auch den Band von *Rudolf Wildenmann* (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, Baden-Baden 1991.

<sup>6</sup> Vgl. *Armin von Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, 1999; *ders.*, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, Juristenzeitung 2001, S. 157 ff.

<sup>7</sup> So *Joschka Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, FCE Spezial 2/00, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union, Forum Constitutionis Europae, Bd. 2, 2000, S. 171 (179 f.), s. auch <http://www.whi-berlin.de/fischer.htm>. Zum Begriff mit gewissen Vorbehalten *Valéry Giscard d'Estaing*, Rede vor dem Konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments v. 20. Okt. 2001, in deutscher Übersetzung in: Hartmut Marhold (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Verfassung. Valéry Giscard d'Estaings Reden und Beiträge als Präsident des europäischen Verfassungskonvents, 2004, S. 19, 27 f.

<sup>8</sup> Vgl. den Überblick zu den Konzeptionen bei *Armin von Bogdandy*, Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht. Strukturen, Debatten und Entwicklungsperspektiven der Grundlagenforschung zum Recht der Europäischen Union, Der Staat 40 (2001), 1, 24 ff.; ihm folgend: *Ulrich Haltern*, Gestalt und Finalität, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2003, S. 803, 810 ff. Aufschlussreich auch die Darstellung der Debatte in Deutschland bei *Nettesheim*, EU-Recht (Fn. 1), S. 81, 101 ff., mit dem Entwurf des „Europa als konsoziative Föderation“.

<sup>9</sup> S. jetzt den endgültigen von den Regierungsvertretern auf dem Sondergipfel von Rom im Oktober 2004 unterzeichneten und zur Ratifikation vorgelegten Text im ABl. C 310 v. 16.12.2004, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML>.

<sup>10</sup> Vgl. dazu *Armin von Bogdandy*, Europäische Verfassung und europäische Identität, ###, in diesem Band.

nach und nach gebildeten Strukturen in ihrem Verhältnis zu den Bürgern und zu den Mitgliedstaaten, die sich nach wie vor als souveräne Nationalstaaten verstehen, auf einen Begriff zu bringen, ist bislang nicht gelungen. Auch die Erinnerung an das alte römische Reich deutscher Nation, nach *Samuel Pufendorf* „monstro simile“<sup>11</sup>, ist keine wirkliche Hilfe. Das Bundesverfassungsgericht versucht es mit der von *Paul Kirchhof* geprägten Formel vom „Staatenverbund“<sup>12</sup>, *Neil McCormick* schlägt den Begriff des „commonwealth“ vor, in Frankreich spricht man von der „fédération d’Etats-nation“<sup>13</sup>, aber kein Begriff hat bislang den Widerhall in der Bevölkerung gefunden, der nötig wäre, um denjenigen Gegenstand wirklich begreiflich zu machen, der jetzt in der neuen Verfassung für Europa rechtlich neu geordnet und begründet wird. Oder sollte die Frage letztlich so offen bleiben, wie der Prozess der Integration selbst?

Der Versuch einer Annäherung wird nachfolgend in drei Schritten unternommen: Ausgangspunkt für den Juristen<sup>14</sup> sind die Texte, das also, was die nationalen Verfassungen über das gemeinsame Projekt der Europäischen Union sagen, und vor allem die Texte der Verträge über die Union und ihre Verfassung<sup>15</sup> (dazu B.). Im historischen Kontext gesehen wird deutlich, dass die Entwicklung der Union im Gegensatz zu staatlichen Organisationsformen im traditionellen Sinne nicht auf ein statisches (Staats-)Gebilde zielt, sondern in Abkehr vom westfälischen Modell die Methode zur Verwirklichung einer inhaltlichen Idee ist, vielleicht dessen, was *Jeremy Rifkin* den „Europäischen Traum“<sup>16</sup> nennt (dazu C.). Mit dem Konzept der Rechtsgemeinschaft als Muster für eine künftige Weltordnung könnte sie weit darüber hinausgreifend Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Alternative zu der auf nationale Souveränität und Abgrenzung der Staaten gegründeten völkerrechtlichen Ordnung sein (dazu D.).

## B. Die Finalität der Union im Spiegel der Verfassungstexte

Wo es um die Konstituierung öffentlicher Gewalt geht, ob auf nationaler, europäischer oder auch internationaler Ebene, sind die Verfassungstexte nicht nur für die Strukturen und Legitimation, sondern auch für Ziel, Zweck und Grenzen, also für die Finalität die erste Referenz. Ausgangspunkt dafür müssen die Präambeln und Europaklauseln in den Verfassungen der Mitgliedstaaten sein, denn in ihnen wird der Konsens ihrer Bürgerinnen und Bürger „verdichtet“ zum Ausdruck gebracht (dazu I.). Aus ihnen heraus sind, als gemeinsamer Konsens und zugleich Auftrag für die geschaffenen Institutionen, die Ziel- und Grundsatzbestimmungen im Text des EU- bzw. des EG-Vertrags zu verstehen (dazu II.). Präambeln und Einzelbestimmungen der neuen „Verfassung für Europa“ enthalten hierzu einige nicht unerhebliche

---

<sup>11</sup> *Samuel von Pufendorf*, *De statu imperii Germanici*, 1667, Sechstes Kapitel, § 9.

<sup>12</sup> BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*, im Anschluss an *Paul Kirchhof*, *Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration*, in: HStR VII, § 183 Rn. 38, 50 ff.

<sup>13</sup> Vgl. bereits *Jacques Chirac*, *Mit Deutschland und Frankreich eine „Avantgarde-Gruppe“ bilden*. Die Europa-Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, FAZ Nr. 147 v. 28. 6. 2000, S. 10, 11; *Jacques Delors*, *Intervention, Notre Europe 2000*, <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/DiscoursVI00.pdf>, S. 6.

<sup>14</sup> Zweifel, inwieweit es überhaupt Sache von Juristen sein kann, dieses Thema zu bearbeiten, äußert *Haltern*, *Gestalt* (Fn. 8), S. 803, der bei seiner Analyse gleichwohl den Standpunkt des Rechts einnimmt, aus einer „kulturtheoretischen“ Perspektive (ebd., S. 804).

<sup>15</sup> Dies, auch wenn *Haltern*, *Gestalt* (Fn. 8), S. 820 ff., vom „Scheitern einer Europäischen Verfassung“ spricht. Sein Ausgangspunkt: „Die europäische Integration ist nicht aus visionärer Revolution, gemeinsamen Opfern oder Emotionen heraus entstanden, sondern aus dem Geist der Vernunft und berechnenden Rationalität,“ steht dem vorliegend gewählten Ansatz diametral entgegen, es sind die Erfahrungen des zweiten Weltkrieges, aber auch die des kalten Krieges und anderer Krisen, die die mit der Integration begonnene Revolution der souveränen Staatlichkeit motiviert haben und ihr tiefen Sinn geben. Europarecht ist daher nicht weniger „Sinnspeicher“ (vgl. ebd., S. 824 ff.) als nationales Verfassungsrecht es für das jeweilige Gemeinwesen sein kann.

<sup>16</sup> *Jeremy Rifkin*, *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*, 2004.

Änderungen, die neben der Klarstellungsfunktion zugleich einen wichtigen Paradigmenwechsel andeuten könnten (dazu III.).

### ***I. Europaklauseln in den Verfassungen der Mitgliedstaaten***

In Bezug auf die Europäische Union wohl am explizitesten dürfte zur Frage der Finalität die Präambel des im unmittelbaren Eindruck des zweiten Weltkrieges verfassten und von den Alliierten genehmigten deutschen Grundgesetzes sein. Es formuliert, in der nach der vollendeten Einheit Deutschlands revidierten Fassung, die Europäische Option und damit auch das Ziel der Integration wie folgt:

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“.

Diese einfache Formel ist im Lichte ihres historischen Hintergrundes von weittragender Bedeutung: Das vereinte Europa, in dem sich das deutsche Volk als gleichberechtigtes Glied versteht, wird nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck dargestellt, für den Dienst am Frieden der Welt. Wie der Begriff des „vereinten Europa“ gemeint ist, lässt sich dem im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht neu gefassten Art. 23 GG entnehmen, mit dem die frühere Beitrittsklausel für neue Bundesländer im vereinigten Deutschland ersetzt wurde.<sup>17</sup> Art. 23 Abs. 1 GG greift den Gedanken der Präambel wieder auf und markiert den Weg zum „vereinten Europa“:

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“

Der Weg zum vereinten Europa, das als Mittel im Dienst für den Frieden der Welt gedacht ist, führt nach dem Grundgesetz also über die „Europäische Union“. Dass es dabei um die durch den Vertrag von Maastricht gegründete Union geht, folgt aus dem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang beider Rechtstexte.<sup>18</sup> Die zweite Festlegung ist die inhaltliche Qualifikation der Europäischen Union durch die in der „Struktursicherungsklausel“ genau aufgeführten Prinzipien. Es sind Prinzipien, wie sie für einen Staat gelten könnten, jedenfalls für ein politisches Gemeinwesen, wie sie aber für die bekannten Formen internationaler Kooperation ungebräuchlich sind. Für die neuartige, mit der Europäischen Union begründete supranationale Hoheitsgewalt sollen sie verbindliche Richtschnur sein.

Was allerdings mit dem Ziel eines „vereinten Europas“ gemeint ist, bleibt offen. Entgegen einer verbreiteten Auffassung<sup>19</sup> ist die Verwendung dieses Begriffs in Präambel und Art. 23 Abs. 1 GG ein Zeichen dafür, dass das Konzept der Staatlichkeit, die das Grundgesetz begründet, nicht dem eines souveränen Nationalstaats im traditionellen Sinne des 19. Jahrhun-

---

<sup>17</sup> Vgl. näher dazu *Ingolf Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 23 (1998), Rn. 1 ff.; *ders.*, Deutschland in der Europäischen Union, in: Isensee/Kirchhof, HStR VIII, 1995, S. 226 ff.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Ingolf Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 23 (1998), Rn. 40; anders *Rupert Scholz* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23 (1996), Rn. 12, 42.

<sup>19</sup> Für *Isensee*: Integrationsziel (Fn. 1), S. 586, jedenfalls ist „das Leitbild der Präambel vom ‚vereinten Europa‘ ...diffus“, und er stellt zu den Grenzen der Integration fest: „Die kritische Grenze wäre erreicht, wenn die Union sich aus einem Staatenverbund in einen Bundesstaat wandelte, die Mitgliedstaaten unter Verlust ihrer Souveränität zu Gliedstaaten absänken, die, wenn sie auch Eigenstaatlichkeit behielten, nicht mehr Staaten im Sinne des Völkerrechts bleiben, sondern nur noch solche im Sinne des Europarechts.“

derts entspricht und das Grundgesetz also für ein föderales staatliches Europa und auch andere Formen der überstaatlichen Integration offen ist, in die sich das deutsche Volk – nicht vom Staat ist die Rede (!) – als „gleichberechtigtes Glied“ integriert<sup>20</sup>.

Keine Verfassung der anderen Mitgliedstaaten verbindet in ähnlich substantieller Weise die eigene Identität mit Europa. Die Präambeln enthalten keinerlei Bezug zu Europa<sup>21</sup>, und nur in Frankreich, Portugal<sup>22</sup> und Ungarn<sup>23</sup> sind die Integrationsklauseln speziell auf die Mitwirkung an der Europäischen Union gerichtet<sup>24</sup>. In Frankreich wird darauf abgestellt, dass die Mitgliedstaaten in der EU freiwillig gewisse Kompetenzen gemeinsam ausüben,<sup>25</sup> ähnlich ist die Regelung in Art. 2a der ungarischen Verfassung von 1993.<sup>26</sup> Die irische Verfassung stellt in Art. 29 § 3 Nr. 3 und 4 die Mitgliedschaft in der EG und der EU fest und regelt im Übrigen nur den Vorrang des von der EU gesetzten oder veranlassten Rechts.<sup>27</sup> Portugal legt sich in Art. 7 VI der Verfassung auf die Reziprozität und die Wahrung der Subsidiarität sowie der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion fest.<sup>28</sup> Ein ganzer Abschnitt ist im Bundes-Verfassungsgesetz von Österreich der Europäischen Union gewidmet, doch geht es hier nur um die innerstaatlichen Folgeregelungen für die Mitgliedschaft in der EU. In Art. 62 lit. 1) der tschechischen Verfassung wird der Beitritt zur EU einem Referendum unterworfen. Ein Ausdruck einer Finalität findet sich nur in Art. 6 IV der ungarischen Verfassung über die Ziele der Mitgliedschaft in der EU: Freiheit, Wohlstand und Sicherheit der Menschen in Europa<sup>29</sup>.

Etliche Verfassungen<sup>30</sup> enthalten Integrationsklauseln, die entweder nur die Übertragung von Hoheitsrechten auf völkerrechtliche Organisationen (Art. 92 Niederlande), Einrichtungen (Art. 34 Belgien) oder zwischenstaatliche Einrichtungen ohne weitere Festlegungen gestat-

<sup>20</sup> S. auch *Ingolf Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 23 Rn. 32 ff., 35, mwN.

<sup>21</sup> Allerdings bezieht sich die Präambel der Verfassung der tschechischen Republik von 1992 auf die Zugehörigkeit: „As a part of the family of democracies in Europe and around the world.“

<sup>22</sup> Artikel 7 Abs. 6 der portugiesischen Verfassung: „Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia.“

<sup>23</sup> Ungarische Verfassung (Stand 2003): „Article 2A [European Union]: (1) By virtue of treaty, the Republic of Hungary, in its capacity as a Member State of the European Union, may exercise certain constitutional powers jointly with other Member States to the extent necessary in connection with the rights and obligations conferred by the treaties on the foundation of the European Union and the European Communities (hereinafter referred to as ‘European Union’); these powers may be exercised independently and by way of the institutions of the European Union. (2) The ratification and promulgation of the treaty referred to in Subsection (1) shall be subject to a two-thirds majority vote of the Parliament. ... Article 79 [Referendum on EU accession]: A peremptory national referendum shall be held concerning the accession of the Republic of Hungary to the European Union under the conditions laid down in the accession treaty. The date of this referendum is 12 April 2003. The question of the referendum shall read as follows: ‘Do you agree that the Republic of Hungary should become a member of the European Union?’“

<sup>24</sup> In Slowenien findet sich der Begriff „Europäische Union“ nur in der Überschrift zur Integrationsklausel in Art. 3a (Verfassung von 2004).

<sup>25</sup> Article 88-1 der französischen Verfassung: „La République participe aux Communautés européennes et à l’Union européenne, constituées d’Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d’exercer en commun certaines de leurs compétences“.

<sup>26</sup> Vgl. Fn. 23.

<sup>27</sup> Art. 29 III Nr. 5: „No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State which are necessitated by the obligations of membership of the European Union or of the Communities, or prevent laws enacted, acts done or measures adopted by the European Union or by the Communities or by the institutions thereof, or by bodies competent under the Treaties establishing the Communities, from having the force of law in the State.“

<sup>28</sup> Art. 7 VI: „6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia.“

<sup>29</sup> Art. 6: „(4) The Republic of Hungary shall take an active part in establishing a European unity in order to achieve freedom, well-being and security for the peoples of Europe.“

<sup>30</sup> So etwa die Verfassungen von Italien (Art. 11), Belgien (Art. 34), Dänemark (Art. 20), Griechenland (Art. 28 II u. III), Luxembourg (Art. 49bis), die Niederlande (Art. 92), Österreich (Art. 9 II) und Spanien (Art. 93), aber auch neuer Mitgliedstaaten wie Polen (Art. 90) oder Tschechien Art. 10a Verfassung (1992).

ten<sup>31</sup> oder wie in Griechenland als Bedingung festlegen, dass die Grundrechte der einzelnen und die Grundlagen der demokratischen Regierungsform nicht beeinträchtigt werden dürfen und die Grundsätze der Gleichheit und der Reziprozität zu wahren sind<sup>32</sup>. In der Verfassung von Slowenien findet sich eine Art Struktursicherungsklausel, die die Übertragung von Hoheitsrechten auf solche Organisationen beschränkt, die auf die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und auf das Prinzip der Herrschaft des Rechts gegründet sind<sup>33</sup>. Nur wenige dieser allgemeineren Integrationsklauseln verbinden mit der Übertragung von Hoheitsrechten bestimmte Ziele. So gestattet etwa Art. 11 der italienischen Verfassung die Beschränkung von Souveränitätsrechten bzw. ihre Übertragung zur gemeinsamen Ausübung auf internationale Organisationen, die dem Frieden zu dienen bestimmt sind.<sup>34</sup>

Insgesamt bleiben die anderen Verfassungen der europäischen Mitgliedstaaten damit erheblich nüchterner als das Grundgesetz. Soweit von internationalen oder völkerrechtlichen Organisationen oder Einrichtungen die Rede ist, dürfte ein staatliches oder staatsähnliches Gebilde als Zielperspektive kaum in Betracht kommen. Auch wenn bezüglich der Form der Zusammenarbeit präzise Festlegungen fehlen, lassen allerdings die Begriffe der Übertragung von souveränen Rechten, von verfassungsmäßigen Befugnissen, Kompetenzen oder Hoheitsrechten zur gemeinsamen Ausübung etc. erkennen, dass es doch um einen eigenständigen Träger begrenzter, gemeinsam ausübender öffentlicher Gewalt geht, über den sich das Bestreben um Frieden und ggf. andere Ziele vollziehen soll.

## ***II. Ziel- und Grundsatzbestimmungen in den Verträgen zur Gründung der EU/EG***

Die Zielbestimmungen der nach diesen eher zurückhaltenden Vorschriften in Kraft gesetzten Verträge zur Gründung der Europäischen Union und, ursprünglich, der EGKS sowie der E(W)G sind erheblich dynamischer, ja „vollmundiger“. Von Anfang an geht es um den Frieden in einer immer engeren Union der Völker der Mitgliedstaaten (dazu 1.). Der neue Anstoß, den die Integration mit dem „Post-Nizza-Prozess“ bis hin zur Erklärung von Laeken genommen hat, macht deutlich, dass Europa über die interne Konsolidierung hinaus sich auch seiner globalen Verantwortung zunehmend bewusst wird (dazu 2.).

---

<sup>31</sup> S. etwa Article 49bis der Verfassung von Luxembourg: „[International Institutions] The exercise of the powers reserved by the Constitution to the legislature, executive, and judiciary may be temporarily vested by treaty in institutions governed by international law.“ Ähnl. Art. 90 Abs. 1 der Verfassung Polen: „1.The Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters.“

<sup>32</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 2 Verfassung Griechenland: „2. Authorities provided by the Constitution may by treaty or agreement be vested in agencies of international organizations, when this serves an important national interest and promotes cooperation with other States. A majority of three-fifths of the total number of Members of Parliament shall be necessary to vote the law sanctioning the treaty or agreement.“

<sup>33</sup> S. Verfassung von Slowenien von 1991, geändert 2003: „Article 3a [European Union] (1) Pursuant to a treaty ratified by the National Assembly by a two-thirds majority vote of all deputies, Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign rights to international organisations which are based on respect for human rights and fundamental freedoms, democracy and the principles of the rule of law and may enter into a defensive alliance with states which are based on respect for these values.“

<sup>34</sup> Vgl. Kap. 20 Art. 5 der Verfassung Schweden: „(1) Any right of decision-making which is directly based on the present Instrument of Government and which purports at the laying down of prescriptions, the use of State property or the conclusion or denunciation of international treaties or commitments may be entrusted, to a limited extent, to an international organization for peaceful cooperation of which Sweden is a member or is to become a member or to an international court of law...“ S. auch Art. 93 Verfassung Spanien: „Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.“ Art. 20 der Verfassung Dänemark: „Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.“ Ähnl. Art. 10a Verfassung Tschechien (1992): „(1) Certain powers of Czech Republic authorities may be transferred by treaty to an international organization or institution.“

### 1. Frieden in einer immer engeren Union der Völker der Mitgliedstaaten

Das Friedensziel steht vor allem im Mittelpunkt des EGKS-Vertrages. Er wurde geschlossen – so Absatz 1 der Präambel – „in der Erwägung, dass der Weltfriede nur durch schöpferische, den drohenden Gefahren angemessene Anstrengungen gesichert werden kann“, und die Präambel misst dabei dem „Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann“ grundlegende Bedeutung zu. Am aussagekräftigsten ist der vorletzte Absatz der Präambel:

„ENTSCHLOSSEN, an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können.“

Demselben funktionalen, dynamischen Ansatz zur Integration verpflichtet, beruft sich die Präambel des EG-Vertrags in ihrem ersten Absatz auf den „festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“, und führt nach Aufzählung verschiedener Wirtschafts-, Sozial- und auf den Wohlstand bezogener Ziele im ursprünglich vor-, jetzt drittletzten Absatz, den Entschluss auf,

„durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu den gleichen hohen Zielen bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen.“

Entsprechend wurde der Unionsvertrag von Maastricht geschlossen und fortentwickelt, um, wie seine Präambel im ersten Absatz deutlich macht, „den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“, wobei die Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents ebenso in Erinnerung gerufen wird, wie die Werte der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit und der Wunsch, die Union institutionell wie wirtschaftlich voranzubringen, auf der Basis der Unionsbürgerschaft und der Freizügigkeit ihrer Bürger in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Insgesamt, so heißt es in dem die Dynamik der Integration wieder aufgreifenden vorletzten Absatz waren die Vertreter der Regierungen

„ENTSCHLOSSEN, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen ...“

Art. 1 II und 2 II EU nehmen das Paradigma der immer engeren Union sowie der Subsidiarität im Text des Unionsvertrags wieder auf, und die Präambel sowie Art. 5 II des EG-Vertrags enthalten entsprechende Festlegungen. Die Bedeutung dieser Formulierung bleibt indessen offen, wobei der von einigen Seiten geforderte Begriff „föderal“ infolge der unterschiedlichen Vorstellungen über dessen Bedeutung bewusst vermieden wurde.<sup>35</sup> Doch könnte in dem Verweis auf die Union „der Völker Europas“ auch eine weit greifende Strukturentscheidung liegen: *J.H.H. Weiler* sieht in ihm die klare Absage an ein (national-)staatliches Modell, in dem das Ziel die Bildung einer Nation, ein europäisches Volk wäre. Die Beson-

---

<sup>35</sup> Vgl. hierzu *Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag*, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 6. Aufl. 2004, § 2 Rn. 51 mwN.; s. auch Rudolf Geiger (Hrsg.), EUV/EGV, 4. Auflage 2004, Art. 1 EUV. Rn. 13.

derheit, der kategoriale Fortschritt der EU, vielleicht ihr Erfolg liegt für ihn gerade darin, dass die Eigenart, die Verschiedenheit und der Fortbestand der Völker Europas, die Achtung der nationalen Identität (Art. 6 III EU) ihre Grundlage ist. Das, was er das „Principle of Tolerance“ nennt, ist das wirklich Neue in der EU, nämlich der Verzicht auf die klassische Form der demokratischen Identifikation als Selbstherrschaft eines Volkes. Mehrheitsentscheidungen im Staat werden von der Minderheit als verbindlich akzeptiert, weil im Rahmen der Verfassung die Mehrheit des einen, eigenen Volkes sie will. In der EU gibt es keinen solchen *demos*, sondern Entscheidungen werden akzeptiert, weil und obwohl sie ggf. der Ausdruck des Willens anderer Völker sind: „... the aggregate expression of other wills, other political identities, other political communities.“<sup>36</sup>

Geht Europa damit einen neuen, eigenen Weg: Verfassung, Demokratie ohne *demos*? Wird es ein politisches Gemeinwesen der *demoi*? Welche Bedeutung hat die Tatsache, dass mit dem Vertrag von Maastricht der Status der einzelnen Bürger der Mitgliedstaaten unter dem Titel „Unionsbürgerschaft“ auf den Begriff gebracht, mit Wahlrechten auf kommunaler und europäischer Ebene politisch aufgewertet und in den Folgeverträgen sowie in der Praxis der Gerichte weiter entwickelt wird?<sup>37</sup> Zeichnet sich das künftige Modell Europas durch eine doppelte Bezugsquelle der Teilnahme und Legitimation aus: der in den Staaten organisierten Völker und der die Union auch unmittelbar begründenden Bürger?

## 2. Der „Post-Nizza“-Prozess: Integration als Methode mit globaler Perspektive

Die Präambel des EU-Vertrags bleibt bei dem Ziel der immer engeren Union der Völker Europas nicht stehen. Sie weist weit in die Zukunft mit der Festlegung „auf weitere Schritte, die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben“. Was hiermit gemeint ist, macht seit dem Vertrag von Nizza die dem Vertrag beigefügte Erklärung Nr. 23 vom Dezember 2000 mit ihren vier Themen deutlich: eine bessere Kompetenzabgrenzung nach dem Subsidiaritätsprinzip, die Klärung des rechtlichen Status der Charta der Grundrechte, die Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel höherer Transparenz und die Bestimmung der Rolle der nationalen Parlamente in der „Architektur“ Europas.<sup>38</sup> Hiermit wurde die durch die Humboldt-Rede von *Joschka Fischer* im Mai 2000<sup>39</sup> angefachte Debatte um die Verfassung der Union auf den Weg gebracht, und die ein Jahr später in der Erklärung von Laeken<sup>40</sup> präzisierten Fragen geben das Programm des Konvents vor. Dabei wurde die Frage nach der Finalität der Europäischen Union zwar nicht gestellt, doch in Fortführung der erwähnten Grundgedanken der Integration gibt die Erklärung im einführenden Teil einige Hinweise, worauf der in Angriff genommene Verfassungsprozess in der Substanz gerichtet ist.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> *J.H.H. Weiler*, In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*, in: ders./Marlene Wind (Hrsg.), *European Constitutionalism Beyond the State*, 2003, S. 7, 18 ff., 21.

<sup>37</sup> Vgl. näher *Ingolf Pernice*, Der verfassungsrechtliche Status der Unionsbürger im Vorfeld des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: FS Rodriguez Iglesias, 2003, 177 ff.

<sup>38</sup> Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza: [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration\\_de.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration_de.pdf); abgedr. in: *Daniel Göhler*, Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, 2002, S. 104 ff.

<sup>39</sup> *Joschka Fischer*, Finalität der Europäischen Integration (Fn. 6), S. 171 (174).

<sup>40</sup> Erklärung von Laeken (2001): [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm), abgedruckt in: *Göhler*, Verfassungsdebatte (Fn. 38), S. 112 ff.

<sup>41</sup> Ebd., S. 112-115.



„Endlich ist Europa auf dem Weg, ohne Blutvergießen zu einer großen Familie zu werden – eine grundlegende Neuordnung, die selbstverständlich ein anderes als das vor fünfzig Jahren verfolgte Konzept verlangt, als sechs Länder den Prozess einleiteten.“

Noch unter dem traumatischen Eindruck des 11. September 2001 und mit dem Blick auf die fortdauernde Bedrohung durch religiösen Fanatismus, ethnischen Nationalismus, Rassismus und Terrorismus, aber auch auf die regionalen Konflikte, die Armut und die Unterentwicklung als deren möglicher „Nährboden“, will Europa dieser Erklärung zufolge

„eine führende Rolle in einer neuen Weltordnung übernehmen, die Rolle einer Macht, die in der Lage ist, sowohl eine stabilisierende Rolle weltweit zu spielen als auch ein Beispiel zu sein für zahlreiche Länder und Völker... als Kontinent der humanitären Werte, der Magna Charta, der Bill of Rights, der Französischen Revolution, des Falls der Berliner Mauer. Kontinent der Freiheit, der Solidarität, vor allem der Vielfalt, was auch die Achtung der Sprachen, Kulturen und Traditionen anderer einschließt...“

Dabei soll sich Europa „seiner Verantwortung hinsichtlich der Gestaltung der Globalisierung stellen“, als einer

„Macht, die jeder Form von Gewalt, Terror und Fanatismus entschlossen den Kampf ansagt, die aber auch ihre Augen nicht vor dem schreienden Unrecht in der Welt verschließt... einer Macht, die der Globalisierung einen ethischen Rahmen geben, d.h. sie in Solidarität und in nachhaltige Entwicklung einbetten will.“

Die Erklärung von Laeken kommt auch auf die Erwartungen der Bürger zu sprechen, auf das, was der Bürger unter „verantwortlichem Regierungshandeln“ versteht: „Das Schaffen neuer Möglichkeiten, nicht aber neuer Zwänge ... mehr Ergebnisse, bessere Antworten auf konkrete Fragen, nicht aber einen europäischen Superstaat.“ Was den Antrieb für die geplanten substanziellen Reformen gab, zur Einrichtung des Verfassungskonvents führte und dessen Arbeit leiten sollte, fasst die Erklärung schließlich etwas emphatisch zwar, aber durchaus richtungweisend zusammen:

„Kurz, der Bürger verlangt ein klares, transparentes, wirksames, demokratisch bestimmtes gemeinschaftliches Konzept, ein Konzept, das Europa zu einem Leuchtfeuer werden lässt, das für die Zukunft der Welt richtungweisend sein kann, ein Konzept, das konkrete Ergebnisse zeitigt, in Gestalt von mehr Arbeitsplätzen, mehr Lebensqualität, weniger Kriminalität, eines leistungsfähigen Bildungssystems und einer besseren Gesundheitsfürsorge. Es steht außer Frage, dass Europa sich dazu regenerieren und reformieren muss.“

Nicht Form, sondern Substanz steht damit im Vordergrund, und es dürften die hier genannten inhaltlichen Ideen sein, die – ausgehend von der Notwendigkeit, für das erweiterte Europa eine tragfähige Struktur zu finden – der Grund für den Erfolg des Konvents über die Zukunft der Union war. Mit ihnen weist die Europäische Union über sich selbst hinaus, versteht sich als Instrument und Methode für die Bewältigung von Aufgaben, die trotz ihrer globalen Weite das Leben jedes einzelnen Menschen in Europa unmittelbar berühren. Um welche Form der politischen Organisation es geht, bleibt offen. Dass die EU ein Staat werden soll, wird gerade nicht gesagt – im Gegenteil –, ebensowenig wie von ihrer Rückführung in die Form einer internationalen Organisation die Rede ist. Das erlernte Denken von Staat und Staatenverbindung reicht als Begriffsboden für die Finalität der EU offenbar nicht aus, neue Begriffe müssen sich bilden.

### **III. Paradigmenwechsel in der Verfassung für Europa**

Eine konkretere Perspektive könnte die neue Verfassung geben. Mit dem durch den Gipfel von Laeken Ende 2001 geschaffenen Konvent über die Zukunft Europas, so sagte sein Präsident *Giscard d'Estaing* in seiner Eröffnungsrede vom 26. Februar 2002, bot sich seit der Konferenz von Messina 1955 die<sup>42</sup>

„erste Gelegenheit, bei der sich europäische Verantwortungsträger die Mittel an die Hand geben, um – in angemessenem Zeitraum – gründliche Überlegungen über die Zukunft des europäischen Einigungswerks anzustellen... Daher kommt den Arbeiten unseres Konvents der Charakter einer neuen geistigen Grundsteinlegung für die Zukunft der Europäischen Union zu.“

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ wurde auf der Grundlage des Entwurfs des Konvents auf dem Brüsseler Gipfel vom Juni 2004 beschlossen und im Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichnet<sup>43</sup>. Er ist ein konsequenter und notwendiger Schritt weiter auf dem seit der Schuman-Erklärung von 1950 beschrittenen Weg. Doch, wie in der Erklärung von Laeken avisiert, verkörpert er zugleich ein grundsätzliches Umdenken, einen Paradigmenwechsel zumindest in dreierlei für die Finalitätsfrage bedeutsamer Hinsicht: Er ist eine Abkehr vom Gedanken einer „immer engeren Union der Völker Europas“ (dazu 1.). Er anerkennt die legitimierende Rolle und Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger neben den Staaten als Träger und Legitimationssubjekte der Integration (dazu 2.) und mit dem Übergang von der Sprache der diplomatischen Zusammenarbeit zur „Verfassungs-Sprache“ setzt er der Illusion ein Ende, dass es sich um einen primär wirtschafts-orientierten Zweckverband handle, der sich – abseits oder im Schatten der wirklichen Politik – mit technisch-bürokratischen Sachfragen beschäftigt, die die Einzelnen allenfalls indirekt berührten (dazu 3.).

#### *1. Abkehr von der Dynamik der „immer engeren Union der Völker Europas“?*

Die Formel der „immer engeren Union der Völker Europas“ hat *J.H.H. Weiler* nicht als Ausdruck der Zentralisierung und Staatswerdung, sondern im Gegenteil treffend als Verankerung eines neuen „Principle of Constitutional Tolerance“ gedeutet<sup>44</sup>. Das Paradigma findet sich am Anfang der neuen Verfassung so nicht mehr, wenn auch die in Teil II der Verfassung wiedergegebene Präambel der Charta der Grundrechte formuliert:

„Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.“

Die eigentliche Präambel der Verfassung spricht nun aber von der

„ÜBERZEUGUNG, dass ein nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa auf dem Wege der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands all seiner Bewohner, auch der Schwächsten und Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Grundlage seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will,“

so als wäre der Prozess der Integration vollendet, im geeinten Europa, und nicht nur die Dynamik der weiteren Integration gestoppt, sondern auch das Paradigma der Völker in ihrer die Identität Europas prägenden Rolle aufgegeben. Dass dies aber nicht der Fall ist, zeigt der

---

<sup>42</sup> *Valéry Giscard d'Estaing*, Eröffnungsrede vor dem Konvent vom 26. Februar 2002, in: Marhold, Europa (Fn. 7), S. 32, 39 f.

<sup>43</sup> Text vgl. oben, Fn. 9.

<sup>44</sup> Vgl. oben, Fn. 36.

darauf folgende Absatz der Präambel, nach dem die Bevollmächtigten der Staatsoberhäupter der Mitgliedstaaten den Vertrag über die Verfassung für Europa schlossen:

„IN DER GEWISSHEIT, dass die Völker Europas, stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint (!) ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten...“

Auch die Art. I-1 ff. der Verfassung, die die „Definition und Ziele der Union“ betreffen, bestätigen dies nicht: Art. I-1 I VE nennt die „Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen“, wobei die Union dafür die Politik ihrer Mitgliedstaaten „koordiniert“ und die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten „in gemeinschaftlicher Weise“ ausübt. Ihr Ziel ist es nach Art. I-3 I VE, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“, nach Absatz 3 S. 2 dieser Bestimmung wahrt sie „den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“. Sind hier schon die Völker und ihre kulturelle Vielfalt erwähnt, so bekräftigt vor allem Art. I-5 I VE das Fortbestehen der Mitgliedstaaten als Staaten in ihrer jeweiligen Besonderheit:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit.“

Dem stehen freilich Bestimmungen über die loyale Zusammenarbeit, die gegenseitige Rücksichtnahme (Art. I-5 II VE), den Vorrang des Unionsrechts (Art. I-6 VE) und die Rechtspersönlichkeit der Union (Art. I-7 VE) gegenüber. Beide Elemente verbinden sich in dem Leitspruch der Union nach Art. I-8 III VE: „In Vielfalt geeint“. Die Völker der Mitgliedstaaten und ihre jeweilige staatliche Organisation bleiben also tragende Säulen im rechtlichen Aufbau der Union, durch die staatlichen Organe wird der aggregierte, im innerstaatlichen demokratischen Verfahren artikulierte Wille der Bürger als Staatsbürger auf der europäischen Ebene repräsentiert, über sie legitimiert sich die politische Macht vor allem in den Institutionen Rat, Gerichtshof und Kommission. Das Prinzip der Toleranz wird auf diese Weise gefestigt, auch wenn als zweite Säule der Legitimation die unmittelbare demokratische Legitimation individuell von den Bürgerinnen und Bürgern her über das Europäische Parlament nicht nur erstmalig zum Ausdruck kommt, sondern auch an Gewicht gewinnt.

## 2. Die Rolle der Bürgerinnen und Bürger der Union

Wenn demokratische Staaten miteinander einen Vertrag schließen und damit eine überstaatliche oder „supranationale“ Union gründen, so repräsentieren die daran beteiligten Organe für jeden Mitgliedstaat das Staatsvolk, d.h. den im demokratischen Verfahren so artikulierten (Mehrheits-)Willen der Bürgerinnen und Bürger. Keinem anderen als diesen kann die gemeinsame Gründung zugerechnet werden, und soweit der Vertrag Herrschaftsgewalt konstituiert, beruht ihre Legitimation letztlich auf ihrem Willen<sup>45</sup>. Dies gilt bereits für die Verträ-

---

<sup>45</sup> Dieter Grimm, Vertrag oder Verfassung, die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II, StW&StP 6 (1995), S. 509 (516 ff.), dagegen sieht hierbei in den Staaten gegenüber den Bürgern „Dritte“, womit es für die Europäischen Verträge anders als beim Staat am Volke fehle, das sich die Verfassung selbst gebe. Dagegen Ingolf Pernice, Die Verfassungsfrage aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse/Carsten Nowak (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, 2001, S. 19, 20 ff.

ge von Paris und Rom, wie sie in den fünfziger Jahren geschlossen wurden; es gilt für die Erweiterungsverträge, in denen die Bürgerinnen und Bürger der beitretenden Staaten mit den Bürgerinnen und Bürgern der bestehenden Union übereinkommen, die vereinbarten Ziele in gemeinsamen Institutionen zu verwirklichen. Und es gilt für die Fortentwicklung dieser Verträge bis hin zum Vertrag über die Verfassung für Europa von 2004: Jeder Vertrag ist – in der Form völkerrechtlicher, auf die Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen gestützter und nach diesen geschlossener Verträge – eine Erneuerung und/oder Erweiterung eines europäischen „Gesellschaftsvertrags“<sup>46</sup>.

Die Verfassung für Europa folgt deutlicher als die bisherigen Europäischen Verträge auch von der Diktion her diesem Konzept. Ihr Entwurf, so sagt es der Schlusssatz der Präambel, wurde von den Mitgliedern des Konvents „im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas erarbeitet“, von ihrem Willen „geleitet“ ist nach Art. I-1 I VE die Gründung der Europäischen Union durch diese Verfassung. Die Union versteht sich als Union der Bürger und der Staaten. Die Unionsbürgerschaft bringt den durch die Verträge und jetzt durch die Verfassung verliehenen gemeinsamen Rechtsstatus der Gleichheit und der Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten (Art. 17 I EG, Art. I-10 I VE) zum Ausdruck. In den Worten des Gerichtshofs:<sup>47</sup>

„Nach Artikel 17 Absatz 1 EG ist Unionsbürger jede Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Dabei ist die Unionsbürgerschaft dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (in diesem Sinne Urteil vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-184/99, Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 31).“

Art. 12 EG bzw. Art. 1-4 II VE verbieten jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, Art. 17 II EG bzw. Art. I-10 II VE gewährleisten den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die im Vertrag bzw. „in der Verfassung vorgesehenen Rechte und Pflichten“ und meinen damit *gleiche* Rechte und Pflichten, also die Gleichheit vor dem (europäischen) Gesetz,<sup>48</sup> so wie Art. I-45 I VE unter dem Titel „Grundsatz der demokratischen Gleichheit“ festlegt, dass die Union „in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger“ achtet. Entsprechend sind die Gleichheit vor dem Gesetz und die speziellen Diskriminierungsverbote in der Grundrechte-Charta gemäß Art. II-80 und II-81 VE gewährleistet. Den Freiheitsstatus hebt neben den betreffenden Rechten der Charta (Art. II-66 ff. VE) schon Art. I-10 II VE hervor, insbesondere in Form des allgemeinen Freizügigkeitsrechts. Den *status activus* des politischen Bürgers findet man etwa in Form des aktiven und passiven Europa- und Kommunalwahlrechts im Wohnsitzstaat bzw. im Petitionsrecht, dem Recht auf Inanspruchnahme des Bürgerbeauftragten und dem Recht, in einer der Amtssprachen sich an die Institutionen der EU zu wenden und von diesen in derselben Sprache eine Antwort zu erhalten. Der politische Status wird in Art. I-46 III VE besonders deutlich: Alle Unionsbürger haben danach „das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“.

---

<sup>46</sup> S. im Einzelnen: *Ingolf Pernice/Franz C. Mayer/Stephan Wernicke*, Renewing the European Social Contract. The Challenge of Institutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism, in: Mads Andenas/John Gardener (Hrsg.), Can Europe Have a Constitution? King's College London, February 2000, King's College Law Journal 12 (2001), S. 60 ff. mwN.; eher krit. *Nettesheim*, EU-Recht (Fn. 1), S. 118 ff. Vgl. auch *Miguel Poires Maduro*, Europe and the Constitution, in: J.H.H. Weiler/Marlene Wind (eds.), European Constitutionalism Beyond the State, 2003, S. 74, 82: „What forms the European polity is our voluntary agreement to share certain values and a form of political organization open to anyone wishing to enter into this social contract“.

<sup>47</sup> EuGHE 2002, I-7091 – *Baumbast*, Rn. 82.

<sup>48</sup> Entsprechend gilt das „Uniformitätsprinzip“ beim Vollzug des europäischen Rechts, „einer Forderung nach gleichem Recht für alle Rechtssubjekte des EGV“, so *Werner Schroeder*, Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung. Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfassungsautonomie“?, AöR 129 (2004), S. 3, 15.

Unter dem Titel „Bürgerrechte“ bekräftigt und konkretisiert die Charta der Grundrechte diese Gewährleistungen – bis hin zu dem Recht auf gleichen konsularischen und diplomatischen Schutz in Drittländern durch die Vertretungen aller Mitgliedstaaten, soweit der Heimatstaat in diesem Land keine eigene Vertretung hat (Art. I-10 II lit. c und Art. II-106 VE).

Die Regelung des diplomatischen Schutzes ist in der Verfassung ebenso wenig neu wie die zum Kommunal- und Europawahlrecht der Unionsbürger im Wohnsitzstaat. Beide schon durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Rechte der Unionsbürger machen in spezifischer Weise den Wandel der Staatlichkeit deutlich, der mit der europäischen Integration einhergeht: Sie relativieren die Ausschließlichkeit des Rechte- und Pflichtenverhältnisses zwischen Staat und Bürgern, indem sie dem „fremden“ Unionsbürger politische Mitwirkung ermöglichen und solche Ansprüche gegen den Staat verleihen, wie sie traditionell wesensbestimmend waren für das durch die Staatsangehörigkeit geknüpfte Band zwischen Bürger und Staat. Nur in schwächer sichtbarem Maße, aber prinzipiell in gleicher Weise wird dieser Wandel bereits durch das Recht der Freizügigkeit sowie durch alle anderen Grundfreiheiten und die mit ihnen verbundenen Diskriminierungsverbote insofern bewirkt, als es grundsätzlich die eigenen, innerstaatlichen Gerichte sind, vor denen die Unionsbürgerinnen und –bürger ihre Ansprüche aus dem Gemeinschaftsrecht ggf. gegen die nationale Regierung, gegen das nationale Parlamentsgesetz, ja gegen die nationale Verfassung durchsetzen können.

Infolge ihrer Gleichstellung und ihrer von Verträgen bzw. Verfassung verliehenen politischen Rechte werden Unionsbürger folgerichtig auch vom Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte in jedem Mitgliedstaat nicht mehr als Ausländer betrachtet, so dass die Ausnahme des Art. 16 EMRK auf sie keine Anwendung findet<sup>49</sup>. Freilich findet die „demokratische Gleichheit“ der Unionsbürger in jedem Mitgliedstaat ihre Grenze, wie auch auf der Ebene der Union: Die Teilnahme an den allgemeinen Parlaments- bzw. ggf. Präsidentenwahlen im Gaststaat ist ihnen ebenso vorenthalten, wie auf europäischer Ebene die Wahlrechtsgleichheit. In beiderlei Hinsicht setzt sich die staatliche Rationalität und damit die Tatsache durch, dass die Union die Mitgliedstaaten nicht ersetzt oder auflöst, sondern – trotz des bewirkten Wandels – sie voraussetzt, auf ihnen aufbaut, sie integriert und ergänzt.

Das Europäische Parlament setzt sich nicht mehr, wie Art. 189 I EG es noch vorschreibt, „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ zusammen, sondern nach Art. I-20 II VE „aus Vertreterinnen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“. Die in Art. I-5 I VE apostrophierte „Gleichheit der Mitgliedstaaten“ würde erfordern, dass im Europäischen Parlament jeder Mitgliedstaat gleich viele Abgeordnete hat. Dies konnte schon im EG-Vertrag nicht gelten, wonach die „Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker...“ gewährleisten musste (Art. 190 II EG). Die jetzt in Art. I-45 VE verbürgte „demokratische Gleichheit“ der Bürgerinnen und Bürger verlangt indessen in der durch Art. I-46 I VE apostrophierten „repräsentativen Demokratie“, dass für das Europäische Parlament auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, also eine proportionale Repräsentation gilt.

Die Lösung findet sich im Grundsatz der degressiven Proportionalität, wie er in Art. I-20 II VE zum Ausdruck kommt. Er macht erneut deutlich, dass in einer Union von Staaten und Bürgern zwischen der „föderalen“ und der „demokratischen“ Gleichheit ein Gleichgewicht gefunden werden muss; und es spricht vieles dafür, dass diese Balance der Rationalitäten für

---

<sup>49</sup> EGMR, Urt. v. 27.4.1995 – *Piermont/France*, Série A.314.

die Europäische Union typusprägend ist: Es ist die Balance zugleich zwischen zwei Rollen, zwei Identitäten, die jedem Unionsbürger eignen: Die Rolle als Staatsbürger und die Rolle als Unionsbürger. Weil er seinen Staat nicht aufgeben und den relativen Einfluss seines national aggregierten Willens auf die Politik der Union nicht marginalisieren will bzw. – im Vertrag mit den Bürgern anderer Staaten – auch nicht marginalisieren kann, muss er auf der europäischen Ebene eine Relativierung der Wahlgleichheit hinnehmen: Ein Bürger aus Malta, Zypern oder Luxemburg hat bei der festen Mindestzahl von sechs Abgeordneten pro Mitgliedstaat ein mehr als zehnmals höheres Stimmgewicht als ein Bürger aus Frankreich oder Deutschland. Und doch haben diese Länder und ihre Bürger – wenn es im Europäischen Parlament überhaupt um nationale Interessen geht – wegen der hohen Gesamtzahl von Abgeordneten politisch ein ungleich höheres Gewicht als die kleinen Mitgliedstaaten.

Wie eng die europäische Verfassungsebene mit derjenigen der Mitgliedstaaten verschränkt ist, macht eine weitere auf die Unionsbürgerinnen und -bürger bezogene Bestimmung deutlich: Schon die Werte- bzw. Homogenitätsklauseln der Art. 6 I EU bzw. Art. I-2 VE tragen der Tatsache Rechnung, dass die Union nur funktionsfähig ist, wenn die betreffenden Werte auf beiden Ebenen Geltung und Beachtung finden, Europa mit den Worten von *Christian Calliess*, also als „Werteverbund“ verstanden wird<sup>50</sup>. Für den „Grundsatz der repräsentativen Demokratie“ nimmt Art. I-46 II VE diesen Faden wieder auf: Die Unionsbürgerinnen und -bürger sind „auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“. Für die Legitimation des Europäischen Rats und des Ministerrats indessen gilt, dass die dort vertretenen Regierungen „ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“. Nicht nur die Notwendigkeit der demokratischen Kontrolle entsprechend den parallel laufenden Legitimationssträngen tritt hierin hervor, sondern auch die Tatsache, dass dieselben Menschen Träger und Zurechnungssubjekt beider Handlungsebenen sind, die auf sie einwirken, für sie handeln und Recht setzen: Als Staatsbürger sind sie ggf. über ihre Parlamente und Regierungen repräsentiert im Rat, als Unionsbürger durch die Abgeordneten im Europäischen Parlament. Wenn beide Organe nur gemeinsam Gesetze beschließen können, ist gewährleistet, dass diese von einer demokratischen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der Union getragen sind und den (aggregierten) Interessen der in der Mehrheit der Staaten lebenden Bürgerinnen und Bürger entsprechen.

### 3. „Verfassungs-Sprache“ einer politischen Union

Der Artikulation der grundlegenden Rolle der Unionsbürgerinnen und -bürger entspricht die neue Sprache des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“. Mit Paradigmenwechsel ist nicht gemeint, dass eine wesentliche Änderung in der Sache vollzogen wurde, sondern nur in den Zeichen, im Ausdruck. Die Verfassung nennt beim Namen, was man unter dem Siegel der Technizität, der Sachzwänge und vielleicht der Komplexität einer neuen politischen Struktur mit dem herkömmlichen Begriffsinstrumentarium nicht vermitteln zu können geglaubt hatte. In der repräsentativen Demokratie muss nicht jeder Bürger alles verstehen, dafür sind die gewählten Vertreter da. Wenn dieses politische „joint venture“ aber die Hälfte oder mehr der nationalen Gesetze inhaltlich vor-determiniert, so dass die gewählten Vertreter im heimischen

---

<sup>50</sup> Vgl. *Christian Calliess*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, *Juristenzeitung* 2004, 1033, 1041 f.

Parlament in einem erheblichen Ausmaß nur noch nachvollziehen, was in Brüssel beschlossen wurde, richten sich Blick und Sorge auf diese nur wenig bekannte Europäische Union. Die Verweigerung der Zustimmung zum Vertrag von Maastricht durch die Dänen im ersten dänischen Referendum markiert diese Wende: „Europa“ beginnt zu interessieren, nicht nur die Facheliten.

Die Europäische Union hat längst eine Verfassung, in Form der sie begründenden Verträge, und doch war und bleibt die Zustimmung zu der Frage, ob eine Verfassung geschrieben und in Kraft gesetzt werden soll, hoch: Nach einer Umfrage von Eurobarometer vom 24. 7. 2000 wünschten im Jahre 2000 schon 70% der Unionsbürger eine Europäische Verfassung, selbst in Großbritannien waren es 47%, bei 47% „weiß nicht“-Antworten und nur 6% Gegenstimmen<sup>51</sup>. Im Juni 2004 sollen doch in allen Mitgliedstaaten die Mehrheit, d.h. 50% der Befragten in Schweden, 51% im Vereinigten Königreich bis zu mehr als 90% in Italien, Spanien und Ungarn die Annahme der Verfassung befürwortet haben.<sup>52</sup> Gemeint war nie eine Neugründung der Union, stets ging es um mehr Klarheit, mehr Zurechenbarkeit, mehr Demokratie: ein verbindlicher Grundrechte-Katalog, eine bessere Kompetenzabgrenzung, demokratische Verantwortlichkeit und Kontrolle der Organe, und dabei Handlungsfähigkeit der Union dort, wo sie notwendig und zuständig ist.

Beim Namen nennt der neue Vertrag vor allem das, was er selbst darstellt: eine „Verfassung“. Er bringt dabei das bestehende Vertragssystem in eine neue Ordnung, die dem ähnlicher ist, was man sich unter einer Verfassung vorstellt. Er integriert die Charta der Grundrechte als verbindliches Recht, so wie eine Verfassung durch Grundrechte gemeinsame Werte, vor allem aber den Status der Bürger des durch sie begründeten Gemeinwesens, ihre wesentlichen Freiheiten und ihre Gleichheit rechtlich verbürgt. Die Verfassung bringt die Kompetenzbestimmungen für die Union in eine systematischere Ordnung und legt damit die Machtverteilung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten fest. Sie organisiert das institutionelle System, definiert Besetzung und Aufgaben der Organe in einer parlamentarischen Regierungsformen angenäherten Weise und Sprache, etwa mit der Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates (Art. I-22 VE), in der Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament (Art. I-27 VE) oder in der neuen Funktion des „Außenministers der Union“ (Art. I-28 VE). Sie legt die Grundregeln zur Finanzierung und die Bestimmungen für den Haushalt fest (Art. I-53 ff. und III-402 ff. VE) und übernimmt aus den bestehenden Verträgen die detaillierten Vorschriften über die Politiken der Union.

Die Verfassung nennt aber auch die Formen beim Namen, in denen die Union handelt, und reduziert diese Formen auf das notwendige Minimum: Gesetze, Rahmengesetze, Verordnungen, Entscheidungen etc. Die bisherigen Begriffe hatten den Eindruck vermittelt, es gehe nur um untergeordnete Regelungen: Verordnungen und Richtlinien sind traditionell eher Akte der Verwaltung, in der EG wurden sie zu Gesetzen<sup>53</sup>, die das nationale Recht verdrängen, ja sogar dem Verfassungsrecht vorgehen. Die Vielfalt der über die in Art. 249 EG vorgesehenen

---

<sup>51</sup> In Deutschland stimmten 68% für, 23% gegen eine Verfassung, bei 9% Unentschiedenen. In Frankreich war das Verhältnis 75:6:19, in Italien 84:3:13, in den Niederlanden 88:4:8; vgl. die 53. Eurobarometer-Umfrage v. 24.7.2000, zur Frage: Do you think that the European Union should or should not have a constitution, that is a core document which brings together the various current Treaties?, <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/ch/eb53/highlights.html>, s. auch EU-Verfassung findet breite Zustimmung, Financial Times Deutschland v. 25.7.2000.

<sup>52</sup> Vgl. Eurobarometer vom Juni/Juli 2004, [http://europa.eu.int/futurum/documents/eurobarometre\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/eurobarometre_en.pdf).

<sup>53</sup> Zur Entwicklung eindrucksvoll: Jürgen Bast, Handlungsformen, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2003, S. 479, 481 ff.

Handlungsformen hinaus praktizierten Akte schuf eine kaum hinnehmbare Unsicherheit.<sup>54</sup> Die Verfassung bemüht sich in Art. I-33 bis I-39 VE um Klarheit und Begrenzung.

Der Paradigmenwechsel besteht also vor allem in einer gewissen Direktheit und Ehrlichkeit der Sprache gegenüber dem Bürger: Er sieht und liest, was er bekommt.<sup>55</sup> Er findet eine Verfassung für Europa, die die Bürgerinnen und Bürger als Zurechnungs- und Legitimations-subjekt nennt, die ihre Rechte, auch ihre Mitwirkungsrechte aufzählt und klar ausspricht, dass die Union durch Gesetze und andere Rechtsakte handelt, wie diese zustande kommen und welche Wirkung sie haben. Die Verfassung ist ehrlich aber auch in ihrer formalen Besonderheit als Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten, wie sie in dem Eingangs- und im Schlusssatz der Präambel zum Ausdruck kommt, wie aber auch im Schlussteil IV bekräftigt wird: Nicht ein europäisches Volk, sondern „Seine Majestät der König der Belgier“ und seine Kollegen Staatsoberhäupter, bis hin zu Ihrer Majestät der „Königin des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland“ – in Anbetracht der in der Präambel genannten Gedanken, Werte und Gründe – „haben zu Bevollmächtigten ernannt...“ (es folgen jeweils die Namen der Regierungschefs und Außenminister), und „diese sind nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten wie folgt übereingekommen...“ (es folgt der Text der Verfassung, der Protokolle und der Erklärungen). Diese Formeln zeigen wenig von der Weihe, die einer Verfassung innewohnt, und im Blick auf den vielfach beschworenen Grundsatz der Demokratie ist befremdlich, dass die Monarchen und Staatsoberhäupter der Mitgliedstaaten Europa eine „Verfassung“ geben – ganz abgesehen von dem Missgriff, von „Europa“ zu sprechen anstatt der notwendigen Beschränkung auf die Europäische Union.

Wie zahlreiche andere Formulierungen auch müssen diese Klauseln indessen als typusprägend für die Gestalt und die Finalität der Europäischen Union angesehen werden: Sie bekräftigen das Selbstverständnis und die Rolle der Staaten als Träger einer Union, der sie „Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen“ (Art. I-1 I und I-11 II VE)<sup>56</sup>, die „allen europäischen Staaten (!) offen“ steht, die ihre Werte achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern (Art. I-1 II, I-58 I VE), die die „Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten“ achtet (Art. I-5 I VE), die „die Rechtsnachfolge der durch den Vertrag über die Europäische Union gegründeten Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft“ antritt (Art. IV-438 I VE) und aus der nach Art. I-60 VE jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften austreten kann. Unter diesen Bedingungen erscheint es ausgeschlossen, die Zukunft der Union in einer (föderal-)staatlichen Form zu sehen,<sup>57</sup> wobei umgekehrt die Anerkennung und Stärkung der Rolle der Bürgerinnen und Bürger als Akteure und Betroffene, Rechtsträger und Verpflichtete dieser die Staaten wandelnden, zu ihren Verfassungen komplementären Rechtsordnung die Abkehr vom klassisch-völkerrechtlichen Ansatz deutlich macht. Der Begriff „Verfassung“ macht diesen Unterschied bewusst und erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern, die Union als ihr Gemeinwesen anzunehmen. Gerade angesichts der Er-

---

<sup>54</sup> Vgl. die Analyse von *Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Felix Arndt*, Handlungsformen im Unionsrecht: Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, *ZaöRV* 62 (2003), 77 ff.

<sup>55</sup> Ob die bisher eher zurückhaltend technische Sprache indessen einer bewussten Strategie entspricht, wie es bei *Rifkin*, Traum (Fn. 16), S. 221 anklingt, sei dahingestellt: „Ihre Architekten verbreiteten dieses Bild (sc.: EU als wenig mehr als eine große, erweiterte Freihandelszone) anfangs auch bewusst in der Öffentlichkeit, um die Akzeptanz der Union zu fördern. Privat verfolgten sie jedoch von Anfang an ehrgeizigere Ziele.“

<sup>56</sup> Anders die Formulierung in Art. I-12 I und II VE: „Überträgt die Verfassung (!) der Union für einen bestimmten Bereich eine ... Zuständigkeit.“

<sup>57</sup> S. dazu oben, Fn. 1.



weiterung der Union und der damit wachsenden Vielfalt der in ihr verbundenen (Rechts-)Kulturen ist auch der Gewinn an „Urkundlichkeit“ der neuen Verfassung von Bedeutung.<sup>58</sup>

Selbst wenn das Gefüge der zwei Präambeln, der 448 Artikel in vier Teilen, der zahlreichen Protokolle und Erklärungen (die zu einem Vertrag eher passen als zu einer Verfassung) komplex bleibt und das „Wohin“ der Integrationsdynamik weder räumlich noch inhaltlich ausdrücklich nennt, ist die „Verfassung für Europa“ mit ihrer Offenheit für den Beitritt neuer europäischer Mitgliedstaaten und ihrem bewussten Nebeneinander von föderaler und demokratischer Rationalität doch ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen System: formal und auch inhaltlich als rechtliche Grundlage eines die Mitgliedstaaten und ihre Verfassungen verbindenden und ergänzenden überstaatlichen Gemeinwesens der Bürgerinnen und Bürger Europas.

### C. Ein neues Konzept: Die Verwirklichung des Europäischen Traums

Was aber zeichnet dieses Gemeinwesen aus? Es trägt staatliche Züge, indem es über ein Parlament, einen Gesetzgeber, eine Exekutive und über Gerichte verfügt, die die Wahrung des Rechts gewährleisten. Aber es ist ein „Gegenmodell“ zum Staat, denn die Ordnung souveräner Nationalstaaten und ihrer variierenden Bündnisse, wie *Walter Hallstein* sagte, „hatte ihre Gültigkeit verloren, weil sie die einzige Prüfung nicht bestanden hatte, die im 20. Jahrhundert wahrhaft verbindlich ist: sie hatte sich als unfähig erwiesen, den Frieden zu wahren“<sup>59</sup>. Die Europäische Union relativiert und zähmt den Staat,<sup>60</sup> stürzt ihn von seinem Thron der Heiligkeit und Unentrinnbarkeit und bindet ihn ein in einen supranationalen Zusammenhang. Aber sie erweitert zugleich die Wirkmöglichkeit seiner Institutionen, ergänzt ihn um eine von den Bürgern durch seine Institutionen mitkonstituierte überstaatliche Wirkeinheit zur Bewältigung derjenigen Aufgaben, deren Erfüllung den einzelnen Staat überfordert. Ihre Verfassung, so fügt *Maduro* in einem jüngeren Beitrag scharfsinnig hinzu, macht für die Unionsbürger Demokratiedefizite wieder wett, die im heutigen Staat darauf beruhen, dass viele Menschen, die von seiner Politik effektiv betroffen sind, nicht als zum „Staatsvolk“ gehörig betrachtet und damit von der demokratischen Repräsentation und Partizipation ausgeschlossen bleiben: Ausländer im Lande ebenso wie die Menschen jenseits der staatlichen Grenzen.<sup>61</sup>

Es ist der historische Kontext, von der erschütternden Erfahrung zweier Weltkriege bis hin zu den neuen Bedingungen der Globalisierung, welcher die Dynamik der Integration ausgelöst hat und weiter bewegt (dazu I.). Es sind das durch die Herrschaft des Rechts geschaffene Vertrauen und die Freiwilligkeit des Zusammengehens, was die Attraktivität der Union als neuen Typus der politischen Gemeinschaft jenseits des Staates ausmacht (dazu II.). Es ist die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger als Legitimations- und Rechtssubjekte in das Solida-

---

<sup>58</sup> Zur verfassungstheoretischen Bedeutung vgl. *C. Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt - Verfassung – Konstitutionalisierung – Begriffe der Verfassung in Europa, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 1 ff.; zur Notwendigkeit s. auch *Ingolf Pernice*, Elements and Structures of the European Constitution, WHI-Paper 4/02, [www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm), S. 4 f.

<sup>59</sup> *Walter Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 16; vgl. auch die Wiederaufnahme des Gedankens bei *H. Steinberger*, Die Europäische Union im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Okt. 1993, in: FS Bernhardt, 1995, S. 1313 (1326): „Das System der Nationalstaaten hat den wichtigsten Test des 20. Jahrhunderts nicht bestanden: es hat sich in zwei Weltkriegen als unfähig erwiesen, den Frieden zu bewahren.“ S. auch *Günter Hirsch*, Nizza: Ende einer Etappe, Beginn einer Epoche?, NJW 2001, 2677, 2678.

<sup>60</sup> Ebenso *Isensee*, Staatsziel (Fn. 1). S. 592.

<sup>61</sup> *Maduro*, Europe (Fn. 46), S. 81 ff., 83: „The borders of national democracy no longer correspond to the scope of action of the ‚modern citizen‘“, unter Verweis auf u.a. *David Held*, Democracy and the Global Order, 1995, Kap. 1 und 10 insbes. S. 16 f. Zur globalen Dimension dieser Problematik s.u. bei Fn. 126 ff.

ritätsbündnis der von ihnen und für sie geschaffenen gemeinsamen Union und ihrer Institutionen, worin sich diese Gemeinschaft nicht nur grundlegend von internationalen Organisationen unterscheidet, sondern sich auch ihre Wirkungsmacht gründet (dazu III.). Und es ist der grundsätzliche Verzicht auf jede Form der Hierarchie und übergeordneten Gewalt, der sie nicht nur vom Staat unterscheidet, sondern es den Bürgern jedes Mitgliedstaats auch erlaubt, ohne Identitätsverlust ihren Staat in die Union einzugliedern und ihrem Recht den Vorrang einzuräumen (dazu IV.).

### ***I. Historischer Kontext der Integrationsdynamik***

Ohne die Erfahrung einer Jahrhunderte währenden Feindschaft zwischen Frankreich und Deutschland und ohne die Verheerungen der die Geschichte Europas prägenden Kriege wäre die Europäische Union nicht entstanden. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war nach dem Schuman-Plan von 1950 ein revolutionärer Akt: Indem jedem einzelnen Mitgliedstaat die Verfügung über die für Kriegführung unerlässlichen Schlüsselindustrien entzogen – und diese einer durch Recht geschaffenen und dem Recht verpflichteten gemeinsamen Kontrolle – der Hohen Behörde – unterstellt wurde, sollte Krieg in Europa ausgeschlossen werden und wurde stattdessen eine immer engere Union der Völker Europas auf den Weg gebracht. Sie entwickelte sich nach dem funktionalistischen Ansatz als Friedensordnung und wuchs, beflügelt durch die Ölkrise, als rechtlich immer enger verbundene Wohlstandsgemeinschaft im Schatten der NATO, bis aus dem gemeinsamen Markt der sechs mit dem Ende des Kalten Krieges eine politische Union der Fünfzehn wurde, unter deren Dach sogar die deutsche Wiedervereinigung<sup>62</sup> und schließlich die Wiedervereinigung Europas gelingen konnte. Hierfür gab Deutschland die D-Mark und damit die in Europa dominierende Währung in die Währungsunion, während die Osterweiterung die „Verdichtung“ des unübersichtlichen Primärrechts in einer effizienteren und demokratischeren Verfassung für Europa forderte, für deren Annahme im Konsens der inzwischen fünfundzwanzig vielleicht der Krieg im Irak<sup>63</sup> und der Terroranschlag 2004 in Madrid den letzten Ausschlag gaben.

Der fortlaufende Prozess der „Verfassung“ der Europäischen Union wird historisch von „constitutional moments“ geprägt und gefördert.<sup>64</sup> Erschütterungen von außen, Bedrohungen und Ängste vor der Unfähigkeit, im staatlichen Verband allein die Herausforderungen der „postnationalen Konstellation“ und insbesondere der Globalisierung bewältigen zu können, sind neben der Erkenntnis der Skalenvorteile des größeren Marktes das Treibmittel, das die Dynamik der Integration zu immer neuen Schritten anstößt. Kompetenzabgrenzung und das Prinzip der Subsidiarität, wie sie jetzt in der neuen Verfassung verstärkt zum Ausdruck kommen, entsprechen dabei dem Bemühen, das gemeinsame Handeln auf Unionsebene möglichst auf die Bereiche eines besonderen Bedürfnisses zu beschränken. Ebenso entspricht es dem

---

<sup>62</sup> Vgl. näher dazu *Ingolf Pernice*, Deutschland in der Europäischen Union, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. VIII, 1995 § 191, Rn. 2 ff., 4.

<sup>63</sup> Zu der bemerkenswerten positiven Entwicklung in Richtung einer engeren Zusammenarbeit nach der Spaltung in den Positionen gegenüber dem Irak-Krieg vgl. *Rifkin*, Traum (Fn. 16), S. 317. Aufschlussreich auch die Worte von *Valéry Giscard d'Estaing*, Ansprache im Konvent v. 27. Februar 2003, in: Marhold, Europa (Fn. 7), S. 111 f.: „Vielleicht werden die Ereignisse, die bald einzutreten drohen, den Europäern dazu verhelfen, sich ihrer gemeinsamen Interessen bewusst zu werden.“

<sup>64</sup> Zum Begriff der „constitutional moments“ vgl. *Bruce Ackermann*, Constitutional Politics/Constitutional Law, Yale Law Journal 99 (1989), 453 ff., sowie *ders.*, We The People: Foundations, 1991, und *ders.*, We The People: Transformations, 1998; in Abwandlung dessen im Blick auf die europäische Verfassung *Ingolf Pernice*, The Draft Constitution of the European Union, A Constitutional Treaty at a Constitutional Moment, in: *Ingolf Pernice/Miguel Poiares Maduro* (eds.), A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention, ECLN-Series, vol. 4, Nomos 2004, S. 13 ff.

Grundkonzept der Integration überhaupt, dass das rechtlich scharfe Mittel der gemeinsamen Gesetzgebung durch Verordnungen (Gesetze) bzw. durch Richtlinien (Rahmengesetze) nach dem Prinzip der – autonomieschonenden – Verhältnismäßigkeit etwa zur Verwirklichung des Binnenmarktes oder gemeinsamer Politiken Anwendung finden, Kernbereiche nationaler, den Bürger existentiell betreffender Politiken, etwa der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, der Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik seit Anbeginn bis heute dagegen den Formen der Koordination, Förderung oder Kooperation vorbehalten bleiben und „bürgernäher“ von den Mitgliedstaaten selbst verantwortet werden.

Diesem Prinzip entspricht es auch, dass die Verfassung wie schon die europäischen Verträge zuvor,<sup>65</sup> den administrativen Vollzug des europäischen Rechts den Mitgliedstaaten überläßt, soweit dies überhaupt möglich ist. Art. I-5 II VE kleidet dies in den „Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit“ und die Pflicht der Mitgliedstaaten, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen“ zu ergreifen, „die sich aus der Verfassung oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“. Deutlicher noch wird im Titel V über die Ausübung der Zuständigkeiten der Union Art. I-37 I VE:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.“

Damit wird die ständige Rechtsprechung des EuGH<sup>66</sup> bestätigt und kodifiziert. Art. III-285 VE über die Förderung der Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten ergänzt diese Bestimmung, selbst wenn in seinem Absatz 3 klargestellt wird, dass „dieser Artikel ... weder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht durchzuführen, noch die Befugnisse und Pflichten der Kommission berühre: Absatz 1 lautet:

„Die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten ist als Frage von gemeinsamem Interesse anzusehen.“

Die Verpflichtung zur Ausführung des Unionsrechts wird besonders qualifiziert durch die in Art. I-6 VE jetzt ausdrücklich verankerte Pflicht, den Vorrang der Verfassung und des von den Organen der Union in Ausübung der ihr übertragenen Zuständigkeiten gesetzten Rechts zu beachten. Nach der Erklärung der Regierungskonferenz (2004) zu Art. I-6 VE bringt diese Vorschrift „die geltende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz zum Ausdruck“. Wenn damit also gesagt ist, dass Art. I-6 VE gegenüber dem bislang geltenden Gemeinschaftsrecht keine Änderung bewirkt,<sup>67</sup> so setzt er

---

<sup>65</sup> Vgl. hierzu die Erklärung Nr. 43 von Amsterdam zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997).

<sup>66</sup> Vgl. EuGHE 1983, 2633 - *Milchkontor*, Rn. 17: „Im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, auf denen das institutionelle System der Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, ist es gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu sorgen. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, wobei dieser Rechtssatz freilich, wie der Gerichtshof [in der Rs. 9/73. *Schlüter*] ausgeführt hat, mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden muß, die notwendig ist, um zu vermeiden, daß die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden.“ Zu den hiermit verbundenen Fragen der Sicherung der Einheitlichkeit des Vollzugs s. insbes. *Armin Hatje*, Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, EuR Beih. 1/1998, 7 ff., mwN.

<sup>67</sup> In diesem Sinne jetzt ausdrücklich auch der französische Verfassungsrat in seinem Beschluss über die Vereinbarkeit des Vertrags über eine Verfassung für Europa mit der französischen Verfassung: Conseil Constitutionnel, Décision 2004-505 DC v. 19. Nov. 2004, in: EuR 2004, 911 ff., mit Anm. *Franz C. Mayer*, Europarecht als französisches Verfassungsrecht - zugl. Anmerkung zu den Entscheidungen des Verfassungsrats vom 10. Juni und von 19. November 2004, ebd., S. 925.

doch den durch nationale Gerichte begründeten Unsicherheiten über die Grenzen des Vorrangs<sup>68</sup> ein Ende: Am deutlichsten war der Gerichtshof im Urteil *Simmenthal II*<sup>69</sup>. Dem gemäß

„... haben nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane in ihrem Verhältnis zum internen Recht der Mitgliedstaaten nicht nur zur Folge, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden staatlichen Rechts ohne weiteres unanwendbar wird, sondern auch – da diese Bestimmungen und Rechtsakte vorrangiger Bestandteil der im Gebiet eines jeden Mitgliedstaats bestehenden Rechtsordnung sind –, dass ein wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte insoweit verhindert wird, als diese mit Gemeinschaftsnormen unvereinbar wären.“

Der Gerichtshof stützt diese Rechtsprechung seit dem Grundsatzurteil in der Sache *Costa/ENEL* auf die Eigenständigkeit der durch den EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung, auf die mit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft erfolgten endgültigen Beschränkung der „Souveränitätsrechte“ der Mitgliedstaaten sowie auf die Gegenseitigkeit und Unbedingtheit der mit dem Vertrag eingegangenen Verpflichtungen, die es ausschließen, der Anwendung des Gemeinschaftsrechts einseitig innerstaatliche Maßnahmen entgegenzusetzen, „wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll“<sup>70</sup>. Sie ist ein Gebot der Gleichheit der Unionsbürgerinnen und –bürger vor dem europäischen Gesetz und damit für jeden Einzelnen Bedingung der Anerkennung der Verbindlichkeit der ihn betreffenden Normen, Geltungsbedingung des europäischen Rechts.

Dass dieser Vorrang nach einer eher versteckten Anerkennung im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997)<sup>71</sup> jetzt ausdrücklich in der Verfassung bekräftigt wird, dürfte kein Zufall sein. Die mit der Erweiterung der Union verbundenen Herausforderungen an ihren rechtlichen Zusammenhalt<sup>72</sup> fordert neue Klarheit, und schon der Konvent, mit der Erklärung zu Art. I-6 VE besonders aber die Regierungskonferenz nehmen diese Grundbedingung der Funktionsfähigkeit für die erweiterte Europäische Union offenbar ernster als manches innerstaatliche Gericht.<sup>73</sup>

## **II. Die Herrschaft des Rechts als Bedingung des Friedens**

Damit ist der Kern des „Modells Europa“ angesprochen: Die Herrschaft des Rechts. Sie wird bereits in der Präambel der Satzung des Europarats als *Maxime* beschworen.<sup>74</sup> Nur als

<sup>68</sup> S. insbes. die Rechtsprechung des BVerfG seit BVerfGE 37, 271 – *Solange I*, über BVerfGE 89, 155/175 – *Maastricht* zur Überprüfung der „Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland“ (s. auch ebd. S. 178), sowie zur Unanwendbarkeit kompetenzwidrigen Gemeinschaftsrechts, d.h. Prüfung des BVerfG, „ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“ (ebd., S. 188), bis hin zu BVerfGE 102, 147, 164 ff. – *Bananen*.

<sup>69</sup> EuGHE 1978, 629 (644) – *Simmenthal II*. Grundlegend zuvor: EuGHE 1964, - 1251, 1269 f. – *Costa/ENEL*.

<sup>70</sup> EuGHE 1964, 1252, 1269 ff. – *Costa/ENEL*.

<sup>71</sup> Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (zum Vertrag von Amsterdam, 1997), Ziff. 2 zur Anwendung dieser Grundsätze „... unter voller Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und des institutionellen Gleichgewichts: dabei werden die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze für das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt.“

<sup>72</sup> Vgl. grundlegend: *Manfred Zuleeg*, Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, 2004, mit wichtigen Bemerkungen zum Vorrang, ebd., S. 104 ff.

<sup>73</sup> Weiterführend *Maduro*, Europe (Fn. 46), S. 86, der den Vorrang auch mit den Grenzen des staatlichen Modells in Verbindung bringt: „The paradox of the polity implies a challenge to the supremacy of national constitutionalism over European constitutionalism by stressing how much the critiques of European constitutionalism ignore the constitutional and democratic limits of national polities.“

<sup>74</sup> Satzung des Europarats vom 5. Mai 1949, zu finden unter: [http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/coe/satzung\\_europarat.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/coe/satzung_europarat.pdf).

Rechtsgemeinschaft<sup>75</sup> konnte die Europäische Union bei den Bürgerinnen und Bürgern bzw. bei den Mitgliedstaaten der Union das nötige Vertrauen finden, nur auf dieser Grundlage wurde sie zur Erfolgsgemeinschaft, die den einzelnen seit fünfzig Jahren Sicherheit und zunehmend Wohlstand garantiert und sie für viele Länder auch des früheren Ostblocks attraktiv macht, ohne bei dritten Ländern Ängste zu provozieren.

Was allein den Frieden sichern kann, ist das Recht: Das Recht soll die Macht haben, so führt *Walter Hallstein* aus, nicht die Macht das Recht. Die europäische Union sei daher als Rechtsgemeinschaft konzipiert und verfasst:<sup>76</sup>

„Das ist das entscheidend Neue, was sie gegenüber früheren Versuchen auszeichnet, Europa zu einigen. Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt, sondern eine geistige, eine kulturelle Kraft, das Recht. Die Majestät des Rechts soll schaffen, was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten. Denn nur die selbstgewollte Einheit hat Aussicht auf Bestand, und Rechtsgleichheit und -einheit sind untrennbar miteinander verbunden. Keine Rechtsordnung ohne Gleichheit vor dem Gesetz, Gleichheit aber bedeutet Einheit. Auf dieser Einsicht beruht der Vertrag von Rom, und darum schafft er eine Friedensordnung par excellence.“

Worauf Verfassung im Sinne eines „postnationalen Verfassungsbegriffs“<sup>77</sup> ausgerichtet ist, muss nicht der Staat sein, sondern entscheidend ist die rechtliche Konstituierung, Ordnung und Begrenzung legitimer öffentlicher Gewalt – im Staat und auch über den Staat hinaus.<sup>78</sup> Darum geht es in der Europäischen Union: eine vertraglich verfasste Rechts- und damit Friedensordnung der Menschen in Europa, gegründet auf die Staaten und ihre Verfassungen in einem supranationalen, staatliche und europäische Verfassungsebenen zu einer materiellen Einheit verschmelzenden rechtlichen Verbund, dem „Europäischen Verfassungsverbund“<sup>79</sup>. In

<sup>75</sup> S. dazu näher *Franz C. Mayer*, Europa als Rechtsgemeinschaft ###, in diesem Band; s. auch *Ingolf Pernice*, Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, in: Manfred Zuleeg (Hrsg.), Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Referate zu Ehren von Walter Hallstein, 2003, S. 56 ff., sowie unter demselben Titel: *Gil Carlos Rodriguez Iglesias*, ebd., S. 93 ff.

<sup>76</sup> *Hallstein*, Bundesstaat (Fn. 59), S. 33; in seiner Rede über „Die EWG - Eine Rechtsgemeinschaft“ zur Ehrenpromotion in Padua (1962), steht an Stelle von Rechtsordnung noch „sie ist eine Verwirklichung der Rechtsidee“, vgl. *Walter Hallstein*, Europäische Reden, hrsg. von Thomas Oppermann, 1979, S. 343. Zum Gedanken der Rechtsgemeinschaft vgl. auch schon *Manfred Zuleeg*, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, 545 ff.; *Pernice*, Rechtsgemeinschaft (Fn. 75), S. 56 ff., sowie unter demselben Titel: *Gil Carlos Rodriguez Iglesias*, ebd., S. 93 ff.

<sup>77</sup> Zum Begriff: *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), 148 (155 ff.). Zum Konzept des „postnational constitutionalism“ *Jo Shaw*, Process, Responsibility and Inclusion in EU-Constitutionalism: The Challenge for the Convention on the Future of the Union, in: Manfred Zuleeg (Hrsg.), Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Referate zu Ehren von Walter Hallstein, 2003, S. 71 (77): „This is not meant to indicate that the EU is ‚after‘ the nation state, in either legal or political terms, but precisely to capture the ‚open-ended, indeterminate, discursive, sui generis and contested‘ nature of the project“. S. auch schon *Deidre Curtin*, Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy, 1997, S. 5, 48 ff., 51 ff.: „‘postnational’ is meant to express the idea that democracy is possible beyond the nation-state“, sowie *Jo Shaw*, Postnational constitutionalism in the European Union, Journal of European Public Policy, 1999, 579, 586 ff. - Positiv aufgenommen wird der Gedanke bei: *Hirsch*, Nizza (Fn. 58), S. 2678; *Manfred Zuleeg*, Die Vorzüge der Europäischen Verfassung, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 931 (932). *Volker Epping*, Die Verfassung Europas?, JZ 2003, 821 (824), verwendet den Begriff bereits ohne Zitat, folgt dem Konzept freilich nicht in der hier zugrunde gelegten Tragweite. Zur Kritik *Paul Kirchhof*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 893 (896); s. auch *Ulrich Haltern*, Internationales Verfassungsrecht. Anmerkungen zu einer kopernikanischen Wende, AöR 128 (2003), S. 511 (512 ff., 520 ff.), auf der Basis eines Begriffs von Recht und Verfassung als eines – nur beim Staat vorhandenen (ebd., S. 551) – „Sinnreservoirs“, der in seiner emotional-idealisierten Grundlage dem vorliegend rational-kontraktualistischen Ansatz nicht entspricht. Krit. dagegen zu Recht: *Niels Petersen*, Europäische Verfassung und europäische Legitimität – Ein Beitrag zum kontraktualistischen Argument in der Verfassungstheorie, ZaöRV 64 (2004), S. 429, 443 ff.

<sup>78</sup> S. zuletzt *Peters*, Europäische Verfassung (Fn. 77), S. 435 f.: „Verfassung als Gesellschaftsvertrag“, und zur Möglichkeit, von Verfassung auch über den Staat hinaus zu sprechen, ebd., S. 438 ff.

<sup>79</sup> S. erstmals: *Ingolf Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Roland Bieber/Pierre Widmer (Hrsg.), L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area, 1995, S. 225 (261 ff.), sowie *ders.*, Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 31 (1996), 27 ff. Aufbauend auf diesem Ansatz und weiterführend etwa: *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, insbes. S. 205 ff.; *Thorsten Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 2003, insbes. S. 381 ff., 386 ff., mwN; *Sven Hölscheidt/Eva Mund*, Religionen und Kirchen im europäischen Verfassungsverbund, EuR 2003, 1083; *Daniel Thym*, European Constitutional Theory and the Post-Nice Process, in: Mads Andenas/John Usher (eds.), The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform, 2003, S. 147 (156 ff.); vgl. auch *Christoph*

Europa sind europäisches und mitgliedstaatliches Verfassungsrecht, wie *Konrad Hesse* feststellt, „voneinander abhängig und aufeinander angewiesen“, und zur Vermeidung von Konflikten führt allen der „Weg einer Zusammenarbeit“, d.h. „die stete Berücksichtigung der Vorschriften des anderen Rechtskreises bei der Interpretation von Vorschriften des eigenen Rechtskreises.“<sup>80</sup> Beide Ebenen stehen im Dienst der Bürgerinnen und Bürger, nicht Hierarchie und Machtspruch,<sup>81</sup> sondern gegenseitige Rücksichtnahme und Abstimmung zum gemeinen Besten sind vom Recht gefordert. Das dem Verbundgedanken zugrunde liegende Konzept eines „multilevel constitutionalism“<sup>82</sup> ist offen auch für eine globale Perspektive. Das Europa einende Element, die Sicherheit, Frieden und Vertrauen begründende Basis der Attraktivität der Europäischen Union und ihres Zusammenhalts in – und trotz – der sie prägenden Vielfalt ist das Recht, die Garantie der Freiheit im Rahmen des Rechts in einem durch Recht verfassenden supranationalen Gemeinwesen.<sup>83</sup>

---

*Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2003, S. 293 (335 f.); *Stefan Oeter*, Föderalismus, ebd., S. 59 (117); *Manfred Zuleeg*, Die Vorzüge der Europäischen Verfassung, ebd., S. 931 (956). *Frank Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, 2000, S. 220, 231; *Meinhard Hilf*, Der Grundrechtsschutz von Unternehmen im Europäischen Verfassungsverbund, NJW 2003, 1; *Hanns Peter Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren, Berlin 2002, S. 24; als Konzept zugrunde gelegt bei: *Matthias Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, 165 (170, 181, 187, 197 f.). Zur Würdigung: *Armin v. Bogdandy*, A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective, ELJ 6 (2000), 208, 226 f.; *W.T. Eijsbouts*, Review Essay: Classical and baroque constitutionalisms in the face of Europe, CMLRev. 37 (2000), 213 (218). Nach *Matthias Jestaedt*, Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: Rüdiger Krause/Winfried Veelken/Klaus Vieweg (Hrsg.), Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa: Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer, 2004, S. 637 (641 f.), „... reüssiert kein Begriffs- und Theorieentwurf wie jener, der das, was in der Europäischen Union als Verfassungsrecht unterschiedlicher Ebenen wirksam ist, in der Wendung vom ‚Europäischen Verfassungsverbund‘ terminologisch auf einen Nenner bringt“, mit anschließender grundsätzlicher Kritik, ebd., S. 645 ff. Mit krit. Einwänden auch: *Nettesheim*, EU-Recht (Fn. 1), S. 81, 106 f. - In einem anderen Sinne, vom Staat her gedacht, wird der Begriff verwendet bei *Peter M. Huber*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194 (199 ff., 208 f.). Eher unspezifisch ist die Verwendung bei *Franz Merli*, Funktionen des europäischen Grundrechtsschutzes, in: FS Adamovich, 2002, S. 449 (450). Dass, wie *Schönberger*, Bund (Fn. 3), S. 118, sagt, die Formel vom Verfassungsverbund auf die europäische Integration einen „bundesrepublikanisch überhöhten ‚postnationalen‘ Verfassungsbegriff“ projiziere und eine „deutsche Sonderperspektive auf die europäische Integration“ sei, bedürfte ebenso weiterer Begründung, wie die Qualifikation der Verwendung des Begriffs Verfassung auf die EG und der Betrachtung der nationalen zusammen mit ihr als „einheitliche Rechtsordnung“, als „verzerrt“ (Ebd., S. 110).

<sup>80</sup> *Konrad Hesse*, Stufen der Entwicklung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: JÖR NF 46 (1998), S. 1, 20 f.

<sup>81</sup> Vgl. unten bei Fn. 107.

<sup>82</sup> Erstmals: *Ingolf Pernice*, Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“, in: E. Riedel (ed.), German Reports on Public Law Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 July to 1 August 1998, 1998, S. 40 (43 ff.), auch veröffentlicht in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, Forum Constitutionis Europae - Bd. 1, 2000, S. 11 ff.; *ders.*, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited, CMLRev. 36 (1999), 703 ff., <http://www.whi-berlin.de/pernice-cmlrev.htm>; dem folgend: *Jo Shaw*, Law of the European Union, 3. Aufl. 2000, S. 168, 179 ff.; in der Ausdehnung auf die internationale Ebene: *C.U. Schmid*, Multi-Level Constitutionalism and Constitutional Conflicts, Ph.D. Thesis EUI, Florenz 2001, S.19 f., sowie Teil III (S. 215 ff.); s. auch *Gunnar Folke Schuppert*, Anforderungen an eine Europäische Verfassung, in: Klingemann/Neidhardt, Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, 2000, 237, 256 ff.; *Marieangela Atripaldi*, Parlamentarismo et democrazia in Europa. Riforma delle istituzioni e „Multilevel Constitutionalism“, Diritti e Cultura IX (1999), 199 (209 ff.). Zur gegenwärtigen Reform der Verträge durch den Konvent *John Bridge*, The United Kingdom Constitution: Autochthonous or European?, in: FS Thomas Fleiner, 2003, S. 293 (300): „Thus, the texts of the existing Treaties can be fairly described as the constitution of the EU and the Court of Justice as constitutional court. The UK, as a member of the EU, is consequently party to a process of multilevel constitutionalism ...“ S. auch: *Rainer Wahl*, Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Der Staat 38 (1999), 495 (500 f.); *Daniel Thürer*, Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, Integration 2000, 89 (92); *Mario P. Chiti*, The EU legal order, in: Europeos (Hrsg.), Institutional Reforms in the European Union, 2002, S. 131 (144); *Jutta Hergenhan*, Le fédéralisme allemand et la construction européenne, in: Notre Europe (éd.), *Problématiques européennes* n° 5, 2000, p. 31. *Sergio Dellavalle*, Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come „potere costituente“, 2002, S. 276 ff.; *Ignatio Gutiérrez Gutiérrez*, Un orden jurídico para Alemania y Europa, Teoría y Realidad Constitucional 3 (1999), 215, 218; *Giovanni Biaggini*, Die Idee der Verfassung - Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung, ZSR 119 (2000), 445, 467 f.; *ders.*, Eine Verfassung für Europa? Perspektiven europäischer Verfassungstheorie, NZZ Nr. 264 v. 11./12. 11. 2000, 57; weiterführend: *Bilancia, Paola/Pizzetti, Federico Gustavo*, Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello, Mailand 2004.

<sup>83</sup> Mit Hinweis auf Parallelen in der Begründung der Vereinigten Staaten von Amerika *Zuleeg*, Zusammenhalt (Fn. 72), S. 22 f., ausführlicher *ders.*, What holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union, The American Journal of Comparative Law, 45 (1997), 505 ff.

### III. Die Union als Solidargemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger

Allein als Rechtsinstitut aber bliebe die Europäische Union farblos, so wie erst die mit dem Recht begründeten Inhalte und Zielsetzungen ihr den Wert verleihen, der es rechtfertigt, ihr eigene Zuständigkeiten zu übertragen, deren Ausübung im Mehrheitsverfahren ggf. auch einmal gegen die Interessen des einen oder anderen Mitgliedstaats gerichtet sein kann und doch gleiche Verbindlichkeit beansprucht. Es ist die oben dargelegte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger als Legitimations- und Rechtssubjekte in das Solidaritätsbündnis der von ihnen und für sie geschaffenen Union mit ihren Institutionen und ihrer Politik.

Wer bislang die Möglichkeit einer „Verfassung“ für die Europäische Union nicht sah oder sieht und die Union als ein Geschöpf von Staaten nach Völkerrecht, als eine internationale Organisation betrachtet, konnte doch den verfassungsrechtlichen Charakter der spätestens seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts diskutierten Grundfragen des europäischen Rechts schwerlich leugnen: In welcher internationalen Organisation sonst stellt sich das Problem eines effektiven Grundrechtsschutzes gegenüber den Entscheidungen der Organisation?<sup>84</sup> In welcher völkerrechtlichen Gemeinschaft von Staaten wird ein Demokratiedefizit gerügt und dem, was *Peter Häberle* als das „Skandalon“ Europas<sup>85</sup> bezeichnete, ernsthaft abzuwenden versucht? Wer fragt bei einer internationalen Organisation nach der unmittelbaren Wirkung und dem Vorrang des von ihr gesetzten Rechts – soweit es solches überhaupt gibt? In welcher sonstigen Organisation werden die einzelnen Betroffenen an der Setzung des Rechts beteiligt und für die Durchsetzung des gemeinsamen Rechts mobilisiert?<sup>86</sup> In welcher internationalen Organisation gibt es eine obligatorische Gerichtsbarkeit, deren Aufgabe es neben der objektiven Wahrung des Rechts auch der Rechtsschutz einzelner ist? Wo im Völkerrecht stellt sich die Frage der Subsidiarität und der Kompetenzabgrenzung in ähnlicher Weise wie in der Europäischen Union? Zu Recht stellt *Jean-Paul Jacqué* fest:<sup>87</sup>

„Die Union vereint Staaten und Bürger. Dies markiert die Originalität im Verhältnis zu Internationalen Organisationen, in denen die Bürger unerwähnt sind. Das direkte Verhältnis, das zwischen den Unionsinstitutionen und den Bürgern entsteht, ist das Charakteristikum einer Einheit, in der die Mediatisierung durch den Staat verschwindet, und dies kennzeichnet den grundlegenden Bruch mit dem Völkerrecht.“

Die Frage nach der Finalität der Europäischen Union geht an der Sache vorbei, wenn sie sich allein auf das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten richtet. Erst wenn die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten auch in ihrer europäischen Identität<sup>88</sup> als Unionsbürgerinnen und –bürger mit ins Blickfeld kommen, erschließt sich der besondere Charakter der Union und ihre Finalität. Aus ihrer Perspektive ist die Union kein *aliud* zum staatlichen Handlungssystem, das zu diesem in Konkurrenz tritt – diese Sorge haben nur Regierungsbeamte oder Rich-

---

<sup>84</sup> S. allerdings den Versuch bei *Christian Walter*, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen. Überlegungen zur Präzisierung und Fortentwicklung der Dogmatik des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, AöR 129 (2004), 39 ff., mit Beispielfällen etwa aus der Praxis des Europäischen Patentamtes (ebd., S. 43 ff.), bzw. der ESA, deren Entscheidung vor dem EGMR im Fall *Waite und Kennedy./.* Deutschland, NJW 1999, 1173, geprüft wurde (ebd., S. 55 ff.).

<sup>85</sup> *Peter Häberle*, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung, EuGRZ 1992, 429, 432.

<sup>86</sup> Vgl. EuGHE 1963, I (26 f.): „Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 169 und 170 ausgeübte Kontrolle ergänzt.“ S. allgemein *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht, 1997; s. auch *Zuleeg*, Zusammenhalt (Fn. 72), S. 137.

<sup>87</sup> *Jean-Paul Jacqué*, Der Vertrag über die Verfassung für Europa: Konstitutionalisierung oder Vertragsrevision?, Vortrag Jena 2004, noch unveröff. Manuskript, S. 7.

<sup>88</sup> Vgl. im einzelnen *Armin v. Bogdandy*, ### in diesem Band.

ter, die um ihre persönliche und institutionelle Macht fürchten. Sondern sie ist eine Ergänzung, eine zusätzliche, die nationalen Verfassungen verbindende, die Staaten überwölbende Handlungsebene für bestimmte gemeinsame, im Einzelnen durch die europäischen Institutionen in den festgelegten Verfahren zu erfüllende Aufgaben. Das setzt nicht unbedingt ein Volk voraus, es geht um die Menschen in Europa und ihre rechtliche Gleichheit im Rahmen einer „constitution of diversity“<sup>89</sup>.

Schon die Präambel des EGKS-Vertrags stellt klar, dass es an „Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten“ um einen „Zusammenschluß ihrer wesentlichen Interessen“ ging, einen „ersten Grundstein für die weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern ..., die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren“; die Gemeinschaft soll „die institutionellen Grundlagen“ schaffen, „die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“. Grundlage war der gemeinsame Markt für Kohle und Stahl, so wie mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft allgemein der Gemeinsame Markt, der später in der EG die Vollendung des Binnenmarktes die Grundlage wurde. Doch eine Vielzahl von wirtschaftlichen und sozialen Zielen sollte nach dem neuen Konzept erreicht werden: Ausweitung der Wirtschaft, Hebung der Lebenshaltung, Steigerung der Beschäftigung sind die erklärten Ziele der EGKS (Art. 2 I EGKSV), aber zu den Aufgaben der Organe gehörte auch, bei den Unternehmen für Anreize „für eine Politik rationeller Ausnutzung der natürlichen Hilfsquellen unter Vermeidung von Raubbau“ zu sorgen (Art. 3 lit. d EGKSV) und „auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken“ (Art. 3 lit. f EGKSV). Auch die Ziele der EWG umfassen von Anfang an „eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung“ (Art. 2 EWGV), und zu den Aufgaben gehört die „Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen“ (Art. 3 lit. i EWGV). Die soziale Dimension wurde mit gewissen Koordinierungsbefugnissen zur Beschäftigungspolitik als Ergänzung zur Währungsunion sowie mit der Integration des Sozialprotokolls von Maastricht in den EG-Vertrag durch den Vertrag von Amsterdam verstärkt, wenn auch von einer „Sozialunion“ nach wie vor nicht gesprochen werden kann.<sup>90</sup> Dagegen nehmen Umweltschutz seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und Nachhaltigkeit seit dem Vertrag von Maastricht eine wichtige Position im Ziele-Diagramm der EG ein. Die Verfassung für Europa will nach der Präambel den Fortschritt zum „Wohl all seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten“, sie will „auf Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken“. Sie spricht die Völker Europas an, die „im Bewußtsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde“ die gemeinsame Gestaltung ihres Schicksals fortsetzen, und Artikel I-3 III VE nennt unter den besonderen Zielen der Union die „nachhaltige Entwicklung Europas“, die „soziale Marktwirtschaft“, Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt, „sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“, dann aber auch als Förderziele „die soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und die Rechte des Kindes“ (Art. I-3 III 2 VE).

---

<sup>89</sup> Vgl. mit einer historischen Einordnung *Stefan Wernicke*, Preußen, Deutschland und Europa – Staatswerdung und Verfassung, in: Jürgen Luh/Vinzenz Czeck/Bert Becker (Hrsg.), Preussen, Deutschland und Europa 1701-2001, 2003, S. 550, 558 f.

<sup>90</sup> Zur Entwicklung vgl. *Thomas Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl., 1999, Rn. 1631 ff.; die Fortschritte in Richtung auf eine Sozialunion aufgrund der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft sind indessen erheblich, vgl. *Ralf Kanitz/Philipp Steinberg*, Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem, EuR 2003, 1013, 1014 ff., die freilich entsprechende politische Maßnahmen bzw. Kompetenzen für die Union anmahnen (ebd., S. 1028 ff.).



Unter den Zielen nach Art. I-3 VE nimmt damit die soziale und ökologische Solidarität einen erheblichen Raum ein, und ausdrücklich wird auch die Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt(s)“ und der „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ hervorgehoben. Die Grundrechte-Charta stellt neben die Würde und die elementaren Freiheitsrechte des Menschen die Gleichheit und in einem eigenen Titel (IV) mit elf Artikeln die Solidarität: Von den Rechten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. II-87 VE) über die Soziale Sicherheit (Art. II-94 VE) bis hin zum Umwelt- und Verbraucherschutz (Art. II-97 und 98 VE).<sup>91</sup> Im Blick auf die „Beziehungen zur übrigen Welt“ führt Art. I-3 IV VE diesen Weg konsequent fort:

„... Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Gemessen an den erklärten Zielen gegenwärtiger amerikanischer Außenpolitik<sup>92</sup> zeigen diese rechtsverbindlich für das gemeinsame Handeln in der Union vereinbarten Ziele in eine neue Richtung: Nicht uneingeschränkte Souveränität, „Freiheit“, wie *Rifkin* sagt, als „Autonomie in einer feindlichen, unvorhersehbaren Welt“, nicht die militärische Hegemonie gegen alles „Böse“, was diese Freiheit in Frage stellen könnte<sup>93</sup>, so lehrt es die Erfahrung in Europa, kann das Grundmuster für den Frieden sein. Auch überholte Vorstellungen wie die These des Harvard-Professors *Stanley Hoffmann*, die Verfassung lasse es nicht zu, „dass wir uns einem höheren Recht, etwa dem internationalen Recht beugen oder unsere Souveränität an irgendeine internationale Organisation transferieren, delegieren oder mit ihr teilen“,<sup>94</sup> können die Devise für Frieden und Freiheit nicht sein. Wer propagiert, das so genannte Böse durch Gewalt zu unterdrücken,<sup>95</sup> Frieden durch einen letzten Krieg schaffen zu können, begeht Verrat gegenüber seinen eigenen Idealen. Nach europäischen Werten und Vorstellungen, die wir Deutschen nach den zwei Weltkriegen neu von den Freunden in den USA erlernten und die sich in der Charta der Vereinten Nationen und der Menschenrechtserklärung von 1948 verankerten Prinzipien widerspiegeln, sind Freiheit und Sicherheit abhängig von der Achtung des (Völker-)Rechts, der Menschenrechte und des durch sie verbürgten Rechts auf Diversität; sie resultieren aus geübter Solidarität, Kooperation und der Vernetzung der Interessen. Europa zieht die Konsequenz: Gewalt schafft Gegengewalt, heute in der Form eines unberechenbaren Terrorismus gegenüber unschuldigen Menschen. Das darf nicht sein! In seiner „Humboldt-Rede“ vom 12. Mai 2000 machte *Joschka Fischer* die Grundentscheidung für ein neues Konzept deutlich.<sup>96</sup>

„Der Kern des Europagedankens nach 1945 war und ist deshalb die Absage an das Prinzip der balance of power, des europäischen Gleichgewichtssystems und des Hegemonialstrebens einzelner Staaten, wie

<sup>91</sup> Zur tragenden Bedeutung der Solidarität als „europäischen Leitwert“ vgl. *Calliess*, Wertegemeinschaft (Fn. 50), S. 1042.

<sup>92</sup> Vgl. zusammenfassend: *Rifkin*, Traum (Fn. 16), S. 310 ff.

<sup>93</sup> *Rifkin*, Traum (Fn. 16), S. 310, 314 f.

<sup>94</sup> *Stanley Hoffmann*, The Right and the Mighty, *American Prospect*, 23. Jan. 2003, zit nach *Rifkin*, Traum (Fn. 16), S. 316 (Fn. 25).

<sup>95</sup> Zur Wirksamkeit der Gewaltanwendung speziell im Fall Irak skeptisch in diesem Sinne etwa: *Bardo Fassbender*, Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, *EuGRZ* 2004, 241, 254 f.

<sup>96</sup> *Joschka Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000, *FCE-Spezial* 2/2000, in: *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union*, *Forum Constitutionis Europae*-Bd. 2, 2000, S. 171, 172 – auch <http://www.whi-berlin.de/fischer.htm>, Rn. 1.

es nach dem westfälischen Frieden von 1648 entstanden war, durch eine enge Verflechtung ihrer vitalen Interessen und die Übertragung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen.“

Es ist die Achtung vor dem Anderen, wie sie die Menschenrechte als Garantie der Legitimität der Unterschiedlichkeit und der individuellen Lebensgestaltung fordern, verbunden mit der Solidarität oder Brüderlichkeit, die mit der Wertschätzung des Anderen die Bereitschaft zur Hilfe in Not verbinden, worauf die Zivilisation Europas wurzelt, geprägt vom Christentum und von der Aufklärung. Der Überzeugungskraft der nach diesem Prinzip aufgebauten Rechts- und Solidargemeinschaft nach innen, über die Grenzen zwischen den beteiligten Völkern und Kulturen hinaus, und der Anerkennung der Vielfalt als besonderem, der Achtung der Menschenwürde korrelierenden Wert, verdankt das „europäische Modell“ seinen Erfolg – und die gelebte Erfahrung dieses Erfolgs stärkt den Willen, das Modell weiterzuentwickeln. Es verbindet die Menschen als Unionsbürgerinnen und -bürger in einem politischen System, das die Nationalstaaten in ihrer Bedeutung zwar relativiert, als vertraute Heimstatt der Völker dieser Union aber anerkennt, wirksam lässt und mit ihrer Bürgernähe und Autorität nutzt. In der Offenheit für die Erweiterung und Einbeziehung anderer, in der Anerkennung dieser bleibenden Bedeutung der Staaten und vielleicht auch im Austrittsrecht, wie es jetzt in Art. I-60 VE eingeführt wird, manifestiert sich die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses der Völker Europas. In dieser Union verbinden sich die Verfassungen der Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Handlungssystem, dessen Finalität zugleich auch die Finalität der Mitgliedstaaten ist und mitbedingt.

#### ***IV. Gewaltmonopol der Mitgliedstaaten und Verzicht auf Hierarchien***

Recht, Solidarität und Kooperation statt Gewalt, Hierarchie, Vorherrschaft – so könnte das Bauprinzip der Europäischen Union auf eine Formel gebracht werden. Der Staat wird von *Max Weber* durch das Gewaltmonopol definiert. Hinzu kommen nach der klassischen Dreielementen-Lehre von *Georg Jellinek* das Staatsvolk und das Staatsgebiet.<sup>97</sup> Mag man mit dem Bundesverfassungsgericht auch in der Unionsbürgerschaft eine abgeschwächte Vorform dessen erblicken, was im Blick auf die Demokratie die Staatsangehörigkeit ist,<sup>98</sup> so wird von einem Unionsvolk bislang kaum gesprochen.<sup>99</sup> Ein Gebiet hat die Union allenfalls insoweit, als Art. 299 EG den Geltungsbereich des EG-Vertrags bzw. Art. IV-440 VE den räumlichen Geltungsbereich dieses Vertrags definieren. Die Rede vom „Raum ohne Binnengrenzen“ als Merkmal des Binnenmarktes in Art. 14 II EG oder vom „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, wie Art. 29 EU und Art. 61 EG bzw. Teil III, Kap. IV der Verfassung für Europa in Art. III-257-277 VE ihn ansprechen, verbindet sich nur ansatzweise mit dem, was verfassungstheoretisch unter Staatsgebiet gemeint ist.<sup>100</sup> Das jedenfalls vordergründige Fehlen

---

<sup>97</sup> *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 394 ff.; zur Bedeutung dieser Begriffskategorien als „Passepartout für eine Herrschaftsanalyse der Europäischen Union“ analysiert scharfsinnig *Kersten*, Jellinek (Fn. 5), S. 187 ff.

<sup>98</sup> BVerfGE 89, 155, 184 – *Maastricht*: „Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes rechtliches Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht“.

<sup>99</sup> Vgl. aber *Angela Augustin*, Das Volk der Europäischen Union, 2000, insbes. S. 222 ff. Auch insofern sollte man sich durch Staatsanalogien nicht verleiten lassen, krit. daher schon *Ingolf Pernice*, Maastricht, Staat und Demokratie, Die Verwaltung 26 (1993), S. 449, 476 ff.

<sup>100</sup> Vgl. *Peter Häberle*, Das Staatsgebiet als Problem der Verfassungslehre, in: Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, 1993, S. 399 ff., mit dem Gedanken der „Konstitutionalisierung des Staatsgebiets“ (ebd., S. 417).

eines Territoriums und demgemäß eines „Territorialanspruchs“ wird von *Rifkin* wie folgt bewertet:<sup>101</sup>

„Sie ist vielmehr die erste transnationale Einrichtung der Geschichte, deren Zuständigkeiten über die Territorialmächte ihrer Mitglieder hinausgehen. Allein das schlägt ein neues Kapitel in der Geschichte der Herrschaftsformen auf. Die Legitimität der EU beruht nicht auf der Kontrolle von Territorium oder der Besteuerung von Bürgern oder auf Polizei oder Militär, sondern in einem auf den universellen Menschenrechten basierenden Verhaltenskodex, der durch Statuten, Regelungen und Direktiven und, am wichtigsten, durch eigenes Engagement, Diskussionen und multiple Verhandlungen mit Akteuren auf lokaler, regionaler, nationaler, transnationaler und globaler Ebene in die Praxis umgesetzt wird.“

Die Europäische Union verfügt über keine Mittel der gewaltsamen Durchsetzung europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten durch europäische Instanzen, es gibt also keinen unmittelbaren Zwang gegen die Mitgliedstaaten oder ihre Bürger.<sup>102</sup> Sie setzt in ihrem Kompetenzbereich verbindliches Recht, das Monopol physischer Gewalt aber bleibt bei den Staaten.<sup>103</sup> Nur diese bzw. ihre zuständigen Beamten können dem einzelnen mit Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs gegenüberreten. Das gilt auch dort, wo die Kommission unmittelbar mit der Ausführung des europäischen Rechts betraut ist, etwa im Bereich des Kartellrechts: Selbst im Falle der Durchsuchung von Unternehmen sind es nicht die Beamten der Kommission, sondern ggf. die sie begleitenden nationalen Kartellbeamten und die Hilfskräfte der Polizei, die den Eintritt ins Unternehmen erzwingen können.<sup>104</sup> Die Zwangsvollstreckung von Entscheidungen des Rates oder der Kommission erfolgt gemäß Art. 256 EG bzw. Art. III-401 VE nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Die Kommission verfügt ebensowenig über Polizeikräfte, wie die Europäische Union insgesamt zur unmittelbaren, gewaltsamen Durchsetzung ihrer Maßnahmen befugt ist.

Dieses Prinzip gilt bislang durchgängig und reicht so weit, dass auch die Geltung des innerstaatlichen Rechts von unmittelbarem Zugriff verschont bleibt. Obwohl Verordnungen der EG nach Art. 249 II EG, später Gesetze der Union gemäß Art. I-33 I 2 VE ebenso wie unter bestimmten Umständen Richtlinien und Entscheidungen unmittelbar verbindlich sind und gelten, verdrängen sie doch gemäß dem Vorrangprinzip im Fall des Konflikts nur die entgegenstehende innerstaatliche Norm, können sie aber nicht aufheben. Bundesrecht bricht nicht Landesrecht, anders als nach Art. 31 GG im Bundesstaat<sup>105</sup>. Der Anwendungsvorrang, der nicht als Geltungsvorrang verstanden wird,<sup>106</sup> lässt die innerstaatliche Norm grundsätzlich in Kraft, ihre Aufhebung erfolgt nötigenfalls durch die innerstaatlichen Stellen. Die Befugnisse des Gerichtshofs sind auf die Beurteilung der Gültigkeit bzw. Auslegung des Gemeinschaftsrechts beschränkt (Art. 220, 230, 234 EG), selbst im Verfahren der Vertragsverletzung kann er nur die Unvereinbarkeit innerstaatlichen Rechts oder Handelns mit dem europäischen Recht feststellen, für Abhilfe muss der betreffende Mitgliedstaat sorgen (Art. 226, 228 EG).

---

<sup>101</sup> *Rifkin*, Traum (Fn. 16), S. 227. Anders wohl v. *Bogdandy*, Föderalismus (Fn. 6), S. 29 f., der eine „territoriale Radizierung“ der EU durchaus feststellt, bis hin zur Wortwahl etwa in Art. 11 EU: „Außengrenzen“.

<sup>102</sup> S. auch v. *Bogdandy*, Föderalismus (Fn. 6), S. 37 f., 53.

<sup>103</sup> S. dazu die ausdrückliche Regelung in Art. III-276 III S. 2 VE (poliz. Zusammenarbeit). Zur Unterscheidung der Union vom Staat nach diesem Kriterium s. auch *Franz C. Mayer*, Macht und Gegenmacht in der Europäischen Verfassung, ZaöRV 63 (2003), S. 59 (61 f., 63). S. auch schon *Christoph Möllers*, Staat als Argument, 2000, S. 272 ff.

<sup>104</sup> Vgl. Art. 20 und 21 der VO 1/2003, zu den Modalitäten des Zusammenwirkens mit den innerstaatlichen Behörden und den Kontrollrechten des Richters gegenüber der Durchsuchungsanordnung s. insbes. EuGH, Slg. 1989, 2927 – *Hoechst*; EuGH NJW 2003, 35 ff. – *Roquette*.

<sup>105</sup> Wenn ungenau gleichwohl zuweilen gesagt wird, Gemeinschaftsrecht „bricht“ innerstaatliches Recht (so etwa *Haltern*, Gestalt (Fn. 8), S. 805, so wird ein Eindruck erweckt, der den besonderen Charakter der EU verdeckt.

<sup>106</sup> Vgl. EuGHE 1991, I-297, 321 – *Nimz*. Vgl. schon *Gerhard Hoffmann*, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Mitgliedstaaten, in: DÖV 1967, S. 433, (440); dazu näher *Zuleeg*, Zusammenhalt (Fn. 72), S. 106 ff.

Ein Mitgliedstaat, der hierbei säumig ist, kann zwar zu einem Pauschalbetrag oder Zwangsgeld verurteilt werden (Art. 228 II EG), gegenüber Staaten sind Entscheidungen der Organe der Union aber nicht vollstreckbar (Art. 256 I EG).

Zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gibt es also auch in Bezug auf die Geltung der Normen keine Hierarchie.<sup>107</sup> Wie *Udo Di Fabio* treffend feststellt, ist die europäische Ordnung „eine vernetzte Ordnung der verschiedenen politischen Gemeinschaften, der unterschiedlichen, aber komplementären Loyalitäten der Bürger.“<sup>108</sup> Das System gründet auf institutionelle Bezogenheit und Kooperation beider Ebenen.<sup>109</sup> So wie es der Union und ihrem Gerichtshof vorbehalten bleibt, über die Gültigkeit der europäischen Normen zu befinden,<sup>110</sup> so ist sie ihrerseits gehindert, durch eigene Akte unmittelbar innerstaatliches Recht aufzuheben oder darauf zwangsweise einzuwirken. Stets ist sie auf die innerstaatlichen Organe, insbesondere die Gerichte und Behörden der Mitgliedstaaten angewiesen, wenn es um die tatsächliche Durchsetzung des europäischen Rechts geht. Deren „europäische“ Loyalität und die Anwendung des europäischen Rechts als Teil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ bzw. von „Gesetz und Recht“ etwa iSd. Art. 20 III GG ist umgekehrt Funktionsvoraussetzung der Europäischen Union. Die europäischen Institutionen und insbesondere der Gerichtshof haben, wenn sie im Einzelfall auf dem Vorrang des europäischen Rechts insistieren, auf die nationale Identität, d.h. auch auf unverzichtbare verfassungsrechtliche Eckpunkte in den Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen; deren Gerichte müssen ihrerseits, sollten sie Zweifel an der innerstaatlichen Anwendbarkeit einer europäischen Norm haben, sich als Teil des Verfassungssystems der Union betrachten und die „europäische Dimension“ ihrer Entscheidung berücksichtigen, d.h. ihre Auswirkungen auf die Haltung der Gerichte anderer Mitgliedstaaten und auf die Funktionsfähigkeit der Union insgesamt.<sup>111</sup>

Dass auf diese Weise nicht nur die Ausführung des europäischen Rechts im Wesentlichen den sach- und bürgernäheren Behörden der Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt, sondern vor allem auch die Mittel und Anwendung unmittelbarer physischer Gewalt, bewahrt den Bürgerinnen und Bürgern ein Stück Vertrautheit und Sicherheit: Ihre eigenen Beamten, die nationalen Behörden und Gerichte sind zugleich Repräsentanten ihres Staates und Scharnier zu Europa, indem sie als „europäische Behörden“ das bürgerfernere Recht bürgernah vermitteln und nötigenfalls gemäß nationalen Bestimmungen durchsetzen. Die Verfassung der Union bleibt fragmentarisch, die europäische öffentliche Gewalt ist angewiesen auf die der Mitgliedstaaten.<sup>112</sup> Diese Angewiesenheit indessen kennzeichnet die Interdependenz, die typisch ist

---

<sup>107</sup> S. näher: *Franz C. Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 63 ff., 73 ff., 260 ff.; weiterführend auch *Maduro*, Europe (Fn. 46), S. 95 ff., im Anschluss an den pluralistischen Ansatz, wie er von *Neil MacCormick*, Beyond the Sovereign State, Modern Law Review 56 (1993), 1 ff., entwickelt wurde. Ausführlich, unter Rückgriff auf das Netzwerkmodell: *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 253 ff.; entsprechend findet sie für den Vorrang eine „prozedurale Vorranglösung“ (ebd., S. 325). S. auch *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren (Fn. 79), S. 151, für den „... sich eine Normenhierarchie zwischen nationalem und gemeinschaftlichem Verfassungsrecht weder verfassungstheoretisch begründen läßt, noch auf der Basis des hier vertretenen ‚funktionalen‘ und ‚pluralistischen‘ Verfassungsverständnisses verfassungspolitisch akzeptabel ist.“ Bes. krit. aus der Sicht kelsenscher Rechtstheorie: *Matthias Jestaedt*, Der Europäische Verfassungsverbund - Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: Rüdiger Krause/Winfried Veelen/Klaus Vieweg (Hrsg.), Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa: Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer, S. 637 (662 ff.).

<sup>108</sup> *Udo Di Fabio*, Der Europäische Verfassungsvertrag: Eine Analyse, noch unveröff. Manuskript.

<sup>109</sup> S. auch *Thorsten Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003, S. 392 ff.; *Ingolf Pernice*, Einheit und Kooperation, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 523 ff., 527 ff.

<sup>110</sup> Grundlegend: EuGHE 1987, 4199 - *Foto Frost*.

<sup>111</sup> Aufschlussreich in dieser Richtung schon *Maduro*, Europe (Fn. 46), S. 98 ff., der für dieses Sich-aufeinander-Abstimmen den Begriff des Gedanken des Kontrapunkts („counterpunctual law“) einführt.

<sup>112</sup> Positiv zu diesem „Hybridcharakter des ‚Verfassungsverbundes‘“: *Stefan Oeter*, Föderalismus, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 71 ff.

für die Europäische Union als Verfassungsverbund.<sup>113</sup> Das Verhältnis zwischen beiden Ebenen ist in der Union damit ein grundlegend anderes als im Bundesstaat.<sup>114</sup>

So wird mit der Europäischen Union nicht eine neue, möglicherweise gar konkurrierende Herrschaft neben und in den Mitgliedstaaten begründet, sondern ein Rechtsrahmen, der die Grundfunktionen des Staates nutzt und im Übrigen unberührt lässt: Ausdrücklich nimmt Art. 33 EU auch „die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ von den Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen aus. Dasselbe gilt nach Art. 64 I EG für die Regelungen über Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr. Art. 68 II EG schränkt insofern sogar die Zuständigkeit des Gerichtshofs ein, und nach Art. 35 V EU ist der Gerichtshof auch nicht zuständig „für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“. Noch deutlicher wird in der Grundsatzbestimmung der Verfassung für Europa zum Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten, Art. I-5 I S. 2 VE, dass die Union „die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit“ achtet. Art. III-262 VE schließlich stellt auch für die Zukunft klar, dass das Kapitel über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht „die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ berührt.

## **E. Ausblick: Die Perspektive der globalen Rechtsgemeinschaft**

Die Finalität der Europäischen Union ist die gemeinsame Finalität der in ihr organisierten Mitgliedstaaten. Sie ist nicht mit den bekannten Formen von Staat, Bundesstaat oder Staatenbund/Internationale Organisation zu erfassen. Sie reicht weit darüber hinaus und ist die Vision eines Miteinander der Menschen, die sich in auf lokal, regional, national, und europäisch und eines Tages vielleicht bis hin zur globalen Handlungsebene gestuften, rechtlich verfassten Wirkungssystemen „vertragen“ und politisch organisieren. Sie ist geprägt durch die Würde des Menschen, den Respekt der Menschenrechte und die Achtung des im jeweiligen Wirkungskreis durch die Betroffenen gesetzten Rechts. Die von dieser Vision geleitete und aus ihr genährte „Europäische Verfassung“ umfasst zwei komplementäre Verfassungsebenen, die durch sie konstituierte Europäische Union gründet sich auf, achtet und nutzt den Staat als Organisation und wirkräftige Autorität jeweils für die diesem Staat zugehörigen Unionsbürger und stellt ihnen die Bürgerinnen und Bürger der anderen Mitgliedstaaten bezogen auf das Anwendungsfeld des Unionsrechts rechtlich gleich. Freiheit in Europa ist gekoppelt an die Achtung und Einbeziehung des Anderen, Empathie und Solidarität, sie ist rechtliche und

---

<sup>113</sup> Aufschlussreich der Gedanke von *Kersten*, Jellinek (Fn. 5), S. 189, für den sich unter diesem Aspekt „das mitgliedstaatliche Gewaltmonopol in die Analyse eines föderalen europäischen Herrschaftsverbands einbinden“ lässt.

<sup>114</sup> Dies schließt nicht unbedingt aus, auch den Bundesstaat als Verfassungsverbund zu bezeichnen, wie etwa bei *Rudolf Steinberg*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Bundesrecht, in: H. Eichel/K. P. Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, S. 356 ff., 360. Aber der europäische Verfassungsverbund ist weiter zu verstehen, als der Bundesstaat, also auch ein System, das wesentliche Elemente des Staates bei den Mitgliedstaaten unberührt lässt und – einbeziehend – nutzt. Daher sollte das Konzept Verfassungsverbund nicht als „Vision des europäischen Bundesstaates“ verstanden werden (s. aber *Bogdandy*, Beobachtungen (Fn. 8), S. 27, und *Haltern*, Gestalt (Fn. 8), S. 810).

rechtlich begrenzte Freiheit für den Einzelnen, gewährleistet durch und gegen den Staat und die Europäische Union. „Europa, so drückte es *Winfried Hassemer*, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, kürzlich in einem Beitrag zum europäischen Strafrecht treffend aus:<sup>115</sup>

„...ist gefragt als ‚Wertegemeinschaft‘, als Repräsentant einer Tradition, die – auch unter Schmerzen – Muster einer humanen und zugleich überlebensfähigen Weltordnung entwickelt hat“.

Die Europäische Union ist also kein Übergangskonzept für eine Entwicklung vom Staatenbund zum europäischen Bundesstaat. Um dem Grundgedanken des von *Monnet* und *Schuman* entworfenen Modells für den Frieden in Europa gerecht zu werden, kann die „Finalität“ der europäischen Integration nicht die Rückkehr zum Modell des souveränen Staats sein, oder – um mit Tony Blair zu sprechen: Ziel ist nicht der europäische „Superstaat“<sup>116</sup>. Dies würde unheilvolle Fehler des 19. und 20. Jahrhunderts nur wiederholen. Das entscheidend Neue der europäischen Mehrebenenkonstruktion ist vielmehr die Öffnung der Verfassung über den Staat hinaus, die (Auf-)Teilung dessen, was traditionell als Souveränität begriffen wird, also die Konstituierung und Konsolidierung legitimer öffentlicher Gewalt auf supranationaler Ebene, ohne grundsätzliche Infragestellung des Nationalstaats als Bezugspunkt und Heimat seiner Bürger.

In der völkerrechtlichen Praxis hat diese besondere Struktur der Europäischen Union Anerkennung gefunden. Im UN-Seerechtsübereinkommen, in der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, in der Welthandelsorganisation WTO und in einer Reihe von internationalen Konventionen ist die EG als „Regional Economic Integration Organisation“ Mitglied aufgrund einer speziellen Klausel, die ihr die Möglichkeit einräumt, neben den Staaten Vertragspartei zu sein. Soweit sie nach europäischem Recht für die betreffenden Fragen zuständig ist, hat sie danach das Recht, mit der Zahl der Stimmen ihrer Mitgliedstaaten, die auch Vertragspartei sind, abzustimmen.<sup>117</sup> Dass die Ausübung der Souveränität aufgeteilt sein kann zwischen den Staaten und einer ihre Bürger integrierenden supranationalen Organisation, ist damit international anerkannt, ebenso wie der Umstand, dass die betreffende Organisation nicht Staat ist und nicht an die Stelle der Mitgliedstaaten tritt. Entscheidend ist allein, dass sie in ihrem Kompetenzbereich fähig ist, einen Willen zu bilden und zu artikulieren, durch ihre Vertreter zu verhandeln und sich zu binden sowie die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Vereinbarungen, in bezug auf die sie als Vertragspartei auftritt, effektiv zu erfüllen, einschließlich der eventuellen Haftungsfolgen.<sup>118</sup> So ist die EG vollberechtigtes Mitglied zahlreicher Rohstoffabkommen und der WTO und wurde auch im Rahmen der FAO sowie, mit einem etwas eingeschränkten Status, im Rio-Prozess als verantwortlicher Akteur akzeptiert.

---

<sup>115</sup> *Winfried Hassemer*, Strafrecht in einem europäischen Verfassungsvertrag, ZStW 116 (2004), Heft 2 (nach Fn. 15), dies freilich mit ernstem Zweifel, ob die strafrechtsbezogenen Regelungen im Vertrag über eine Verfassung für Europa diesem Leitbild entsprechen.

<sup>116</sup> *Tony Blair*, Rede in Warschau (Fn. 3). S. auch *Ingolf Pernice*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Union vor der Osterweiterung, JÖR NF 48 (2000), S. 205, 231.

<sup>117</sup> S. näher *Ingolf Pernice*, Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedstaaten und Drittstaaten, EuR 1991, 273 ff.; vgl. auch *Vera Rodenhoff*, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als einheitlicher völkerrechtlicher Akteur bei gemischten Abkommen am Beispiel des Umweltvölkerrechts (Diss. Humboldt-Univ. Berlin, noch unveröff.). Allg. s. auch *Christian Tomuschat*, Die Europäische Union als Akteur in den internationalen Beziehungen, in: Jochen Abr. Frowein/Klaus Scharloth/Ingo Winckelmann/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace, Liber Amicorum Tono Eitel, 2003, S. 799 ff.

<sup>118</sup> Vgl. *Ingolf Pernice* Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder - dargestellt am „Fall“ des internationalen Zinnrats (Habilitationvortrag vom 13.1.1988), Archiv des Völkerrechts 26 (1988), S. 406 ff.

Erfolgsrezept dieser Organisationsform *sui generis*, die als „Staatenverbund“<sup>119</sup> unzureichend<sup>120</sup>, besser als „Supranationale Union“<sup>121</sup> oder konsoziative Föderation<sup>122</sup> letztlich aber noch immer nicht in einem allgemein anerkannten Begriff beschrieben ist, war und bleibt ihr Charakter als Rechtsgemeinschaft. Auf dem Vertrauen in die Geltung und Beachtung des Rechts<sup>123</sup> beruht die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft, auf ihm beruht auch die Funktionsfähigkeit der Union, die ohne den loyalen Vollzug des europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten ebenso wenig handlungsfähig wäre wie umgekehrt die Mitgliedstaaten ohne die Bündelung ihrer Kapazitäten auf der europäischen Ebene ihre Aufgaben intern und weltweit wirksam erfüllen könnten.

Diese besondere Struktur und Funktionsverteilung hat sich für den Zusammenschluss von Staaten mit sehr unterschiedlichen Kulturen, Traditionen und Interessen als so erfolgreich erwiesen, dass die Serie der Erweiterungen nicht abbricht. Mit jeder Erweiterung werden indessen nicht nur die Divergenzen größer, sondern es sinkt auch der relative Einfluss jedes Mitgliedstaats bzw. jedes Bürgers auf die gemeinsamen Politiken. Damit steigt die Bedeutung der Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Werte, der Sicherung der individuellen Grundrechte und der Gewährleistung umfassender Informations- und Partizipationsrechte der Bürger, Gruppen und Verbände ebenso, wie die Notwendigkeit der Klärung und Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen den Ebenen sowie der europäischen Entscheidungsträger im Verhältnis zueinander und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Die vom Europäischen Konvent vorgeschlagene Verfassung für Europa ist hierzu ein erster, wichtiger Schritt. Sie fasst die Vertragsgrundlagen der Union zusammen, vereinfacht und strukturiert das in ihnen begründete europäische Verfassungsrecht und verdeutlicht die tragende Rolle der Bürgerinnen und Bürger neben den Staaten, in denen sie ihre Heimat haben. Die Einzigartigkeit dieser Verfassung liegt nach *Rifkin* in ihrer „universellen Sprache“, mit der klargestellt werde, dass sie sich nicht auf ein Volk oder Territorium oder eine Nation beschränkt,<sup>124</sup>

„sondern die Rechte der gesamten Menschheit meint. Wenn wir die Essenz des Dokuments erfassen wollen, dann ist es der Respekt vor der menschlichen Diversität, die Förderung der Inklusivität, die Überordnung der Menschen- und Naturrechte, die Förderung von Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung, die Freiheit des Denkens und die freie Entfaltung der Persönlichkeit, das Streben nach dauerhaftem Frieden und einem globalen Bewußtsein. Zusammen repräsentieren diese Werte und Ziele, die sich in vielerlei Formen durch die Verfassung ziehen, die Kett- und Schussfelder des flügel werdenden Europäischen Traums.“

Der „Europäische Traum“ könnte mit seinen Grundlagen und Prinzipien Bezugsrahmen für eine globale Ordnung werden. So wenig, wie ein „Europastaat“ die Antwort auf die Frage nach einer dauerhaften Friedensordnung sein kann,<sup>125</sup> geht es dabei allerdings um die Vision

---

<sup>119</sup> So BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*; der Begriff geht zurück auf den Berichterstatter in diesem Verfahren, *Paul Kirchhof*; siehe zuletzt hierzu *ders.*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 893 ff.

<sup>120</sup> Krit. auch *Dieter H. Scheuing*, Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration, *EuR Beih.* 1-1997, S. 7 (389), mwN.; *J.H.H. Weiler*, Der Staat „über alles“, *JöR* 44 (1996), S. 91 ff.; *Peter Häberle*, *Europäische Verfassungslehre*, 2. Auflage 2004, S. 35f.

<sup>121</sup> So *Armin v. Bogdandy*, Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: *ders.* (Hrsg.), *Die Europäische Option*, 1993, S. 97 (119); s. auch *ders.*, *Supranationaler Föderalismus* (Fn. 45), S. 61 ff.

<sup>122</sup> So *Nettesheim*, *EU-Recht* (Fn. 1), S. 101 ff.

<sup>123</sup> Das verbindliche Recht ist die Grundlage des Vertrauens, das auch für *Olivier Beaud/Sylvie Strudel*, *Démocratie, fédéralisme et Constitution*, in: *Olivier Beaud/Arnaud Lechevalier/Ingolf Pernice/Sylvie Strudel* (Hrsg.), *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention européenne*, 2004, S. 28, (nach Fn. 97) Grundlage jeder Föderation ist.

<sup>124</sup> *Rifkin*, *Traum* (Fn. 16), S. 232; s. auch den damit quasi identischen Schlusssatz, *ebd.*, S. 410.

<sup>125</sup> Gegen die „Europastaats-Prophetie“ in diesem Sinne auch *Isensee*, *Integrationsziel* (Fn. 1), S. 569 f., 590 ff.

eines Weltstaates.<sup>126</sup> Aber die internationale Gemeinschaft könnte zu einer Rechtsgemeinschaft entwickelt werden, in der in begrenzten Bereichen gemeinsam gesetztes, von den Bürgern der Staaten legitimes Recht auch von gemeinsamen Institutionen im Interesse aller durchgesetzt wird.

Längst hat aufgrund der weltweiten Auswirkungen individueller Verhaltensmuster sowie der Globalisierungstechnologien die Dichte der Beziehungen zwischen den Menschen auf der Welt Ausmaße erreicht, die ein weltweites Netz von Regeln über die Bedingungen des Zusammenlebens in Frieden und Freiheit nachhaltig auch für die künftigen Generationen erzwingen: Unsere Produktionsmethoden und Konsumgewohnheiten, nicht zuletzt die bedenkenlose Energieverschwendung bewirken mit dem Klimawandel und der damit verbundenen Anhebung des Meeresspiegels mit großer Wahrscheinlichkeit den „Untergang“ der pazifischen Inselstaaten, die kaum einen Meter über dem Wasser liegen. Dass derartige Risiken auch uns persönlich treffen können, erlebten europäische Touristen gerade bei der Flutwelle von Sumatra. Gegenüber den Millionen von Betroffenen gibt es weltweit eine erstaunliche spontane Solidarität. Sie fehlt gegenüber den schon Millionen Toten im Sudan seit 1956. Die 1992 auf dem Erdgipfel in Rio begründete globale Partnerschaft bedarf neuer Impulse.

Über die Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Katastrophen mitsamt den daraus resultierenden Wanderungsbewegungen hinaus haben die Probleme dieser Welt eine weiter reichende allgemeinere und grundsätzlichere Dimension: Es geht darum, dass für nationale Entscheidungen mit grenzüberschreitenden und „extra-territorialen“ Auswirkungen die Legitimation durch die Betroffenen fehlt. Probleme und soziale Beziehungen von globaler Dimension bedürfen einer rechtlichen Regelung, die global verantwortet und legitimiert ist:

- Die Öffnung der Märkte und der freie Welthandel im Wettbewerb der Standorte erzwingt, wie es das Beispiel des europäischen Binnenmarktes zeigt, gemeinsame Normen nicht nur zur Sicherung eines funktionsfähigen und fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen, über die Qualität und Sicherheit der Produkte, sondern auch zur Vermeidung des Umwelt- und Sozialdumpings.
- Die Freiheit der Finanzmärkte bietet grenzenlose Anlagemöglichkeiten und erlaubt die Optimierung wirtschaftlicher Disposition; die damit verbundene Abhängigkeit nationaler Politiken mit den demokratisch artikulierten Präferenzen von global agierenden Investoren zwingt indessen zu gemeinsamen Anstrengungen, die öffentliche Interessen mit privatem Nutzen in ein tragfähiges Gleichgewicht bringen.
- Die räumlich und zeitlich unbegrenzte Kommunikation über das Internet mit ihren noch kaum absehbaren Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten für wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch politische Zwecke birgt im Blick auf anerkannte Gemeinwohlzwecke wie etwa den Jugendschutz, aber auch für die Sicherheit und die Rechte der Einzelnen ein Gefährdungspotential, dem nur durch gemeinsame Normen begegnet werden kann.
- Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit weltweit durch organisierte Kriminalität, internationalen Terrorismus und auch die Verbreitung bzw. unkontrollierte Entwick-

---

<sup>126</sup> Insofern folgt der Ansatz den Gedanken aus dem „Ewigen Frieden“ von Kant, wie ihn Horst Dreier, Kants Republik, JZ 2004, 753, versteht: „Kants Weltbürgerrecht ist so beschaffen, dass es eine Staatenvielfalt gerade voraussetzt und eine Weltrepublik negiert“, mwN. Gegen die Vision eines Weltstaates auch Josef Isensee, Die vielen Staaten in der einen Welt – eine Apologie, ZSE 2003, 7, 21 ff., wobei der „Föderalismus freier Staaten“ bei Kant, wie ihn auch Isensee versteht (ebd., S. 25 f.), mangels effektiver rechtlicher Bindung zu kurz greift.



lung von Massenvernichtungswaffen zwingen zu gemeinsamem Handeln nicht nur der Abwehr, sondern vor allem der multilateral vereinbarten Prävention in einem Umfeld der Achtung und Zusammenarbeit, die *allen* Ländern und Völkern Sicherheit und die Freiheit zur Entfaltung ihrer Kultur und Lebensträume garantiert.

Die Dynamiken global vernetzter Konzerne, die Migrationen zwischen den Ländern, aber auch die Kriminalität ignorieren die durch Grenzbeamte und Zollhäuser sichtbare „Außenhaut“ der Staaten, das fundamentale Prinzip der Territorialität der Rechtsnormen schwindet dahin.<sup>127</sup> Zu Recht gewinnt das Wort „Weltinnenpolitik“ Raum, nicht nur im Zusammenhang mit global bewirkten und wirkenden Umweltkatastrophen, wie jetzt Bundespräsident *Horst Köhler* hervorhob.<sup>128</sup> Allgemeiner formulierte es früher schon *Jürgen Habermas* in einem zusammen mit *Jacques Derrida* unterzeichneten Aufsatz:<sup>129</sup>

„Der Wunsch nach einer multilateralen und rechtlich geregelten internationalen Ordnung verbindet sich mit der Hoffnung auf eine effektive Weltinnenpolitik im Rahmen einer reformierten UNO

Europa bzw. die Europäische Union kann und soll zwar nicht unbedingt Modell sein für ein globales System, das für diese nur beispielhaft genannten Regelungen einen Rahmen bietet. Aber es ist eine Brücke, im philosophisch-politischen Sinne: Denn die Idee von Europa überwindet Gräben, Spaltungen zwischen Völkern, Kulturen, Staaten. Und im praktischen Sinne: als neue Plattform der Menschen von Europa, die sich mit ihren Erfahrungen in die konzeptionelle Arbeit an einer globalen Rechtsgemeinschaft des Friedens und der Solidarität effektiv einbringen wollen.

Die Erfahrung der Europäischen Union, dass jede Art von Hegemonialansprüchen und Machtpolitik das Gegenteil dessen herbeiführt, was für die Menschen und ihre Bedürfnisse nützlich ist, und die Herrschaft des Rechts nach den *Kant*'schen Grundsätzen dazu die einzige Alternative ist, weist den Weg für die Konstituierung einer globalen Ordnung, in der das gegenseitige Vertrauen der Menschen und ihrer Staaten auf das Recht gestützt ist.<sup>130</sup> Richtig weist *Habermas* darauf hin, dass die Erfolgsgeschichte der Europäischen Union die Europäer bestärkt habe, „dass die *Domestizierung staatlicher Gewaltausübung* auch auf globaler Ebene eine gegenseitige Entschränkung souveräner Handlungsspielräume verlangt“.<sup>131</sup> Doch das Medium, die Vertrauensgrundlage dafür ist das Recht. Ohne verlässliches Recht kann Frieden

---

<sup>127</sup> So bildhaft *Michael Stolleis*, Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen? in: Adrienne Héritier/Michael Stolleis/Fritz W. Scharpf (eds.), *European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels*, 2004, S. 17, 20 ff., 23.

<sup>128</sup> Bundespräsident *Horst Köhler*, Rede anlässlich des Staatsaktes zum Gedenken an die Opfer der Flutkatastrophe an den Küsten des Indischen Ozeans im Deutschen Bundestag, 20.01.2005, in Berlin (<http://www.bundespraesident.de/-,2.621847/Rede-von-Bundespraesident-Hors.htm>): „...Überall auf der Welt gibt es Menschen in Not – sei es durch Naturkatastrophen wie jetzt am Indischen Ozean, sei es durch Armut, Krieg und Aids wie in Afrika. Ich denke, die Zeit ist gekommen, neu über die Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft nachzudenken - und auch über die Hilfe für arme Länder insgesamt. Wann – wenn nicht jetzt – werden wir die Kraft finden, unser Handeln auch als Weltinnenpolitik zu verstehen?“

<sup>129</sup> *Jürgen Habermas*, Der 15. Februar oder: Was die Europäer verbindet, in: *ders.*, *Der gespaltene Westen*, 2004, S. 43, 48 f., 51.

<sup>130</sup> Zur Beobachtung einer schon sich vollziehenden Verrechtlichung, die aber mangels Gegenstand nicht eine Konstitutionalisierung darstelle, s. auch *Dieter Grimm*, Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung, in: *FS Badura*, 2004, S. 145, 164, 166.

<sup>131</sup> *Habermas*, Der 15. Februar (Fn. 129), S. 51.

nicht sein<sup>132</sup>. *Walter Hallstein* hat in seiner Rede zum 100. Jahrestag der Frankfurter Nationalversammlung diese Vision bereits skizziert:<sup>133</sup>

„... daß die Welt e i n e ist. Aber diese geographische Einheit der Welt ist noch keine politische, moralische oder intellektuelle. Doch die geographische Einheit der Welt muß notwendig auch zu einer politischen Einheit werden ..., durch eine Vereinigung, die auf der freien Zustimmung der Regierten beruht... Die einzige Hoffnung der Menschen liegt in einer Weltregierung föderativer Struktur und demokratischen Geistes. Die Weltregierung muß föderativ sein, um den kulturellen Beitrag der bestehenden Staaten zu erhalten. ... Die Weltregierung muß ferner demokratisch sein, weil nur die Demokratie Menschenrechte sicherstellt. Und die Menschen werden kämpfen, bis ihnen diese Rechte gewährt werden.“

Entscheidend ist, die Menschen in ihrer Verbundenheit miteinander ernst zu nehmen, die Staaten allein können nicht mehr Heimstatt ihrer Bürger sein und sind es nicht. Die Gesellschaft ist in eine globale Dimension hineingewachsen, dieser muss eine globale Dimension des Rechts korrespondieren, die über die vom traditionellen Völkerrecht gebotenen Formen hinausgeht. Ob sich eine „globale Rechtsgemeinschaft“ aus der UNO, aus der WTO, aus dem Rio-Prozess oder einer anderen bestehenden Organisation entwickeln kann, oder es einer Neuschöpfung bedarf, ist ebenso ungewiss, wie die Antwort auf die Frage, inwieweit andere Teile der Welt die positive Erfahrung regionaler Integration erst machen müssen, bevor die Menschen dort zur „Verfassung“ einer globalen Gemeinschaft<sup>134</sup> bereit sind. Doch gibt es angesichts der Entstehung und Verfestigung der Weltgesellschaft zu dem Weg der Verrechtlichung der Beziehungen zwischen den Menschen und Staaten wohl keine Alternative.<sup>135</sup>

Ein wirklicher Konstitutionalisierungsprozess auf globaler Ebene muss von den Menschen ausgehen, die sich durch die „Verfassung“ der globalen Gemeinschaft politisch und rechtlich als Weltbürger definieren, indem sie ihre staatlichen Organe einsetzen, um einen solchen, weltumfassenden *contrat social* zu verhandeln und vorzubereiten. Internationale Menschenrechtsorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft können diesen Prozess anstoßen und mitsteuern. Er kann aus einer Avantgarde oder „Allianzen der Progressiven“ im Rahmen einer bestehenden Organisation hervorgehen, er kann sich aus einem Netzwerk von internationalen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen entwickeln, er kann auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der internationalen „Governance“-Strukturen und wissenschaftlichen Debatte dazu aufbauen und insbesondere dem Beispiel einer Politik der kleinen Schritte folgen. Der klassische Nationalstaat muss dabei nicht unbedingt zu einer „Art höherer Selbstverwaltungskörperschaft“ werden, wie das *Michael Stolleis* für Deutschland und die Länder im 19. Und 20. Jahrhundert schon beobachtet.<sup>136</sup> In jedem Falle bleiben sie – beschränkt souverän – weiter notwendig,

„weil sie Konflikte von oben nach unten kleinarbeiten. Vor allem aber werden sie dazu dienen ‚Bindungen‘ zu vermitteln, wie sie in einer ‚schrankenlosen‘ Industriegesellschaft notwendig gebraucht werden, sollen nicht die für das friedliche Zusammenleben notwendigen übersichtlichen und ‚begreifbaren‘ Strukturen zerfallen.“

<sup>132</sup> S. auch *Isensee*, Staatsziel (Fn. 1), S. 592: „Die Europäische Union hat auf ihrem Felde einen guten Teil jenes weltbürgerlich angelegten, aber aus europäischem Denken gebotenen Ideals verwirklicht, das vor zwei Jahrhunderten, 1795, *Immanuel Kant* in seiner Schrift ‚Zum ewigen Frieden‘ aufrichtete: einen Friedens- und Völkerbund, der republikanisch, also freiheitlich, verfaßt sein sollte, doch als solcher kein Staat, sondern, wie *Kant* sich ausdrückt, ein ‚Föderalismus freier Staaten‘“.

<sup>133</sup> *Walter Hallstein*, Handelt für Europa, in: *ders.*, Europäische Reden, hrsg. v. Thomas Oppermann, 1979, S. 467, 478.

<sup>134</sup> Vorüberlegungen hierzu: *Pernice*, Rechtsgemeinschaft (Fn. 75), S. 67 ff., sowie *ders.*, *Walter Hallstein – Erbe und Verpflichtung*. Festrede anlässlich des Festaktes am 16. November 2000 im Kaisersaal, Rathaus Römer, ebd., S. 11, 115 ff.

<sup>135</sup> Ähnl. *Fassbender*, Gegenwartskrise (Fn. 95), S. 256.

<sup>136</sup> *Stolleis*, Nationalstaat (Fn. 127), S. 26.

Für alles bietet – trotz der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen – die europäische Integration reichlich Anschauungsmaterial: Es geht um die „globale Dimension des multilevel constitutionalism“<sup>137</sup>, mit der Europa über sich hinauswächst, noch bevor es ausgewachsen ist.

Hierin könnte letztlich die Finalität Europas liegen.

## F. Literaturübersicht

*Ackermann, Bruce*, Constitutional Politics/Constitutional Law, Yale Law Journal 99 (1989), S. 453 ff.

*Ackermann, Bruce*, We The People: Foundations, Cambridge/ London 1991.

*Ackermann, Bruce*, We The People: Transformations, Cambridge/ London 2000.

*Atripaldi, Marieangela*, Parlamentarismo et democrazia in Europa. Riforma delle istituzioni e „Multilevel Constitutionalism“, Diritti e Cultura IX (1999), S. 199 ff.

*Augustin, Angela*, Das Volk der Europäischen Union, Berlin 2000.

*Bilancia, Paola/Pizzetti, Federico Gustavo*, Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello, Mailand 2004.

*Bast, Jürgen*, Handlungsformen, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin u.a. 2003, S. 479 ff.

*Beaud, Olivier/Strudel, Silvie*, Démocratie, fédéralisme et Constitution, in: Olivier Beaud/Arnaud Lechevalier/Ingolf Pernice/Sylvie Strudel (Hrsg.), L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention européenne, Brüssel 2004, S. 28 ff.

*Biaggini, Giovanni*, Die Idee der Verfassung - Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung, ZSR 119 (2000), S. 445 ff.

*Biaggini, Giovanni*, Eine Verfassung für Europa? Perspektiven europäischer Verfassungstheorie, NZZ Nr. 264 v. 11./12. 11. 2000, S. 57.

*Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel*, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 6. Aufl., Baden-Baden 2004.

*Blair, Tony*, Rede in der polnischen Börse in Warschau am 6. Oktober 2000, s. unter [http://www.britishembassy.at/speeches/0010pm\\_warsaw\\_sp\\_mainpts\\_ger.doc](http://www.britishembassy.at/speeches/0010pm_warsaw_sp_mainpts_ger.doc).

*Bogdandy, Armin von*, Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: ders. (Hrsg.), Die Europäische Option, Baden-Baden 1993, S. 97 ff.

*Bogdandy, Armin von*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden 1999.

*Bogdandy, Armin von*, A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective, ELJ 6 (2000), S. 208 ff.

---

<sup>137</sup> S. oben, Fn. 82.

*Bogdandy, Armin von*, Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht. Strukturen, Debatten und Entwicklungsperspektiven der Grundlagenforschung zum Recht der Europäischen Union, *Der Staat* 40 (2001), S. 1 ff.

*Bogdandy, Armin von*, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, *Juristenzeitung* 2001, S. 157 ff.

*Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen/Arndt, Felix*, Handlungsformen im Unionsrecht: Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, *ZaöRV* 62 (2003), S. 77 ff.

*Bridge, John*, The United Kingdom Constitution: Autochthonous or European?, in: Festschrift Thomas Fleiner, Freiburg 2003, S. 293 ff.

*Calliess, Christian*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, *JZ* 2004, S. 1033 ff.

*Chirac, Jacques*, Mit Deutschland und Frankreich eine "Avantgarde-Gruppe" bilden. Die Europa-Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, *FAZ* Nr. 147 v. 28. 6. 2000, S. 10.

*Chiti, Mario P.*, The EU legal order, in: *Europeos* (Hrsg.), *Institutional Reforms in the European Union*, Rom, 2002, S. 131 ff.

*Curtin, Deirdre*, *Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy*, The Hague, Boston 1997.

*Dellavalle, Sergio*, Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come „potere costituente“, 2002, S. 276 ff.

*Delors, Jacques*, *Intervention, Notre Europe 2000*, <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/DiscoursVI00.pdf>.

*Dreier, Horst*, Kants Republik, *JZ* 2004, S. 753 ff.

*Eijsbouts, W.T.*, Review Essay: Classical and baroque constitutionalisms in the face of Europe, *CMLRev.* 37 (2000), S. 213 ff.

*Epping, Volker*, Die Verfassung Europas?, *JZ* 2003, S. 821 ff.

*Fassbender, Bardo*, Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, *EuGRZ* 2004, S. 241 ff.

*Fischer, Joschka*, Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, *FCE Spezial* 2/00, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union*, *Forum Constitutionis Europae*, Bd. 2, Baden-Baden 2000, S. 171 ff.

*Geiger, Rudolf (Hrsg.)*, *EUV/EGV, Kommentar*, 4. Aufl., München 2004

*Göler, Daniel*, Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002

*Grabenwarter, Christoph*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin u.a. 2003, S. 293 ff.

*Grimm, Dieter*, Vertrag oder Verfassung, die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II, *StW&StP* 6 (1995), S. 509 ff.

*Grimm, Dieter*, Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung, in: Festschrift Badura, Tübingen 2004, S. 145 ff.

- Gutiérrez, Ignatio Gutiérrez*, Un orden jurídico para Alemania y Europa, Teoría y Realidad Constitucional 3 (1999), S. 215 ff.
- Habermas, Jürgen*, Der 15. Februar oder: Was die Europäer verbindet, in: *ders.*, Der gespaltene Westen, Frankfurt 2004, S. 43 ff.
- Häberle, Peter*, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung, EuGRZ 1992, S. 429 ff.
- Häberle, Peter*, Das Staatsgebiet als Problem der Verfassungslehre, in: Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, Basel 1993, S. 399 ff.
- Häberle, Peter*, Europäische Verfassungslehre, 2. Aufl., Baden-Baden 2004.
- Hallstein, Walter*, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf/Wien 1969.
- Hallstein, Walter*, Die Europäische Gemeinschaft, Düsseldorf/Wien 1972.
- Hallstein, Walter*, Europäische Reden, hrsg. von Thomas Oppermann, Stuttgart 1979, S. 103 ff.
- Haltern, Ulrich*, Gestalt und Finalität, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin u.a. 2003, S. 803 ff.
- Haltern, Ulrich*, Internationales Verfassungsrecht. Anmerkungen zu einer kopernikanischen Wende, AöR 128 (2003), S. 511 ff.
- Hassemer, Winfried*, Strafrecht in einem europäischen Verfassungsvertrag, ZStW 116 (2004), Heft 2.
- Hatje, Armin*, Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, EuR Beih. 1/1998, S. 7 ff.
- Held, David*, Democracy and the Global Order, Stanford 1995.
- Hergenhan, Jutta*, Le fédéralisme allemand et la construction européenne, in: Notre Europe (éd.), *Problématiques européennes* n° 5, 2000, p. 31 ff.
- Hesse, Konrad*, Stufen der Entwicklung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: JÖR NF 46 (1998), S. 1 ff.
- Hilf, Meinhard*, Der Grundrechtsschutz von Unternehmen im Europäischen Verfassungsbund, NJW 2003, S. 1 ff.
- Hirsch, Günter*, Nizza: Ende einer Etappe, Beginn einer Epoche?, NJW 2001, S. 2677 ff.
- Hoffmann, Gerhard*, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Mitgliedstaaten, in: DÖV 1967, S. 433 ff.
- Hölscheidt, Sven /Mund, Eva*, Religionen und Kirchen im europäischen Verfassungsbund, EuR 2003, S. 1083 ff.
- Huber, Peter M.*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194 ff.
- Isensee, Josef*, Integrationsziel Europastaat?, in: *Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze*, (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden, 1995, S. 567 ff.
- Isensee, Josef*, Die vielen Staaten in der einen Welt – eine Apologie, ZSE 2003, S. 7 ff.
- Jellinek, Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1960.
- Jellinek, Georg*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, neu hrsgg. v. Walter Pauly, Goldbach 1996.

*Jestaedt, Matthias*, Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: Rüdiger Krause/Winfried Veelken/Klaus Vieweg (Hrsg.), Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa: Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer, Berlin 2004, S. 637 ff.

*Kanitz, Ralf/Steinberg, Philipp*, Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem, EuR 2003, S. 1013 ff.

*Kersten, Jens*, Warum Georg Jellinek? Georg Jellinek und die Staats- und Europarechtslehre der Gegenwart, in: Andreas Anter (Hrsg.), Die normative Kraft des Faktischen. Das Staatsverständnis Georg Jellineks, Baden-Baden 2004, S. 175 ff.

*Kingreen, Thorsten*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen 2003.

*Kirchhof, Paul*, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 183.

*Kirchhof, Paul*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin u.a. 2003, S. 893 ff.

*MacCormick, Neil*, Beyond the Sovereign State, Modern Law Review 56 (1993), S. 1 ff.

*Maduro, Miguel Poires*, Europe and the Constitution, in: J.H.H. Weiler/Marlene Wind (eds.), European Constitutionalism Beyond the State, Cambridge/New York, 2003, S. 74 ff.

*Mancini, Federico*, Europa: Gründe für einen Gesamtstaat, KritV 81 (1998), S. 386 ff.

*Mancini, Federico*, Europe: A Case for Statehood, ELJ 4 (1998), S. 29 ff.

Marhold, Hartmut (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Verfassung. Valéry Giscard d'Estaings Reden und Beiträge als Präsident des europäischen Verfassungskonvents, Bonn 2004.

*Masing, Johannes*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, Berlin 1997.

*Maude, Francis*, Networks and Nations: Towards the new Europe, FCE Spezial 3/00, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Institutionen, Forum Constitutionis Europae, Bd. 3, Baden-Baden 2002, S. 27 ff.

*Mayer, Franz C.*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, München 2000.

*Mayer, Franz C.*, Macht und Gegenmacht in der Europäischen Verfassung, ZaöRV 63 (2003), S. 59 ff.

*Merli, Franz*, Funktionen des europäischen Grundrechtsschutzes, in: Festschrift Adamovich, Wien 2002, S. 449 ff.

*Möllers, Christoph*, Staat als Argument, München 2000.

*Möllers, Christoph*, Verfassungsgebende Gewalt - Verfassung – Konstitutionalisierung – Begriffe der Verfassung in Europa, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin u.a. 2003, S. 1 ff.

*Nehl, Hanns Peter*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren, Berlin 2002.

*Nettesheim, Martin*, EU-Recht und nationales Verfassungsrecht. Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung 2002, in: British Institute of International and Comparative Law BIJCL (ed.), F.I.D.E XX Congress London 30 October-2 November 2002, vol. 1 National Reports, 2002, S. 81 ff.

*Oeter, Stefan*, Föderalismus, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin u.a. 2003, S. 71 ff.

*Oppermann, Thomas*, Europarecht, 2. Aufl., München 1999.

*Pernice, Ingolf*, Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder - dargestellt am „Fall“ des internationalen Zinnrats (Habilitationvortrag vom 13.1.1988), Archiv des Völkerrechts 26 (1988), S. 406 ff.

*Pernice, Ingolf*, Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedstaaten und Drittstaaten, EuR 1991, S. 273 ff.

*Pernice, Ingolf*, Maastricht, Staat und Demokratie, Die Verwaltung 26 (1993), S. 449 ff.

*Pernice, Ingolf*, Deutschland in der Europäischen Union, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 8: Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, § 191.

*Pernice, Ingolf*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Roland Bieber/Pierre Widmer (Hrsg.), L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European Constitutional Area, Zürich 1995, S. 225 ff.

*Pernice, Ingolf*, Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 31 (1996), S. 27 ff.

*Pernice, Ingolf* in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 23 (1998).

*Pernice, Ingolf*, Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“, in: E. Riedel (ed.), German Reports on Public Law Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 July to 1 August 1998, 1998, S. 40 ff.

*Pernice, Ingolf*, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited, CMLRev. 36 (1999), S. 703 ff.

*Pernice, Ingolf*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Union vor der Osterweiterung, JÖR NF 48 (2000), S. 205 ff.

*Pernice, Ingolf/Mayer, Franz C./Wernicke, Stephan*, Renewing the European Social Contract. The Challenge of Institutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism, in: Mads Andenas/John Gardener (Hrsg.), Can Europe Have a Constitution? Kings College London, February 2000, Kings College Law Journal 12 (2001), S. 60 ff.

*Pernice, Ingolf*, Die Verfassungsfrage aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse/Carsten Nowak (Hrsg.), Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden 2001, S. 19 ff.

*Pernice, Ingolf*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 148 ff.

*Pernice, Ingolf*, Elements and Structures of the European Constitution, WHI-Paper 4/02, [www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm).

- Pernice, Ingolf*, Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, in: Manfred Zuleeg (Hrsg.), Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Referate zu Ehren von Walter Hallstein, Baden-Baden 2003, S. 56 ff.
- Pernice, Ingolf*, Der verfassungsrechtliche Status der Unionsbürger im Vorfeld des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: Festschrift für Rodriguez Iglesias, Berlin 2003, S. 177 ff.
- Pernice, Ingolf*, The Draft Constitution of the European Union, A Constitutional Treaty at a Constitutional Moment, in: Ingolf Pernice/Miguel Poiares Maduro (eds.): A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention, ECLN-Series, vol. 4, Nomos 2004, S. 13 ff.
- Peters, Anne*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin 2001.
- Petersen, Niels*, Europäische Verfassung und europäische Legitimität – Ein Beitrag zum kontraktualistischen Argument in der Verfassungstheorie, ZaöRV 64 (2004), S. 429 ff.
- Rifkin, Jeremy*, Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht, Frankfurt/New York 2004.
- Rodenhoff, Vera*, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als einheitlicher völkerrechtlicher Akteur bei gemischten Abkommen am Beispiel des Umweltvölkerrechts (Diss. Humboldt-Univ. Berlin, noch unveröff.).
- Rudolf Steinberg*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Bundesrecht, in: H. Eichel/K. P. Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden 1997, S. 356 ff.
- Ruffert, Matthias*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 165 ff.
- Scheuing, Dieter H.*, Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration, EuR Beih. 1-1997, S. 7 ff.
- Scholz, Rupert* in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 23 (1996).
- Schönberger, Christoph*, Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, AöR 129 (2004), S. 81 ff.
- Schorkopf, Frank*, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Berlin 2000.
- Schroeder, Werner*, Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung. Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfassungsautonomie“?, AöR 129 (2004), S. 3 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Zur Staatswerdung Europas. Überlegungen zu Bedingungsfaktoren und Perspektiven der europäischen Verfassungsentwicklung, StW&StP 5 (1994), S. 35 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Anforderungen an eine Europäische Verfassung, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2000, S. 237 ff.
- Shaw, Jo*, Postnational Constitutionalism in the European Union, Journal of European Public Policy, 1999.
- Shaw, Jo*, Law of the European Union, 3. Aufl., Hampshire u.a. 2000.
- Shaw, Jo*, Process, Responsibility and Inclusion in EU-Constitutionalism: The Challenge for the Convention on the Future of the Union, in: Manfred Zuleeg (Hrsg.), Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Referate zu Ehren von Walter Hallstein, Baden-Baden 2003, S. 71 ff.



*Steinberger, Helmut*, Die Europäische Union im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in: Festschrift Bernhardt, Berlin 1995, S. 1313 ff.

*Stolleis, Michael*, Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen? in: Adrienne Héritier/Michael Stolleis/Fritz W. Scharpf (eds.), *European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels*, Baden-Baden 2004, S. 17 ff.

*Thürer, Daniel*, Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa - eine zweite Chance der Entfaltung, *Integration* 2000, S. 89 ff.

*Thym, Daniel*, European Constitutional Theory and the Post-Nice Process, in: Mads Andenas/John Usher (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform*, Oxford 2003, S. 147 ff.

*Tomuschat, Christian*, Das Endziel der europäischen Integration: Maastricht ad infinitum?, in: Martin Nettesheim/Pierangelo Schiera (Hrsg.), *Der integrierte Staat*, Berlin 1999, S. 155 ff.

*Tomuschat, Christian*, Die Europäische Union als Akteur in den internationalen Beziehungen, in: Jochen Abr. Frowein/Klaus Scharioth/Ingo Winckelmann/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace, Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin 2003, S. 799 ff.

*Pufendorf, Samuel von*, *De statu imperii Germanici*, Genf 1667.

*Wahl, Rainer*, Die zweite Phase des Öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, *Der Staat* 38 (1999), S. 495 ff.

*Walter, Christian*, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen. Überlegungen zur Präzisierung und Fortentwicklung der Dogmatik des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, *AöR* 129 (2004), S. 39 ff.

*Weiler, J.H.H.*, Der Staat „über alles“, *JöR* 44 (1996), S. 91 ff.

*Weiler, J.H.H.*, In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*, in: ders./Marlene Wind (Hrsg.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge/New York 2003, S. 7 ff.

*Wernicke, Stefan*, Preußen, Deutschland und Europa – Staatswerdung und Verfassung, in: Jürgen Luh/Vinzenz Czeck/Bert Becker (Hrsg.), *Preussen, Deutschland und Europa 1701-2001*, 2003, S. 550 ff.

Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): *Staatswerdung Europas?*, Baden-Baden 1991.

*Zuleeg, Manfred*, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, *NJW* 1994, S. 545 ff.

*Zuleeg, Manfred*, What holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union, *The American Journal of Comparative Law*, 45 (1997), S. 505 ff.

*Zuleeg, Manfred*, Die Vorzüge der Europäischen Verfassung, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin u.a. 2003, S. 931 ff.

*Zuleeg, Manfred*, *Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union*, Baden-Baden 2004.