

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 47

Supranationalität als Verfassungsprinzip

**Normativität und Legitimation als Elemente
des Europäischen Verfassungsrechts**

Von

Wolfram Hertel



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFRAM HERTEL

Supranationalität als Verfassungsprinzip

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von
Thomas Oppermann
in Gemeinschaft mit
Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 47

Supranationalität als Verfassungsprinzip

Normativität und Legitimation als Elemente
des Europäischen Verfassungsrechts

Von

Wolfram Hertel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hertel, Wolfram:

Supranationalität als Verfassungsprinzip : Normativität und
Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts /
von Wolfram Hertel. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht ; Bd. 47)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09698-3

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7654

ISBN 3-428-09698-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1998 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Für die Druckfassung konnte noch die bis September 1998 veröffentlichte Literatur und Rechtsprechung berücksichtigt werden. Der Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997 war bei Drucklegung noch nicht in Kraft getreten; auf die durch den Vertrag geänderten künftigen Bezeichnungen der Vertragsnormen wird durch Zusätze in eckigen Klammern hingewiesen.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Dr. h.c. *Wolfgang Graf Vitzthum*, LL.M., danke ich in ganz besonderem Maße für die Vergabe des faszinierenden Themas, die hilfreiche Kritik und die vielfältigen Anregungen zum Thema. Er stand mir immer für Fragen und Ratschläge zur Verfügung. Durch sein großes Vertrauen und seine Unterstützung konnte die Arbeit unter nahezu idealen Bedingungen entstehen.

Ein besonderer Dank gilt auch Prof. Dr. Dr. h.c. *Peter Häberle* für die vielen freundlichen Nachfragen, wie es denn mit der Arbeit vorangehe. Die Besuche in seinem Seminar und die gemeinsamen Gespräche weckten jedesmal neue, kreative Ideen. Gerade er riet mir aber dazu, trotz der Nähe des Themas zu seinem „gemeineuropäischen Verfassungsrecht“, einen eigenen Ansatz zu entwickeln.

Weiterer Dank gebührt Prof. Dr. Dr. h.c. *Thomas Oppermann* für die Übernahme des Zweitgutachtens. Ihm verdanke ich durch die Teilnahme an einem seiner Seminare die erste Berührung mit dem Thema. Daß die Arbeit in der von ihm betreuten Schriftenreihe erscheinen kann, freut mich daher ganz besonders.

Herzlich danke ich auch der New York University für die großzügige finanzielle und ideelle Unterstützung. Das Hauser-Scholarship 1997 ermöglichte mir während meines Studienjahrs in New York außergewöhnliche Begegnungen und Erfahrungen. Viele der dort gewonnenen Eindrücke konnten noch in die Arbeit einfließen.

Tübingen im Herbst 1998

Wolfram Hertel

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Die Forderung nach einer Verfassunggebung für Europa	21
A. Welcher Verfassungsbegriff für das europäische Primärrecht?	28
I. Der Verfassungsbegriff in seinen verschiedenen Inhalten - eine begriffliche Entwicklung	29
1. Der deskriptive Verfassungsbegriff	29
2. Der normative staatsbezogene Verfassungsbegriff: Legitimation von Herrschaft	34
a) Die Vertragstheorien als Grundlage der normativen Staatsverfassung	34
b) Die Verbindung von Verfassung und Verfassungsstaat	35
3. Ungeschriebenes Verfassungsrecht	38
4. Verfassung für Europa - notwendigerweise eine geschriebene Verfassung	39
a) Der formale Aspekt der Schriftlichkeit - Die Forderung nach besserer Vermittelbarkeit	39
b) Der materielle Aspekt der Schriftlichkeit - Errichtung einer rechtlich gesicherten Kompetenzordnung	39
c) Verfassung als höchstrangige normative Aussage	41
5. Zwischenergebnis	43
II. Die unterschiedliche Verwendung des Verfassungsbegriffs für Europa	44
1. Der Verfassungsbegriff als Ausdruck von Staatlichkeit	46
a) Verfassunggebung als Schritt zur Staatlichkeit?	46
b) Die Abhängigkeit des staatsbezogenen Verfassungsbegriffs von Staatlichkeitsmodellen	47
aa) Die präföderalistische Forderung nach einer „Bundesverfassung“	47

bb) Europa als „Zweckverband“	50
cc) Europa als „Union“	51
dd) Zwischenergebnis	54
c) Die Abhängigkeit des staatlichen Verfassungsbegriffs von staatlichen Verfassungsinhalten	55
d) Die mangelnde Leistungsfähigkeit der Gleichsetzung von „Verfassung“ und „Staatsverfassung“	59
2. Nichtstaatliche Verfassungsverständnisse	61
a) Die Verfassung der Völkergemeinschaft	61
aa) Alfred Verdross	63
bb) Rudolf Bindschedler	65
cc) Alf Ross	65
dd) Verfassungsrechtliche „checks and balances“ im Völ- kerrecht	67
ee) Zwischenergebnis	68
b) Die Rechtsprechung des EuGH zum Verfassungscharakter der Gemeinschaftsverträge	68
aa) Die Verwendung des Verfassungsbegriffs für das Pri- märrecht	69
bb) Der normative Anspruch der Verwendung des Verfas- sungsbegriffs durch den EuGH	72
c) Die Resonanz auf die Rechtsprechung des EuGH zum Ver- fassungscharakter	73
3. Bilanz: Die Notwendigkeit eines abstrakten normativen Verfas- sungsbegriffs	75
III. Elemente eines abstrakten normativen Verfassungsbegriffs	77
1. Verfassung als Grundentscheidung?	77
a) Der dezisionistische Verfassungsbegriff Carl Schmitts	77
b) Der notwendige Staatsbezug der Theorie Carl Schmitts	78
2. Verfassung als Grundlage einer autonomen Rechtsordnung?	80
a) Der notwendige Staatsbezug des Kriteriums der Herrschafts- begründung	81
b) Autonome Geltung der europäischen Herrschaft?	82

Inhaltsverzeichnis	9
aa) Die Kontroverse zwischen EuGH und BVerfG	82
bb) Die Irrelevanz des Merkmals „autonome Geltung“ für den nichtstaatlichen Verfassungsbegriff	85
(1) Keine Herrschaftsbegründung auf europäischer Ebene	85
(2) Kooperation statt Konfrontation	86
(3) Zwischenergebnis	92
3. Normativität als Grundlage des Verfassungsbegriffs	92
a) Die Herrschaftsordnung als Bezugsgegenstand von Verfas- sungsrecht	93
b) Die Möglichkeit einer überstaatlichen Normativität	94
aa) Rechtsunterworfenheit trotz Souveränität der Staaten ..	94
(1) Normativität von Staatenverbindungen	94
(2) Souveränitätsverzicht als Grundlage der rechtli- chen Bindung	95
bb) Recht und Herrschaft als Anknüpfungspunkte nicht- staatlicher Verfassungsbindung	97
c) Die Ergänzung der Normativität durch Legitimation	99
aa) Legitimation als Verfassungselement	100
bb) Die Notwendigkeit verschiedener Legitimationsinhalte	102
IV. Ergebnis	104
B. Europa als Verfassungsordnung	106
I. Europa - eine normative Ordnung?	106
1. Die rechtliche Bindung der Staaten	106
a) Eine historische Zäsur durch rechtliche Bindung	107
b) Der gemeinsame Souveränitätsverzicht	109
2. Dauerhaftigkeit und Unumkehrbarkeit der vertraglichen Ein- gung	112
a) Dauerhaftigkeit?	112
b) Unumkehrbarkeit?	113
c) Irrelevanz theoretischer Austrittsmöglichkeiten	114

3. Europa im Spannungsfeld zwischen rechtlicher und politischer Steuerung	115
a) Eine funktionsfähige Herrschaftsordnung?	115
aa) „Plan of government“	116
bb) Umfassender Geltungsanspruch des Herrschaftssystems	117
b) Herrschaft des Rechts oder der Politik?	119
aa) Herrschaft über die Verträge	119
bb) Herrschaft im Vertragssystem	121
(1) Rechtliche Steuerung im Vertragssystem	121
(2) Politische Steuerung im Vertragssystem	126
cc) Zwei Grundprinzipien der europäischen Rechtsordnung	129
c) Gefahren für die europäische Normativität	129
aa) Aufbrechen der kohärenten Strukturen	130
bb) Politischer Ausgleich statt rechtlicher Steuerung	131
cc) Eingeschränkte Funktion der Judikative	131
d) Bilanz	133
II. Europa - eine legitimierte Ordnung?	136
1. Der Dualismus von Legitimationsträgern als Grundlage des supranationalen Herrschaftsmodells	136
a) Staaten und Individuen als Elemente der Gemeinschaftsrechtsordnung	136
b) Staatswerdung durch Einbeziehung der Individuen?	140
c) Zwischenergebnis	144
2. Zwei Legitimationsträger - zwei Legitimationskonzepte	145
a) Formelle staatenbezogene Legitimation	145
b) Formelle individuenbezogene Legitimation	146
III. Problemfelder der supranationalen Verfassung	147
1. Die gegenseitige Abhängigkeit von Legitimationsverfahren und Entscheidungsstrukturen	147
2. Integration von Staaten und Individuen	148

C. Stärkung europäischer Normativität und Legitimation	151
I. Grundbedingungen staatenbezogener Legitimation in Europa	151
1. Die Erhaltung der Dynamik der europäischen Idee	151
2. Der offene Prozeß	153
3. Die „Spill-over-Technik“	154
4. Zwischenergebnis	155
II. Grundbedingungen individuenbezogener Legitimation	156
1. Welches Demokratiekonzept für Europa?	158
a) „Organische Einheit“ als Grundlage identitätsbezogener Demokratie	158
b) „Staatsvolk“ als Grundlage staatsbezogener Demokratie	159
c) „Bevölkerung“ als Grundlage situationsbezogener Demo- kratie	161
d) Der Dualismus als Grundbedingung supranationaler Demo- kratie	165
aa) Die Idee der Legitimationsvermittlung über ein Euro- päisches Parlament	165
bb) Die Auffassung des Gerichtshofs zur Vermittlung de- mokratischer Legitimation über das Parlament	167
cc) Die vertragliche Konzeption des Parlaments als Aus- druck des supranationalen Dualismus	168
2. Demokratievermittlung ohne Homogenität?	173
a) Die Forderung nach Homogenität als Demokratievorausset- zung	173
b) Die Anknüpfung an das Homogenitätskriterium im Maas- tricht-Urteil und im Euro-Beschluß des BVerfG	175
c) Homogenität oder Konsens?	178
3. Zwischenergebnis: Der Konsens der Unionsbürger als Grundla- ge individuenbezogener europäischer Demokratie	181
III. Vorschläge zur Verbesserung individuenbezogener Legitimation	184
1. Die Verstärkung individuenbezogener Integrationsfaktoren	184
a) Die inhaltliche Erweiterung der Freiheitsrechte im gegen- wärtigen Gemeinschaftsrecht	184

b)	Die europaweite Gleichheitsverwirklichung durch das Gemeinschaftsrecht	187
aa)	Das Fehlen eines allgemeinen Gleichheitssatzes	188
bb)	Gleichheitsdefizite bei der politischen Mitwirkung	189
c)	Verstärkung europäischer Freiheit und Gleichheit	192
d)	Der Vorschlag, eine Kompetenzordnung nach Sachbereichen einzuführen	196
e)	Die vorgeschlagene Verbesserung der europäischen Wertordnung	198
aa)	Mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Präambeln	199
bb)	Kein individuenbezogenes Gesamtsystem europäischer Werte	200
cc)	Die mangelnde Erfäßbarkeit europäischer Werte	202
2.	Die vorgeschlagene Verbesserung von Transparenz und Kommunikation	203
a)	Die Forderung nach Verbesserung der Transparenz	203
b)	Die Forderung nach Schaffung von Verbänden und Parteien	204
c)	Die Forderung nach einer Vereinheitlichung des Kommunikationssystems	206
aa)	Die mangelnde Einheitlichkeit von Kommunikation und Sprache	206
bb)	Erhaltung statt Beseitigung der Sprachenvielfalt	207
3.	Zwischenergebnis	210
IV.	Die gegenseitige Zuordnung von Staaten und Individuen als Basis europäischen Verfassungsrechts	211
1.	Normativitätsverlust bzw. Verstaatlichung als Konsequenz einer jeweils einseitigen Weiterentwicklung Europas	211
a)	Normativitätsverlust durch isolierten Ausbau der staatenbezogenen Legitimationsgrundlagen Europas	212
b)	Verstaatlichung durch isolierten Ausbau der individuenbezogenen Legitimationsgrundlagen Europas	212
c)	Die Unnötigkeit einer Entscheidung in der Finalitätsfrage	215
2.	Grundlage europäischer Normativität: Dynamik durch Recht	215

3. Grundlage europäischer Legitimation: Die gegenseitige Zuordnung der beiden Legitimationsebenen	216
D. Neukodifikation oder Vertragsfortschreibung?	220
I. Die erneute Verfassungsinitiative des Europäischen Parlaments im Vorfeld der Maastricht-II-Verhandlungen	220
II. Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses vom 9.2.1994	222
1. Einbau in den Maastricht-II-Reformprozeß	223
2. Ziele und Grundsätze der Verfassunggebung	223
3. Einzelne Reformvorschläge im Entwurf	225
a) Die von der Union verbürgten Menschenrechte	225
b) Die Zuständigkeiten der Union	226
c) Die Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens	227
aa) Mehr Einfluß für das Parlament	227
bb) Der Rat als Regierung der EU	228
cc) Zurückstufung der Kommission	229
d) Die Aufgaben der Union	230
e) Differenzierte Integration, Beitritt und Inkrafttreten	231
4. Wertung	232
III. Der „Entwurf eines konsolidierten Vertrages über die Europäische Union“ im Auftrag des Europäischen Parlaments	233
1. Grundzüge und methodischer Ansatz	234
2. Der Aufbau des Vertragsentwurfs	235
3. Wertung	236
IV. Der Entwurf einer einheitlichen und vereinfachten Version der Verträge durch das Europäische Hochschulinstitut	239
1. Grundzüge und methodischer Ansatz	240
2. Ergebnisse	240
3. Gesamtbewertung	243
V. Der Beitrag des Vertrags von Amsterdam zur Reform des Primärrechts	244

VI. Schlußfolgerungen	250
Zusammenfassung	255
Literaturverzeichnis	259
Sachverzeichnis	279

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AmstV	Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2.10.1997
ann.	annotation
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
aRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16.4.1871
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayrVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BelgVerf	Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17.2.1994
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-DR	Bundesrats-Drucksachen
Bull.EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CMLR	Common Market Law Review

CSU	Christlich Soziale Union in Bayern
DänVerf	Verfassung des Königreichs Dänemark vom 5.6.1953
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte vom 28.2.1986
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute, Florenz
EuR	Europarecht
EuratomV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25.3.1957
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957

EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FinVerf	Finnische Regierungsform vom 17.7.1919
Fn	Fußnote
FranzVerf	Verfassung der Republik Frankreich vom 4.10.1958
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
ggf.	gegebenenfalls
GriechVerf	Verfassung der Republik Griechenland vom 9.6.1975
GS	Gedenkschrift
GZT	Gemeinsamer Zolltarif
Herv. d. V.	Hevorhebung des Verfassers
Hrsg.	Herausgeber
hrsg. von	herausgegeben von
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
ICJ-Rep.	International Court of Justice: Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders / Cour Internationale de Justice: Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances
IGH	Internationaler Gerichtshof
IrlVerf	Verfassung der Republik Irland vom 26.11.1992
i.S.d.	im Sinne des
ItalVerf	Verfassung der Republik Italien vom 27.12.1947
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts - Neue Folge
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KonsVE	Entwurf eines konsolidierten Vertrages über die Europäische Union
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft

LS	Leitsatz
LuxVerf	Verfassung des Großherzogtums Luxemburg vom 17.10.1868
n.F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLVerf	Verfassung des Königreiches der Niederlande vom 17.2.1983
NSdAP	Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei
NYU	New York University
NZZ	Neue Züricher Zeitung
m.a.W	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
ÖsterrVerf	Bundesverfassungs-Gesetz der Republik Österreich vom 10.11.1920
PE	Parlement Européen
PortVerf	Verfassung der Republik Portugal vom 2.4.1976
RabelsZ	Rabels Zeitung für ausländisches und internationales Privatrecht
Rec.	Receuil de la Jurisprudence de la Cour et du Tribunal de première instance
RGBL	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
Rn	Randnote
Rs.	Rechtssache
RSC	Robert-Schuman-Center des Europäischen Hochschulinstituts, Florenz
S.	Seite
SchwedVerf	Verfassung des Königreiches Schweden vom 1.1.1975
S. Ct.	Supreme Court
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
Sgl.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
SowjetVerf 1918	Verfassung der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken (1918)

Sp.	Spalte
SpanVerf	Verfassung des Königreiches Spanien vom 29.12.1978
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UA	Unterabsatz
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	Vereinte Nationen
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945
UNO	United Nations Organization
U.S.	U.S. Reports
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
US-Verfassung	Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17.9.1787
VE 1994	Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union vom 9.2.1994, Institutioneller Ausschuß des Europäischen Parlaments
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (vormals Zeitschrift für Insolvenz- praxis)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung: Die Forderung nach einer Verfassungsgebung für Europa

1. Die Idee europäischer Einigungs- und Friedenspläne läßt sich in Ansätzen bis in das 14. Jahrhundert zurückverfolgen, als sich das mittelalterliche Weltbild mit seinen eher dynastischen Einheitsvorstellungen aufzulösen begann¹. Diese frühen Vorschläge zielten jedoch meist auf staatenbündische Konzepte². Erst ab dem 19. Jahrhundert kam es vermehrt zur Forderung nach einer föderalen Staatenunion als Gegenmodell zu einem Europa der Nationalstaaten. Solchen föderalen Projekten lag dabei oft die Idee einer „europäischen Verfassung“ als Grundlage überstaatlicher Bindung der Nationalstaaten zugrunde; so verlangten etwa *Claude Henri de Saint-Simon* und *Augustin Thierry* 1815, anläßlich des Wiener Kongresses:

„Jede Vereinigung der Völker bedarf, wie jede Vereinigung von Menschen, gemeinschaftliche Anstalten, bedarf einer Gliederung; sonst wird Alles durch die Gewalt entschieden. Wollen, daß Europa durch Verträge und Kongresse im Friedens-Zustande sey, heißt wollen, daß ein gesellschaftlicher Körper durch Konventionen und Vergleiche bestehe; ... Europa (würde) die bestmögliche Verfassung haben ... , wenn alle Nationen, die es in sich faßt, jede von einem Parlament regieret würden, und wenn diese die Obergewalt eines allgemeinen Parlaments anerkannten, welches über alle National-Regierungen gestellt, und mit der Macht versehen wäre, ihre Streitigkeiten zu schlichten.“³

Auf dem Wiener Kongreß kam es freilich nicht zur Verwirklichung dieser Einheitsprojekte, sondern zur Wiederherstellung und Stärkung der Nationalstaaten. Die Idee „Vereinigter Staaten von Europa“⁴ blieb Utopie. Erst 140 Jah-

¹ So *Capotorti / Hilf / Jacobs / Jacqué*: Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, 1986, S. 17; vgl. hierzu *Foerster*: Europa, Geschichte einer politischen Idee - Mit einer Bibliographie von 182 Einigungsplänen aus den Jahren 1306 bis 1945, 1967.

² Dies gilt insbesondere für die bekanntesten Einigungspläne von *Abbé de Saint Pierre* (*Memoire pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, 1713) und *Immanuel Kant* (*Zum ewigen Frieden*, 1795).

³ *Claude Henri de Saint-Simon* und *Augustin Thierry*: Von dem Wiederaufbau der europäischen Staaten-Gesellschaft, 1815, nachgewiesen bei *Lützel*: Europa - Analysen und Visionen der Romantiker, 1982, S. 283 (286/292).

⁴ Die Forderung nach „Vereinigten Staaten von Europa“ wurde während des 19. Jahrhunderts immer wieder von der „Ligue Internationale Permanente de la Paix“ und ihrem Präsidenten *Charles Lemonniers* erhoben (dargestellt von *Wehberg*: Ideen und Projekte betr. die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten 100 Jahren (1941), 1984, S. 24 ff.). Die 1923 in Wien von *Coudenhove-Kalergi* gegründete Pan-euro-

re später, nach der Erfahrung verheerender Weltkriege und der Gefahr eines Verfalls Europas in die Bedeutungslosigkeit, hatte die Vision einer rechtlich gesicherten europäischen Einigung wieder eine Chance. Heute, am Ende des 20. Jahrhunderts, ist sie als vielleicht letztes politisches Ideal übriggeblieben.

Die Forderung, Europa eine Verfassung zu geben, ist Teil der „Europäischen Idee“; immer wieder hat es Vorschläge für eine „verfassungsartige“ Systematisierung und Festschreibung des zugrundeliegenden Primärrechts gegeben; seit 1945 lassen sich drei Hauptphasen europäischer Verfassungsinitiativen feststellen: zunächst zu Beginn der europäischen Einigung in den frühen fünfziger Jahren⁵, eine zweite Phase ab Mitte der siebziger Jahre, angesichts der nach dem Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands drohenden Stagnation⁶ und, drittens, die erneuten Initiativen im Vorfeld des Maastrichter EU-Vertrags sowie während der Regierungskonferenz 1996/1997⁷. Insbesondere das Euro-

päische Bewegung übte ebenfalls auf die Politik der zwanziger Jahre und auf die Wiedergeburt der Europäischen Bewegung nach 1945 Einfluß aus.

⁵ Zu nennen sind insbesondere der Verfassungsentwurf der Ad-hoc-Kommission vom 10.3.1953 (abgedruckt bei *Schwarze/Bieber* (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 397), nach dem Scheitern der EVG der französische *Fouchet-Plan* vom 15.3.1962 und der Gegenentwurf der Delegationen der fünf anderen Mitgliedstaaten (synoptisch abgedruckt bei *Schwarze/Bieber* (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 435).

⁶ Über den Kommissionsbericht vom 26.6.1975 (Bull. EG, Beilage 5/1975) und den *Tindemanns-Bericht* vom 29.12.1975 (Bull. EG, Beilage 1/1976) kam es am 14.2.1984 zu einer engagierten Verfassungsinitiative des Europäischen Parlaments (der nach seinem Initiator benannte *Spinelli-Entwurf*). Etwa zeitgleich (am 26.9.1983) schlug die EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments einen Alternativentwurf vor. Wenngleich sich diese Entwürfe nicht durchsetzen konnten, beeinflussen sie jedoch die pragmatischere Initiative der Außenminister *Genscher* und *Colombo* zur Weiterentwicklung des Primärrechts, welche letztlich zur Verabschiedung der EEA führte.

⁷ Von 1989 bis 1994 setzte sich der Institutionelle Ausschuß des Parlaments mit der erneuten Initiative zu einer europäischen Verfassung auseinander; es kam zu mehreren Entschließungen des Plenums des Europäischen Parlaments: Entschließungen vom 12.4.1989 (Abl. C 1989/120, S. 51), 11.7.1990 (Abl. C 1990/231, S. 91), 22.11.1990 (Abl. C 1990/324, S. 219) und 12.12.1990 (Abl. C 1991/19, S. 65). Schließlich arbeitete der Institutionelle Ausschuß einen vollständigen Verfassungsentwurf aus und legte ihn am 10.2.1994 dem Plenum des Parlaments vor (BR-DR 182/94). Die in Art. N [48] Absatz 2 EUV vorgesehene „Vertragsüberprüfungskonferenz“ 1996 gab erneut Anlaß, Initiativen zur Bereinigung des europäischen Primärrechts vorzuschlagen. In diesem Zusammenhang stehen insbesondere die Vorschläge der „Europäischen Strukturkommission“ unter *Werner Weidenfeld* (Europa '96 - Reformprogramm für die Europäische Union, in ders.: Reform der Europäischen Union, 1995, S. 11), das sogenannte *Schäuble / Lamers-Papier* der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (teilweiser Abdruck in FAZ vom 8.9.1994) und der integrationskritische Vorschlag der „European Constitutional Group“, eine Arbeitsgemeinschaft europäischer Wirtschaftsprofessoren (FAZ vom 28.8.1993, S. 11; NZZ vom 4./5.6.1994, S. 29). Das Europäische Parlament setzte sich in einer Entschließung vom 17.5.1995 nochmals mit der Frage einer Reform der Verträge im Rahmen der Regierungskonferenz auseinander (EuGRZ 1995, S. 323). Eine Arbeitsgruppe des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments (Task-force „Regierungs-

päische Parlament versuchte mehrfach durch ausgearbeitete Vorschläge einen Prozeß europäischer Verfassungsgebung in Gang zu setzen. Doch sahen sich auch andere europäische Institutionen, politische Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten, unabhängige Gruppen und selbst Privatleute⁸ zu Verfassungsentwürfen aufgerufen. Dies zeigt, daß es sich bei dieser Frage um mehr handelt, als um ein akademisches „Glasperlenspiel“ oder den verzweifelten Versuch eines einflußlosen Parlaments, nennenswerte Zuständigkeiten zu erlangen⁹. Ein Ende der „unendlichen Geschichte“ europäischer Verfassungsinitiativen ist daher nicht abzusehen.

2. Den dargestellten Verfassungsinitiativen lag meist die Auffassung zugrunde, die bisherige vertragliche Grundlage der europäischen Einigung sei mangelhaft oder dem Stand der Integration nicht mehr angemessen. Oft vermischen sich daher die Forderungen nach europäischer Verfassungsgebung mit inhaltlichen Reformansätzen; es wird erhofft, über Verfassungsgebung politisch-funktionale Mängel des Primärrechts ausgleichen zu können. So wie im 19. Jahrhundert die Idee der staatlichen Verfassungsordnung mit der Forderung nach Herstellung eines bürgerlichen Rechtsstaats vermengt wurde¹⁰, werden auch europäische Verfassungsinitiativen mit der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der europäischen Ordnung begründet:

Mit europäischer Verfassungsgebung soll der tiefen Akzeptanzkrise der Union begegnet werden, denn nur im Wege einer grundlegenden Reform der europäischen Verträge könnten die strukturellen Defizite der europäischen Ordnung beseitigt werden. Bereits die Anzahl der Gemeinschaftsverträge, noch mehr aber deren redaktionelle Verschachtelung und terminologische Konfusion in der Benennung der Europäischen Organe lähme den Umgang mit dem Gemein-

konferenz“) erstellte einen „Entwurf eines konsolidierten Vertrages über die Europäische Union“, mit dem die verschiedenen vertraglichen Grundlagen des bisherigen Primärrechts zu einem einheitlichen und vereinfachten Dokument zusammengefaßt werden sollen (EP Arbeitsdokumente W-17/rev.). Eine ähnliche redaktionelle Vereinheitlichung des geltenden Primärrechts legte am 21.9.1996 - ebenfalls im Auftrag des Europäischen Parlaments (Appel d'offre No. IV/95/59 vom 7.9.1995) - das Robert-Schuman-Center des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz vor (EUI/RSC: Rapport pour le Parlement européen).

⁸ Neben den dargestellten Vorschlägen etwa die Initiativen von *Cromme* (Verfassungsvertrag der Gemeinschaft der Vereinigten Europäischen Staaten - Ein realistischer Entwurf, 1987) und *Koch* (Das Ende des Selbstbetrugs: Europa braucht eine Verfassung, 1997).

⁹ So aber *Möschel*: Europäische Integration am Wendepunkt? Perspektiven nach Maastricht, WiSt 1994, S. 123 (129).

¹⁰ Wie *Carl Schmitt* darstellt, war der Verfassungsbegriff stets ein „Kampfbegriff“; nur eine den jeweiligen politischen Forderungen entsprechende Verfassung wurde als „wahre Verfassung“ anerkannt (Verfassungslehre (1928), 1993, S. 36-41 und 43).