

Schriften zum Europäischen Recht

Band 89

Verfassungsfunktionen – Vertragsfunktionen

Strukturelle Divergenz zwischen
bundesstaatlichen Verfassungen und
EU-Gründungsverträgen
aus funktioneller Sicht

Von

Henning Köppen



Duncker & Humblot · Berlin

HENNING KÖPPEN

Verfassungsfunktionen – Vertragsfunktionen

Schriften zum Europäischen Recht
Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 89

Verfassungsfunktionen – Vertragsfunktionen

Strukturelle Divergenz zwischen
bundesstaatlichen Verfassungen und
EU-Gründungsverträgen aus funktioneller
Sicht – Ein kritischer, am Beispiel der
Neuen Bundesverfassung der Schweizerischen
Eidgenossenschaft rechtsvergleichender Beitrag zur
Diskussion um einen „Europäischen Bundesstaat“
und eine „Verfassung für Europa“

Von

Dr. Henning Köppen LL.M.



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Katholieke Universiteit Brussel hat diese
Arbeit im Jahre 2001 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-10867-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Nach anderthalbjähriger Entstehungszeit wurde die vorliegende Untersuchung im Januar 2001 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Katholieke Universiteit Brussel als Dissertation angenommen. Disputationstermin war der 3. September 2001. Für den Druck konnte später erschienene Literatur noch bis Anfang 2002 eingearbeitet werden.

Es ist mir ein Anliegen, auch an dieser Stelle all jenen aufrichtig zu danken, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit menschlich und fachlich begleitet haben. Ein herzliches Dankeschön gilt darunter vor allem Prof. Dr. em. F. *Rigaux* (U. C. Louvain), der mir trotz vielfältiger Beschäftigung im Ausland stets mit seinem ganzen Sachverstand, seiner langjährigen Erfahrung und überaus angenehmen Art der Betreuung zur Seite stand. Ist vielfach die Rede von der bereichernden Wirkung einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa, so wurde in diesem Falle mir die dankenswerte Gelegenheit zuteil, hiervon profitieren zu können. Großen Dank schulde ich weiterhin Prof. Dr. M. *Van Hoecke* (K. U. Brussel), der mir als damaliger Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät ein weiteres Mal die Tore zur Stätte meiner vorangegangenen Master-Studien öffnete, die Arbeit gemeinsam mit o.g. begleitete und durch sein freundschaftliches, hilfsbereites Wesen vieles zum gelungenen Ablauf der Forschungen beitragen konnte. Ausdrücklich bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. F. *Gotzen* (K. U. Brussel), Prof. Dr. F. *Fleerackers* (K. U. Brussel) und Prof. Dr. K. *Lenaerts* (K. U. Leuven) als weiteren Teilnehmern der Prüfungskommission. Sie hatten entscheidenden Anteil an einer anspruchsvollen, wiederum sehr angenehm verlaufenen abschließenden Diskussion über das Thema und den Inhalt meiner Arbeit. Überdies sei den Professoren Dr. M. *Bothe* (Frankfurt) und Dr. C. *Vedder* (Augsburg) für Ihre positiven Stellungnahmen im Vorfeld der Zulassung zum mündlichen Verfahren herzlich gedankt.

Nicht zuletzt sind es meine lieben Eltern, denen ich für ihre vielfältige Unterstützung meines juristischen Werdegangs hiermit einen besonderen Dank und große Anerkennung ausspreche.

Köln, im Februar 2002

Henning Köppen

Inhaltsübersicht

Einleitung: Staatsbezogenheit europäischer Verfassungsbestrebungen	19
I. Ziel, Methode und Gang der Arbeit	25
II. Vergleichsobjekt Eidgenossenschaft	27
A. Organisationsfunktion	30
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Arbeitsteilung im „unitarischen Bundesstaat“	30
II. Die EU-Gründungsverträge – Aufgabenteilung im supranationalen „Staatenver-	46
bund“	
III. Zusammenfassung	71
B. Stabilisierungs- und Evolutionsfunktion	73
I. Die bundesstaatliche Verfassung – „Feste Verfassung“	73
II. Die EU-Gründungsverträge – „Offenes Recht“	106
III. Zusammenfassung	139
C. Legitimationsfunktion	141
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Volksvermittelte Legitimation	141
II. Die EU-Gründungsverträge – Staatenvermittelte Legitimation	162
III. Zusammenfassung	189
D. Integrationsfunktion	191
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Individuenbezogene Integration	191
II. Die EU-Gründungsverträge – Politische Zusammenarbeit in sich integrierter	220
Staaten	
III. Zusammenfassung	249

E. Schutz- und Grundordnungsfunktion	251
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Umfassende Verantwortlichkeit eines „Gemeinwesens“	251
II. Die EU-Gründungsverträge – Duale Schutzmechanismen eines „Wirtschaftswesens“	268
III. Zusammenfassung	310
Schlußbetrachtung: „Wunschraum Europastaat“	312
Literaturverzeichnis	316
Stichwortverzeichnis	336

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Staatsbezogenheit europäischer Verfassungsbestrebungen	19
I. Ziel, Methode und Gang der Arbeit	25
II. Vergleichsobjekt Eidgenossenschaft	27
A. Organisationsfunktion	30
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Arbeitsteilung im „unitarischen Bundesstaat“	30
1. Strukturmerkmale des Bundesstaates – Formgebung durch die Gesamtstaatsverfassung	31
2. Doppelte Staatlichkeit nach Maßgabe der BV	32
3. Rechtsinhaltliche Zentralmacht des Bundes im Rahmen vertikaler Machtverteilung („Hierarchie“)	36
a) Föderative Institutionenstruktur – Einbußen kantonalen Einflusses	36
b) Gesetzgebung, Vollzug und Bundestreue	38
c) Rechtsprechung	40
d) Auswärtige Gewalt	41
e) Finanzverfassung	44
f) Fortschreitende Unitarisierung	45
II. Die EU-Gründungsverträge – Aufgabenteilung im supranationalen „Staatenverbund“	46
1. Strukturmerkmale europäischer Supranationalität – die EU als funktionalistische Kreation ihrer Mitglieder	47
2. Die EU als rechtsformal völkerrechtliche Verbindung souveräner Nationalstaaten	51
3. Rechtsinhaltliche Zentralmacht der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen vertikaler Machtverteilung („Kooperation“)	55
a) Supranationale Institutionenstruktur – Wahrung mitgliedstaatlicher „Herrschaft“	62
b) Normsetzung, Vollzug und Gemeinschaftstreue	64
c) Rechtsprechung	66

d) Auswärtige Gewalt	68
e) Finanzordnung	68
f) Fehlende Anzeichen einer „europäischen Verstaatlichung“	70
III. Zusammenfassung	71
B. Stabilisierungs- und Evolutionsfunktion	73
I. Die bundesstaatliche Verfassung – „Feste Verfassung“	73
1. Wesensmäßige Statik – Evolution nur innerhalb des pouvoir constitué	74
a) Statische Normentypen	74
b) Verfassungsimmanent begrenzte Evolutionspotentiale – Sozialstaatsprinzip	79
2. Formelle Unverbrüchlichkeit durch Recht und Zwang	86
a) Schriftform	86
b) Normenhierarchie nach Maßgabe der Bundesverfassung	87
c) Erschwerte Verfassungsrevision zum Schutze der Bundesverfassung	89
aa) Ausschließlichkeit und Beachtung formeller Schranken	90
bb) Verfassungsimmanente materielle Schranken	92
cc) Schranken in internationalem Recht	99
d) Kontrolle und Durchsetzung des Bundesrechts	101
e) Andere Stabilisierungsinstrumente – „Wehrhafte Demokratie“ zum Schutze der Verfassung	104
f) Keine Sezession	105
II. Die EU-Gründungsverträge – „Offenes Recht“	106
1. Wesensmäßige Dynamik – Evolution des pouvoir constitué selbst (europäischer Integrationsgrundsatz)	107
a) Offene Normentypen und europäische Praxis	110
b) Exogene Integrationsbeschränkungen – „offensiv-hemmende“ Wirkung nationaler Struktursicherungsklauseln (Bsp. Art. 23 I, 3 i.V.m. 79 III GG)	116
2. Formelle Flexibilität durch politischen Konsens	119
a) Normenhierarchie – Offener Dissens	119
b) Erschwerte Vertragsänderung zum Schutze der Mitgliedstaaten	123
aa) Formelle Schranken – Effektivität informeller Vertragsänderung	123
bb) Exogene materielle Schranken – „defensiv-stabilisierende“ Wirkung nationaler Struktursicherungsklauseln (Bsp. Art. 23 I, 1 GG)	128

Inhaltsverzeichnis	11
cc) Schranken in internationalem Recht	132
c) Kontrolle und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts – keine europäische Zwangsgewalt	133
d) Andere Stabilisierungsinstrumente – Ausnahmeklauseln zum Schutze der Mitgliedstaaten	135
e) Zulässigkeit von Sezession und Auflösung	136
III. Zusammenfassung	139
C. Legitimationsfunktion	141
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Volksvermittelte Legitimation	141
1. Grundlage demokratischer Legitimation – Volkssouveränität	142
a) Verfassungsgebung durch das Volk	146
b) Legitimationsträger Staatsvolk („demokratische Homogenität“)	149
2. Verwirklichung demokratischer Legitimation – Repräsentative Demokratie ..	153
a) Volksvertretung als oberste Gewalt im Bunde – Die Bundesversammlung .	157
b) (Direkt-)Demokratische Willensbildung – Politische Rechte	160
II. Die EU-Gründungsverträge – Staatenvermittelte Legitimation	162
1. Grundlage demokratischer Legitimation – Genossenschaftlich geteilte Volkssouveränität	164
a) Kein „europäisches Staatsvolk“ durch Unionsbürgerschaft	164
b) Keine „europäische Volkssouveränität“ durch EP-Parlamentarismus	166
c) Begründung und Rückanbindung europäischer Hoheitsgewalt an die Mitgliedstaaten	171
2. Verwirklichung demokratischer Legitimation – „institutionelles Gleichgewicht“ für hinreichend effektiven Einfluß mitgliedstaatlicher Repräsentationsorgane	174
a) Staatenvertretung als oberste Gewalt der EG – Die Rolle von Rat und nationalen Parlamenten	174
b) Unionsadäquat beschränkte Rolle des Europäischen Parlaments	179
c) Defizite	181
aa) Rat und nationale Parlamente – Angleichungen durch Nizza	182
bb) Europäisches Parlament	185
3. Verstärkung staatenvermittelter Legitimation – Wirtschaftliche Problemlösungskompetenz der Gemeinschaft	188
III. Zusammenfassung	189

D. Integrationsfunktion	191
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Individuenbezogene Integration	191
1. Grundlage individuenbezogener Integration – außerrechtliche Einheit des Volkes („bündische Homogenität“) und demokratische Kultur	193
a) Gemeinsame Religion	196
b) Gemeinsame Geschichte	199
c) Gemeinsame geographische und wirtschaftliche Bedingungen	202
d) Gemeinsame Kultur und Sprache	204
e) Die Eidgenossen – Homogenität trotz Vielfalt	206
2. Ziel und Verwirklichung individuenbezogener Integration – Gewährleistung politischer Freiheitsrechte zur Bildung eines demokratischen Kommunikationssystems	210
a) Politische Parteien	210
b) Direkt-demokratische Elemente	213
c) Politische und andere Freiheitsrecht; ausgrenzende Mechanismen	214
d) Defizite	217
II. Die EU-Gründungsverträge – Politische Zusammenarbeit in sich integrierter Staaten	220
1. Grundlage gemeinschaftsspezifischer Integration – Heterogenität der Unionsvölker	221
2. „Sozialadäquat“ begrenzte Verwirklichung individuenbezogener Integration .	236
a) Europäische Parteien	237
b) Wahlen und Freiheitsrechte	240
3. Ziel und Verwirklichung gemeinschaftsspezifischer Integration – Rechtsharmonisierung, kohärente Zusammenarbeit, Friedenssicherung	244
III. Zusammenfassung	249
E. Schutz- und Grundordnungsfunktion	251
I. Die bundesstaatliche Verfassung – Umfassende Verantwortlichkeit eines „Gemeinwesens“	251
1. Horizontale Gewaltenteilung zur Sicherung individueller Freiheit	252
2. Umfassende Achtung der Grundrechte	257
a) Subjektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte	258
b) Objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte – Allseitigkeit des Staatszwecks .	261

II. Die EU-Gründungsverträge – Duale Schutzmechanismen eines „Wirtschaftswesens“	268
1. „Institutionelles Gleichgewicht“ zur Sicherung effektiven Gemeinschaftshandelns	269
2. Gemeinschaftsgrundrechte und Grundfreiheiten	274
a) Subjektiv-rechtliche Gehalte	274
aa) Strukturell defizitäre Gewährleistung von Gemeinschaftsgrundrechten	274
(1) Koordination und Kooperation des europäischen und einzelstaatlichen Rechtsschutzes – „Mehrdimensionalität“ nationaler Ausführungs- und gemeinschaftlicher Rechtsakte	278
(2) Unklare Normbereiche	287
(3) „Europafreundliche“ Kognition und Schrankenregelung	289
(4) Defizitäres EG-Prozeßrecht	292
(5) Verbesserungen durch europäische Grundrechtscharta?	295
bb) Innerstaatlich begrenzte Wirkung der Grundfreiheiten	297
b) Objektiv-rechtliche Gehalte – Sachliche Beschränktheit der Union	301
aa) Gemeinschaftsgrundrechte	303
bb) Grundfreiheiten und andere Gemeinschaftsgrundsätze	307
III. Zusammenfassung	310
Schlußbetrachtung: „Wunschtraum Europastaat“	312
Literaturverzeichnis	316
Stichwortverzeichnis	336

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aBV	alte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1848/74)
AdR	Ausschuß der Regionen
a.F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Politikwissenschaften
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie
Art.	Artikel
AstV	Ausschuß der ständigen Vertreter
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland
AuslG	Ausländergesetz
BBPS	Beutler / Bieber / Piepkorn / Streil (vgl. Inhaltsverzeichnis)
Bd.	Band
BGE	Entscheidung des Bundesgerichts
BPR	Schweizerisches Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BStG	Biersteuergesetz der Bundesrepublik Deutschland
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BüG	Schweizerisches Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (auch E)
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
Dok.KOM	Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (auch BVerfGE)
EA	Europaarchiv
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte

EG	Europäische Gemeinschaft
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (-M/-A: Version von Maastricht / Amsterdam)
EMRK	Europäische Kommission für Menschenrechte
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ER	Europarecht (Lehrbuch)
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (-M/-A: Version von Maastricht / Amsterdam)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f, ff	folgende
FS	Festschrift
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
G/T/E	Groeben / Thiesing / Ehlermann (vgl. Literaturverzeichnis)
GVG	Schweizerisches Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung vom 23. März 1963 (SR 171.11)
h.A.	herrschende Ansicht
HbDStR	Handbuch des Staatsrechts des Deutschen Reiches (vgl. Literaturverzeichnis)
HbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Literaturverzeichnis)
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i.e.	im einzelnen
ILC	International Law Commission

i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	im Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
m. w. Nw.	mit weiteren Nachweisen
nBV	neue Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2000)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OG	Schweizerisches Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
o. g.	oben genannt / e / r
ÖZPw	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts
RiL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
s.	siehe
s. a.	siehe auch
SchKG	Schweizerisches Bundesgesetz über Schuldbeitreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)
sog.	sogenannte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u. a.	unter anderem / n
ÜBest.	Übergangsbestimmung
VE	Verfassungsentwurf
vgl.	vergleiche
vglb.	vergleichbar
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung

ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffern
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
z.T.	zum Teil

Einleitung: Staatsbezogenheit europäischer Verfassungsbestrebungen

Die Vorstellung der Europäischen Gemeinschaften¹ als partieller, nach Vollen-
dung strebender „Bundesstaat“ scheint seit den ersten Vertragsschlüssen von Paris
und Rom nichts von ihrer Faszination verloren zu haben². Im Gegenteil: Durch die
Fortentwicklung des europäischen Vertragswerks in Maastricht 1992, erst Recht
aufgrund angeregter Diskussionen um und seit den Regierungskonferenzen von
Nizza 2000 und Laeken 2001 („Post-Nizza-Prozeß“), beansprucht die Frage nach
der Notwendigkeit staatsähnlicher Unionsstrukturen – nach einem bereits vollendet
bundesstaatlicher Charakter der EU gar³ – wider aller wachsenden Europaskepsis
in der betroffenen Bevölkerung⁴ mehr Aufmerksamkeit denn je⁵.

¹ Im Folgenden seien die Begriffe „Europäische Union“, „Union“, „EU“, „Europäische
Gemeinschaft(en)“, „Gemeinschaft(en)“ und „EG“ synonym für den Gesamtverband der Euro-
päischen Union in seiner seit dem Maastricht-Vertrag bekannten Form verwendet und das
Gemeinschaftsrecht als qualifizierter Bestandteil des Unionsrechts verstanden. Auf Beson-
derheiten – geht es etwa um eine Völkerrechtsfähigkeit der einzelnen Teilorganisationen –
wird erforderlichenfalls eingegangen.

² Vgl. noch zur EGKS die Übersicht bei *Schlochauer* ArchVR 3 (1951/52), S. 385;
Ophüls, NJW 1951, 289 sprach von einer analog zum Bundesstaat ausgerichteten Idee *Schu-*
man's, wenn dieser die Pariser Verträge von 1951 als Grundlage einer „viel größeren und tie-
feren Gemeinschaft“ und „erste Etappe der Europäischen Föderation“ bezeichne (zit. bei
Streinz ER Rn. 15); ebenso *Hallstein*, Unvollendeter Bundesstaat (der eine europäische Staat-
lichkeit allerdings 1979 klar verneint); *Everling*, Überlegungen, S. 607; *Zuleeg* (NJW 2000,
2851) erkennt bundesstaatliche Züge, welche die Gemeinschaften, ohne dadurch jemals Bun-
desstaat gewesen zu sein, von Anfang an getragen hätten; m.w.Nw. *Streinz* (Bundesverfas-
sungsgerichtliche Kontrolle, S. 120) und *Oppermann* ER Rn. 911.

³ Angesichts der sogleich anzuführenden föderativen Parallelen zwischen Bundesstaat und
EU ist *Zuleeg* (NJW 2000, 2851) zumindest erstaunt über die Einhelligkeit mit der ein voll-
endet bundesstaatlicher Charakter der Gemeinschaft letztlich verneint wird. Es müßten hier-
für jedenfalls immer nachdrücklicher nicht-juristische Indikatoren bemüht werden.

⁴ Auf Skepsis trifft schon die gegenwärtige Struktur der Gemeinschaft, vgl. nur die aus
Gemeinschaftsperspektive wenig erfolgreichen Maastricht-Referenden in Frankreich und
Dänemark (1993), das ablehnende Votum der irischen Bevölkerung zum Vertrag von Nizza
im Jahre 2001, oder die letzten Eurobarometer-Umfragen der EU-Kommission (siehe etwa
Eurobarometer Nr. 50 vom Herbst 1998, nach dem es nur 39% der Befragten bedauern wür-
den, wenn die EU scheiterte, oder Nr. 54 vom Herbst 2000, wonach zwar 50% der Befragten
die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU für eine gute Sache halten, jedoch ebenfalls die
Hälfte sie für negativ erachten bzw. indifferent sind; nach der Umfrage Nr. 55 vom Frühjahr
2001 wäre es im Durchschnitt immerhin 45% der EU-Bürger gleichgültig, wenn man ihnen
morgen erzählte, daß die EU gescheitert ist); die Kommission spricht in ihrem Weißbuch
„Europäisches Regieren“ [Dok. KOM (2001) 428 endg., S. 9 f.] von einer „Entfremdung“

Anlaß und Argumentationsbasis der Debatte bietet seitdem ein Dreifaches: Unverändert wird zunächst auf *grundlegende föderative Parallelen* zwischen Unions- und bundesstaatlichem Recht rekurriert. Offensichtlich ist über die Einheitlichkeit des institutionellen Rahmens auch auf Gemeinschaftsebene zur Aufteilung von Hoheitsgewalt eine Unterscheidung von ausschließlichen und konkurrierenden Kompetenzen festzustellen, gilt hier wie dort die Anerkennung eines Treuegrundsatzes (vgl. nun auch Art. 7 EUV-Amsterdam, im Folgenden EUV-A) und eine Art Kollisionsrecht zum Erhalt des Zusammenschlusses, oder sind die Austrittsmöglichkeiten des einzelnen Mitglieds beschränkt (ausdrücklich spricht Art. 23 I, 1 GG von einer Verpflichtung der Union auf „föderative“ Strukturen). Zudem wächst die Bedeutung einer EP-parlamentarischen Zustimmung für die Revision der europäischen Gründungsverträge (das Europäische Parlament selbst sieht sich dabei mittlerweile getragen von einer „einheitlichen Wählerschaft der Unionsbürger“). Zweitens findet sich der Hinweis auf den fortentwickelt *dynamisch-eigenständigen Charakter* der Gemeinschaftsordnung, insbesondere auf das zunehmende Abgehen vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat⁶, oder eine wachsende Einbeziehung nicht-wirtschaftlicher, etwa sicherheitspolitischer Aufgaben in den Zuständigkeitsbe-

und einer „großen Kluft“ zwischen der EU und den Menschen, in deren Diensten sie doch letztlich stehe; eine kritische, z.T. gar mehrheitlich ablehnende Haltung findet sich dann erst Recht mit Hinblick auf eine Osterweiterung der EU, vgl. die Eurobarometer-Umfrage Nr. 55, S. 57 ff. (andererseits wird eine europäische „Verfassung“ befürwortet, ebd. S. 39 ff.); zur seit Maastricht immer deutlicheren Kritik in Literatur und Rspr. vgl. etwa bei *Hilf* VVDStRL 54 (1994), 9 ff. m.w.Nw.; grundlegender kritisiert *Adam* (in: FAZ vom 8. 2. 2000, S. 49) eine Tendenz der Brüsseler Verantwortlichen, die politische Kultur zu mißachten, welche den Europäern beigebracht habe, den Staat von unten her, nicht aber von oben zu denken. Es gelte mittlerweile gar „Europa gegen die 'Europäer' zu verteidigen“; so besehen scheint es sich bei der vorliegend behandelten Debatte zur Staatlichkeit der Union überhaupt eher um eine „Kopfgeburt europäischer Führungseliten“, denn um ein breiter verwurzelt Anliegen „der Europäer“ zu handeln.

⁵ *Zuleeg* (NJW 2000, 2851) wählt als mittlerweile einzig „passende“ Benennung für die EU den Begriff der „Föderation“; nach *Herdegen* (EuGRZ 1992, 590 f.) mündet die EG „sachlogisch“ in einem Bundesstaat; *Stern* (SR Bd. I § 19, S. 650) geht davon aus, daß „sofern überhaupt möglich, ... ein vereinigt Europa nur föderativ denkbar [ist]“. Wie Deutschland 1871 nur als Bundesstaat gelingen konnte, so wird in einer größeren Dimension ... Europa nur bundesstaatlich konstruiert werden können, oder es wird ein geographisch bestimmter Erdteil schlechter nationaler Gewohnheiten bleiben“; in einem Papier „Europa wachrütteln“ (www.notre-europe.asso.fr) fordern verschiedene europäische Politiker vielsagend, „das Begonnene zu vollenden“ und auf dem institutionalisierten Wege einer „Föderation der Nationalstaaten“ ein europäisches „Gesellschaftsmodell“ zu schaffen und sichern (ebd. S. 2 f.); vgl. m.w.Nw. auch bei *Murswiek* Der Staat 32 (1993), 181, *Oppermann* ER Rn. 884 ff.; *Weidenfeld*, Wie Europa verfaßt sein soll, S. 27 ff., *Grimm* (Braucht Europa eine Verfassung, S. 34 f.), *Kokott* [AöR 119 (1994), 209], *Pernice* (JZ 2000, 867) sowie *Blanke* (DÖV 1993, 412), der an Meinungen erinnert, nach denen gerade ein Scheitern der Währungsunion eine Umwandlung der Union in dann bundesstaatliche Formen nach sich ziehen könne (ebd. S. 421).

⁶ Die Beschwerdeführer im „Maastricht“-Prozeß des deutschen Bundesverfassungsgerichts erkannten in Art. F III dieses Vertrages (im Folgenden EUV-M, Art. 6 IV EUV-A) gar eine Kompetenz-Kompetenz zugunsten der Union.

reich der EU. Wie als Reaktion auf die z.T. ernüchternden Ergebnisse von Amsterdam werden seit den Vertragskonferenzen von Nizza und Laeken zudem auch die *teilrealisierten, angestoßenen* oder zumindest *angedachten Projekte* einer europäischen Grundrechtscharta, eines (festen) Kompetenzverteilungskatalogs und weiterer institutioneller Reformen für die Union (etwa der Einrichtung einer zweiten oder dritten Subsidiaritäts-Kammer im oder neben dem Europäischen Parlament) ins Feld geführt, welche allesamt eher *für* denn gegen eine stetig bundesstaatlichere Orientierung der EU zu sprechen scheinen⁷.

Vom Festhalten an einem „Integrationsziel Europastaat“⁸ und der Suche nach einem „point of no return“ muß schließlich von daher ausgegangen werden, als sich die wiedererstartete⁹ Forderung nach einer „europäischen Verfassung“, wie sie nun auch in der „Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas“ durch den Europäischen Rat von Laeken 2001 Ausdruck gefunden hat, weder mit einem moderaten *völkerrechtlichen Verfassungsbegriff* bescheidet, noch das *supranationale Verständnis*, welches statt jenem zur Abgrenzung von staatsüblichen Strukturen herangezogen wird, verlässliche Differenzierungen und Begrenzungen erwarten läßt:

Der *völkerrechtliche Verfassungsbegriff* (so es ihn überhaupt gibt) umfaßt dabei trotz aller politischen Organisation der Staatengemeinschaft im Genfer Völkerbund von 1919 und dem darauf folgenden systematischen Ausbau der Völkerrechtsordnung nach wie vor nicht mehr, als geschriebene oder ungeschriebene „Ermächtigungsnormen“ zur Regelung des Zustandekommens neuen primären oder sekundären Völkerrechts¹⁰, bzw. „Steuerungsnormen“, die dieses Zustandekommen fördern, lenken, hemmen oder es verbieten¹¹. Gemessen an diesen Anforderungen

⁷ Zuleeg NJW 2000, 2851; Pernice (JZ 2000, 870) fordert für die (bisher aufgesparte) Verankerung der europäischen Grundrechtscharta in den Gemeinschaftsverträgen ein positives europäisches Referendum.

⁸ Isensee ebd.

⁹ Schon immer gab es Ansätze, nach denen die Gemeinschaftsverträge „gewissermaßen die Verfassung der Gemeinschaft“ (BVerfGE 22, 293, 296) oder „die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“ (Slg. 1986, 1339, 1365, „Les Verts“) darstellten, fanden sich in ihnen „Stücke von Verfassungsrecht“ (*Pescatore*, Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht, S. 335) oder (wie aber in allen Gründungsdokumenten internationaler Organisationen) ein „inhaltlicher Verfassungscharakter“ (*Monaco*, Principes, S. 101 ff.); vgl. auch *Bernhardt* (Verfassungsprinzipien, S. 52) und *Schwarze* (EuR Beiheft 1/2000, S. 7 ff.) m.w.Nw.

¹⁰ *Ungeschriebene* Ermächtigungsnormen werden insbesondere in der, mangels völkerrechtlich-verfassungsgebender Gewalt zwischen den Staaten praktizierten, *Gewohnheit* gesehen, völkerrechtliche Verträge als „primäre“ Völkerrechtsnormen zustande zu bringen und kodifizieren zu können. Hier steht eine Ermächtigungsnorm als quasi ungeschriebene Grundnorm oberhalb des primären Völkerrechts. Eine *geschriebene* Ermächtigungsnorm findet sich folglich in diesem Primärrecht selbst, wenn der Vertrag seinerseits die Möglichkeit zur Schaffung neuer, „sekundärer“ Formen völkerrechtlicher Rechtssetzung der Partner – z. B. durch Beschlüsse internationaler Organisationen – vorsieht (*Wengler* VR S. 173 ff.).

¹¹ Es handelt sich einerseits also um Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, die es den Vertragsstaaten verbieten oder sie *hemmen*, den status quo des Völkerrechts zum regel-