



Das eJournal der Europäischen Rechtslinguistik (ERL)  
Universität zu Köln

## **Die Europäische Union auf dem Weg zur Verfassungsrechtsgemeinschaft**

**Vortrag auf dem Kölner Symposium „50 Jahre Römische  
Verträge“ am 13. April 2007**

Klaus Stern

01. Juni 2010

urn:nbn:de:hbz:38-75190  
[www.zerl.uni-koeln.de](http://www.zerl.uni-koeln.de)

---

**Vortrag als Download:**  
[http://kups.ub.uni-koeln.de/7519/1/Stern\\_2007\\_Vortrag\\_EU\\_Verfassungsrechtsgemeinschaft.mp3](http://kups.ub.uni-koeln.de/7519/1/Stern_2007_Vortrag_EU_Verfassungsrechtsgemeinschaft.mp3)

---

**I.**

<1>

Wenn wir heute zum 50. Geburtstag des Abschlusses der Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft zusammengekommen sind, dann sollten wir uns auch daran erinnern, dass dies 60 Jahre nach Winston Churchills berühmter Züricher Rede gewesen ist, die von der „europäischen Familie“ sprach, zu der auch Deutschland gehören sollte, obwohl es nach Art. 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen von 1945 als „Feindstaat“ galt. Für viele ist der 25. März 1957 die eigentliche Geburtsstunde der europäischen Einigung. Darüber wird allerdings vergessen, dass schon in der 1848 gewählten und in der Paulskirche tagenden Deutschen Nationalversammlung der Abgeordnete Arnold Ruge in einer Rede das Projekt einer demokratischen europäischen Konföderation vorstellte – allerdings ohne jede Resonanz. Nicht besser ging es dem Dichter Victor Hugo 1851 vor der französischen Nationalversammlung. Sein Plan für ein vereintes Europa erntete nur Protest und Gelächter. Noch früher scheiterten Wissenschaftler mit ihren europäischen Vereinigungsideen anlässlich des Wiener Kongresses, gleichermaßen wie 100 Jahre später die Paneuropäische Bewegung des österreichischen Grafen Coudenhove-Kalergi, um nur wenige europäische Vorkämpfer zu nennen.

<2>

Zwei große europäische Kriege, teilweise sogar weltumspannenden Ausmaßes, hatten bekanntlich alle Einigungspläne scheitern lassen. Aber die frühen Utopien begannen, teils schon im Kriege selbst, mit neuem Elan jedoch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs<sup>1</sup>, der so viel Leid und Zerstörung über die europäischen Völker brachte, Schritt für Schritt Realität zu werden.

<3>

Der Schuman-Plan, der die deutsche und französische Produktion von Kohle und Stahl – unter Mitwirkung anderer europäischer Staaten – zusammenlegen und unter eine gemeinsame oberste Autorität stellen wollte, sprach schon von einer „ersten Etappe der Europäischen

---

<sup>1</sup> Zur Entstehungsgeschichte s. *H. von der Groeben*, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, 1995; *H. Wehberg*, Ideen und Projekte betr. die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten hundert Jahren, 1984; *H.-J. Küster*, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1982; *W. Loth*, Der Weg nach Europa, 2. Aufl. 1961. Eine Chronologie der Geschichte des Europas der Institutionen bietet *M. Gehler*, Europa- Ideen, Institutionen, Vereinigung, 2005, S. 405 ff.

Föderation“. Die Verwirklichung dieses Planes durch den auf 50 Jahre geschlossenen Montanunionvertrag von 1951 ermunterte bald dazu, weitere Schritte folgen zu lassen. Jedoch blieben sowohl die weitere Vergemeinschaftung als auch die Europäische Politische Gemeinschaft sowie die Europäische Verteidigungsgemeinschaft zunächst erfolglos.

<4>

Man kehrte danach wieder zurück zum Ausbau der Vergemeinschaftung auf wirtschaftlichem Gebiet. Ein Memorandum des Belgiers Paul-Henri Spaak initiierte Ende Mai 1955 die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und – ergänzt von Jean Monnet zur Lösung der europäischen Energieprobleme – einer Europäischen Atomgemeinschaft. Die Außenminister der sechs europäischen Kernstaaten akzeptierten auf der Konferenz von Messina im Juni 1955 diese Vorschläge. Damit wurde eine neue Phase der (west)europäischen Integration eingeleitet.<sup>2</sup> Ziel war namentlich die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und die Nutzung der Atomenergie zu friedlichen Zwecken. Am 25. März 1957 wurden in Rom der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft feierlich unterzeichnet. Ihre Ratifikation erfolgte in allen sechs Parlamenten zügig.

<5>

Dieser neue Integrationsschritt darf keineswegs als nur ökonomisch relevant verstanden werden. Er war eminent politisch. Das ist auch von allen Beteiligten so begriffen worden, ging es doch unmissverständlich um den Verzicht auf wichtige nationale Hoheitsbefugnisse, die auf supranationale Organe wie Kommission, (Minister-)Rat, Parlament und Gerichtshof übertragen wurden. Dass dieser zweite Integrationsschritt zu einer erstaunlichen Erfolgsgeschichte geführt werden sollte, ahnten nur wenige.<sup>3</sup>

## II.

<6>

Im Zeitpunkt der Unterzeichnung der beiden europäischen Gründungsverträge waren die Nachkriegsverfassungen der drei großen europäischen Kernstaaten Frankreich, Italien und Deutschland gerade im Kindesalter. Kein damals verantwortlicher Politiker, auch nicht die europäischen Gründungsväter – Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Robert Schuman und Paul-Henri Spaak, um nur die wichtigsten zu nennen –, wagte, an eine Verfassungsrechtsgemeinschaft für Europa zu denken. Beherrschend war der Gedanke, über das Abkommen über die Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), die Satzung des Europarates, die Europäische Menschenrechtskonvention und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hinaus durch einen großen

---

<sup>2</sup> Vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann*, Die neue Verfassung für Europa, 2005, S. 3 f. Ebda. Nachweise der früheren Stimmen; ferner *G. F. von Martens*, Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe fondés sur les Traités et l'Usage, 1788.

<sup>3</sup> Gleiche Bewertung bei *Th. Oppermann*, Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union, DVBl. 2007, 329.

Integrationschritt eine Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen, einen „Zweckverband funktioneller Integration“, wie Hans Peter Ipsen später formulierte.<sup>4</sup>

<7>

Und doch gab es gleichzeitig auch verborgene Ansätze für eine Konstitutionalisierung der Gemeinschaft. In der Präambel des EWG-Vertrages findet sich schon die seither immer wieder teils wörtlich, teils sinngemäß verwendete Formel von den „Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“. Freilich blieb offen, wie dieser Zusammenschluss zu gestalten sei und zu welchem Ende er führen sollte.

<8>

50 Jahre später wissen wir, dass 1957 ein Prozess immer stärkerer Verrechtlichung der Gemeinschaft in Gang gekommen ist. Walter Hallstein, einer der maßgeblichen Gestalter der Römischen Verträge<sup>5</sup>, hat zwar sehr bald von der Europäischen Gemeinschaft als „Rechtsgemeinschaft“ gesprochen, aber eine verfassungsrechtliche Perspektive hatte sich bei ihm nicht eingestellt; vielleicht wäre sie ihm als Privatrechtler, der mehr in Vertragskategorien dachte, auch fremd gewesen. Die Idee, vom völkerrechtlichen Vertrag zu einer Verfassung der Gemeinschaft zu gelangen, tauchte erstmals im Zusammenhang mit der Ratifizierung auf.<sup>6</sup>

<9>

1967 hat das Bundesverfassungsgericht im Kontext mit der Frage, ob Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden können, bemerkt: „Der EWG-Vertrag stellt gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft dar“.<sup>7</sup> Hans Peter Ipsen und andere waren es dann, die dem europäischen Primärrecht, also den Verträgen, unmissverständlich den Charakter einer „Verfassung der Gemeinschaften“ zugesprochen haben, weil sie „die grundlegenden Rechtssätze über die Zielsetzungen, die Organisation und die Funktionsweise der Gemeinschaften“ enthielten.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 196.

<sup>5</sup> So *Th. Oppermann*, *Ius Europaeum*, hrsgg. von C. D. Classen, M. Nettesheim, W. Graf Vitzthum, 2006, S. 125; *M. Kilian*, *Walter Hallstein: Jurist und Europäer*, JöR 53 (2005), S. 369 ff. m. w. Nachw.

<sup>6</sup> So erklärte die Bundesregierung bei der Ratifizierung des Montanunions- und des EWG-Vertrags vorausschauend, dass "ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlich hoher Gattung ins Leben gerufen" worden sei (vgl. Deut. Bundestag, 1/2401, Anl. 3, S. 4; 2. WP, Drs. 3440, Anl. C, S. 108). Dem folgten namhafte europarechtliche Autoren, beginnend mit *C. F. Ophüls*, *Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen*, in: *J. H. Kaiser* (Hrsg.), *Planung I*, 1965, S. 229; *H. P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 64.

<sup>7</sup> BVerfGE 22, 293 (296).

<sup>8</sup> *Th. Oppermann*, aaO, (Fn. 5), S. 235; so hieß es bereits in der amtlichen Begründung im Ratifizierungsverfahren, dass die Verträge "ein europäisches Gebilde verfassungsstaatlicher Gattung" schaffen, BT-Drucks. 1/2401, Anl. 3, S. 4; BT-Drucks. 2/3440, Anl. C, S. 108; ferner *Thomas Schmitz*, *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa als Verfassung*, in: *Festschrift Chr. Starck, Die Ordnung der Freiheit*, 2007, S. 623 m. w. Nachw.; *P. Badura*, *Verfassung und Verfassungsrecht in Europa*, AöR 131, S. 423 (424 f.).

<10>

Im Laufe der Entwicklung, namentlich nach den Änderungen der Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte, die Verträge von Maastricht und Amsterdam mit der Schaffung der Europäischen Union, war es dann en vogue, den Unionsvertrag und den EG-Vertrag als „Europäische Verfassung“ zu bezeichnen. Zwei Referenten der Leipziger Staatsrechtslehrertagung des Jahres 2000 zögerten keinen Augenblick, den Begriff Verfassung auch auf die Gemeinschaft anzuwenden, obwohl diese für sie unstrittig kein Staat war.<sup>9</sup> Dabei konnten sie sich auch auf den Europäischen Gerichtshof berufen, der den EG-Vertrag als „Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“ bezeichnete<sup>10</sup>, nicht minder auf ausländische Autoren.<sup>11</sup> Aber diese Kennzeichnung war keineswegs zweifelsfrei. Es gab auch Gegenstimmen.<sup>12</sup>

<11>

Einigkeit bestand nur darin, dass EU-Vertrag und EG-Vertrag wie eine Verfassung höheren Rang besaßen im Verhältnis zum sogenannten Sekundärrecht der Verordnungen und Richtlinien.<sup>13</sup> Für letztere galt das Prinzip der begrenzten Ermächtigung gemäß Art. 5 EU-Vertrag und Art. 5 EG-Vertrag. Nur wenn die Verträge Kompetenzen begründen, dürfen die Organe der Union oder der Gemeinschaft tätig werden. Darin muss man jedoch noch nicht einen echten Verfassungscharakter der Verträge sehen, da sich dies auch entsprechend dem Verhältnis von Gesetz und Rechtsverordnung im nationalen Recht erschließen lässt. Stärker noch wurde der Verfassungscharakter der Verträge mit dem Hinweis abgelehnt, dass diese nicht aus einem verfassunggebenden Akt der europäischen Völker hervorgegangen seien, ja ein solcher Verfassungsgeber gar nicht ausgemacht werden könne. Der Begriff Verfassung wird danach allein auf den souveränen Staat und die für ihn maßgebliche Grundordnung bezogen, die von einem Staatsvolk gesetzt oder zumindest ihm zurechenbar sei.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. P. Häberle, Der Sinn von Verfassungen in kulturwissenschaftlicher Sicht, AöR 131 (2006), S. 621 (627); zuletzt eindringlich Th. Schmitz, aaO (Fn 8), S. 623 ff. m. w. N.; I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 (149 ff.); P. M. Huber, ebda. S. 194 (196 ff.), jeweils m. w. Nachw.; Grundsatzdiskussion bei A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001.

<sup>10</sup> EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rdn. 21; ferner EuGHE 1986, 1339 (1365 f.); EuGHE 1996, I- 1759 (1789) – EMRK-Gutachten.

<sup>11</sup> Nachweise bei I. Pernice, aaO (Fn. 9) hinsichtlich französischer und britischer Autoren; H. Schambeck, Über die Idee einer EU-Verfassung, In: Festschrift W. Barfuss, 2002, S. 227 ff.; zuletzt aus italienischer Sicht J. Ziller, La nuova Costituzione europea, 2004; ders., I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l'Europa, Quaderni Costituzionali 2005, S. 67 ff.; St. Mangiameli, L'Ordinamento Europeo, 2 Bde. 2006; aus spanischer Sicht F. Balaguer Callejón, Die europäische Verfassung auf dem Weg zum Europäischen Verfassungsrecht, JöR n. F. 53 (2005), S. 401 ff.

<sup>12</sup> Vgl. W. Meng, in: von der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Bd. I, 6. Aufl. 2003, Art. 48 EUV, Rdnr. 5 m.w.Nachw. Eingehende Stellungnahme bei Chr. Calliess, in: Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I – 1 Rdnr. 19 ff.

<sup>13</sup> Vgl. H. Hetmeier, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, 4. Aufl. 2006, Art. 249 Rdnr. 22.

<sup>14</sup> Vgl. besonders D. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581 (586); J. Isensee, Integrationsziel Europastaat?, in: Festschrift U. Everling, 1995, Bd. I, S. 580 ff.; P. Kirchhof, in: A. von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 89 ff.; ders., in: Liber amicorum Oppermann, 2001, S. 201 ff.; Th. Schmitz, Integration in

<12>

Ob man in diese Richtung auch das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts verstehen muss, scheint nicht ganz sicher zu sein. Immerhin spricht das Gericht vom „Staatenverbund“, dem man ebenso wie einem Staat eine Verfassung zuordnen kann. Andererseits lässt das Gericht aber auch erkennen, dass die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben und Recht der Gemeinschaft nur entstehen könne, wenn es durch deren Übertragungsakt gedeckt sei.<sup>15</sup> Union und Gemeinschaft könnten auch nicht selbst über ihre Grundordnung verfügen. Sie seien abhängig von Entscheidungen Dritter. Die Verwendung des Verfassungsbegriffs sei also eine *falsa demonstratio*, die Missverständnisse und Enttäuschungen über die Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft auslöse.<sup>16</sup>

<13>

Ohne Zweifel lässt sich nicht hinwegdiskutieren, dass es völkerrechtliche Verträge sind, die das Rechtssystem von Gemeinschaft und Union begründet haben und in der Fortentwicklung – jedenfalls auf geraume Zeit – weiter tragen werden. Deswegen muss jedoch nicht in Abrede gestellt werden, dass die von den Verträgen geschaffene Rechtsordnung nicht auch Verfassungscharakter haben kann, wenn man auf ihren Inhalt abstellt. Auch den zur deutschen Wiedervereinigung führenden Ersten Staatsvertrag nannte man schon „Verfassungsvertrag“.<sup>17</sup> Einer Übertragung bisher auf den Staat bezogener Begriffe auf supranationale Gebilde steht nichts im Wege, solange diese einem Staat ähnlich organisiert sind.<sup>18</sup>

<14>

Ob man in diesem Zusammenhang von einem sich herausbildenden „postnationalen“ Verfassungsbegriff sprechen will oder nicht, ist eine zweitrangige Frage.<sup>19</sup> Entscheidend ist, ob der Vertrag oder die Verträge Regelungen enthalten, die man gemeinhin mit einer Staatsverfassung verbindet, konkret: die grundlegende und höchstrangige normative Ordnung für Organisation und Kompetenzen zu sein, sowie Aufgaben, Ziele und

---

der Supranationalen Union, 2001, S. 369 ff.; *ders.* Der Vertrag über eine Verfassung für Europa als Verfassung, in: Festschrift Chr. Starck, 2007, S. 623 ff. m. w. Nachw.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (190). Dem Staatenverbund wird mitunter der Begriff "Verfassungsverbund" zur Seite gestellt; vgl. *I. Pernice*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rdnr. 20 m. w. Nachw.

<sup>16</sup> Vgl. *Chr. Hillgruber*, Perspektiven der künftigen Rechtsform Europas, Der Staat Beiheft 16 (2006), S.257 ff.; *H.-H. Rupp*, Grundgesetz und Europäischer Verfassungsvertrag, JZ 2005, 741 (743); *ders.*, Anmerkungen zu einer europäischen Verfassung, JZ 2003, 18; *Chr. Hillgruber*, Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs, JZ 2002, 1072; *Chr. Koenig*, Ist die Europäische Union verfassungsfähig?, DÖV 1998, 268 (275); *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäischer Verfassungsvertrag 2007, S. 40.

<sup>17</sup> Vgl. *K. Stern*, in: Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, hrsgg. von Stern/Schmidt-Bleibtreu, Bd. 1, 1990, S. 43.

<sup>18</sup> Vgl. Nachw. bei *Calliess/Ruffert*, Verfassung der Europäischen Union – Kommentar der Grundlagenbestimmungen, 2006, S. 11 (Fn 72); *F. Cromme*, Verfassungsvertrag der Europäischen Union, DÖV 2002, 593.

<sup>19</sup> Vgl. *Calliess/Ruffert*, aaO (Fn18), Art. I-1 Rdnr. 20.

Wertorientierungen zu enthalten, die vor allem die Rechte der dem Staatenverbund unterworfenen Bürger normieren.

<15>

Sieht man die Dinge in diesem Lichte, so lässt sich die europäische Integration von der Montanunion über den EWG-Vertrag und die Einheitliche Europäische Akte bis zum mehrfach geänderten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und den Vertrag über die Europäische Union unter Beteiligung der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof als kontinuierliche Schritte zur Konstitutionalisierung des europäischen Staatenverbundes betrachten. Was stattgefunden hat, ist eine „konstitutionelle Evolution“<sup>20</sup>, die gewiss von Fortschritten und Rückschritten begleitet war, aber nie die verfassungsrechtlichen Ideale aus dem Auge verloren hat. Denn immer war die Integration getragen von klassischen Verfassungsidealen wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Friedensgewährleistung nach innen und außen, Wohlfahrtssicherung, Menschen- und Grundrechte mit besonderer Betonung marktwirtschaftlicher Grundfreiheiten, ohne die sozialen Komponenten zu vernachlässigen. Diese verfassungsstaatlichen Grundwerte brachten mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft ein und formten sie zu einer besonderen, auf diesen Grundwerten beruhenden Wertegemeinschaft. Diese Formel von der Wertegemeinschaft wurde geradezu zum Prägestempel für Union und Gemeinschaft.<sup>21</sup>

<16>

Angesichts der Problematik, die dem Wertbegriff innewohnt<sup>22</sup>, möchte ich freilich lieber von Verfassungsrechtsgemeinschaft sprechen.<sup>23</sup> Mit diesem Begriff wird zugleich zum Ausdruck gebracht, dass damit Verfassungsrechtsgehalte aufgenommen werden, die in der Tradition aller europäischen Verfassungen seit dem Jahrhundertwechsel vom 18. zum 19. Jahrhundert liegen und gewissermaßen gemeineuropäischer Verfassungsbestand sind. Sie waren und sind ein Stück europäischer Verfassungshomogenität, die verbürgen, dass der europäische Staatenverbund enger gestaltet werden konnte als zum Beispiel die interamerikanische Union.

---

<sup>20</sup> Th. Giegerich, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung, 2003, S. 150.

<sup>21</sup> Vgl. J. Isensee, Zweckverband oder Wertegemeinschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.1.2007, S. 8; Th. Oppermann, Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union, DVBl. 2007, 329 (331); F. Reimer, Wertegemeinschaft durch Wertennormierung?, ZG 2003, 208 ff.; E. W. Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1992, S. 88; M. Herdegen, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft: aktuelle Herausforderungen, in: Festschrift R. Scholz, 2007, S. 139 (141 ff.).

<sup>22</sup> Vgl. neuestens Th. Rensmann, Werteordnung und Verfassung, 2007, S. 329 ff.; Chr. Calliess, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, JZ 2004, 1033 m. w. Nachw.

<sup>23</sup> Ähnlich, wenn auch unter Einbeziehung der Verfassungen der Mitgliedstaaten, sprechen andere vom "Verfassungsverbund" (z.B. St. Oeter, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 66 (2007), S. 362; I. Pernice, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, 27; I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 163 ff.; Chr. Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 1 EUV Rdn. 36; Th. Kingreen, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003).

### III.

<17>

Es liegt mir fern zu behaupten, dass alle verfassungsstaatlichen Ideale in den Verträgen erfüllt seien. Wir kennen sehr wohl die Demokratiedefizite der Union, namentlich die Verkürzung der Rechte des Europäischen Parlaments bei Wahl und Kontrolle der Europäischen Exekutiven und bei der Haushaltsgebarung. Aber das Bestreben, die großen verfassungsstaatlichen Ideale zu erreichen, war unverkennbar. Zitiert sei dafür nur die Schlussfolgerung des Vorsitzes anlässlich der Sitzungen des Europäischen Rates von Köln und Tampere, die da lauteten: „Die Wahrung der Grundrechte ist ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität“ bzw. „Die Europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt“.<sup>24</sup> In diese Reihe lässt sich auch die Berliner Erklärung vom 25. März 2007 stellen.<sup>25</sup>

<18>

Ich habe soeben mit Vorbedacht aus den Beschlüssen der Regierungskonferenzen von Köln und Tampere zitiert, weil sie eine neue Phase im Konstitutionalisierungsprozess der europäischen Integration einleiteten, und zwar nach zwei Richtungen hin: Zum einen sollte die Methode der fortschreitenden Konstitutionalisierung geändert werden, und zum zweiten sollte – wie es hieß – eine EU-Charta der Grundrechte mit Rechten erarbeitet werden, „wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschen- und Grundrechte gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ergeben [...]. Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen. [...]“.<sup>26</sup>

<19>

Das auf dieser Grundlage gebildete „Gremium“ unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog bestand mehrheitlich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Beauftragte der Regierungen der Mitgliedstaaten waren in der Minderheit. Da der Begriff „Gremium“ der Bedeutung und der Aufgabe und dem Rang der 62 Mitglieder nicht gerecht wurde, sprach man sehr bald vom „Konvent“. Dabei mochte die Erinnerung an den Konvent von Philadelphia zur Erarbeitung der amerikanischen Verfassung oder den Herrenchiemseer Konvent hinsichtlich des (west-)deutschen Grundgesetzes Pate gestanden haben. Vom Dezember 1999 bis Oktober 2000 erarbeitete dieser

---

<sup>24</sup> Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 49 vom 16.8.1999, S. 535; Bulletin Nr. 84 vom 7.12.1999, S. 793.

<sup>25</sup> Abgedruckt in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.3.2007, S. 2.

<sup>26</sup> Beschluß des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999, siehe P. Mombaur, Entstehungsgeschichte der Charta der Grundrechte der Union, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Kölner Gemeinschafts-Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, B IV, Fn. 14, S. 217.



Konvent eine „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ mit 54 Artikeln, die einmütig beschlossen wurde.<sup>27</sup>

<20>

Es stand außer Frage, dass der Konvent nicht verbindliches Recht setzen konnte. Schon der Ratsbeschluss von Köln stellte fest, dass „zu prüfen sein (wird), ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte“.<sup>28</sup> Aber es war absehbar, dass die auf hohem Niveau stehenden Formulierungen der Grundrechte rechtlich nicht bedeutungslos sein würden. Die Grundrechtsentwicklung in der Europäischen Union hat jedenfalls einen beachtlichen Schub nach vorne erhalten: Aus Grundrechtsrichterrecht sollte klar umrissenes positiviertes grundrechtliches europäisches Primärrecht werden, wenn man den Weg der Vertragsänderung nach Art. 48 EU-Vertrag eingeschlagen hätte.

<21>

Man zögerte jedoch. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sowie der Europäische Rat proklamierten im Dezember 2000 in Nizza lediglich feierlich die Charta und bestätigten ihren Kölner Beschluss, dass zu prüfen sei, „ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte“<sup>29</sup>. In der Rechtspraxis gewann gleichwohl die Charta Beachtung nach Art einer Selbstbindung oder als erläuternde Rechtsquelle bei den Generalanwälten, beim Gericht Erster Instanz (noch nicht beim Europäischen Gerichtshof), bei Parlament und Kommission sowie bei Gerichten der Mitgliedstaaten.<sup>30</sup>

#### IV.

<22>

Das weitere Schicksal der Grundrechte-Charta wurde seit der Regierungskonferenz von Laeken im Dezember 2001 bekanntlich mit einem wesentlich weiter reichenden Projekt verbunden. Es sollte ein „Verfassungskonvent“ eingerichtet werden, der den anspruchsvollen Titel „Konvent zur Zukunft Europas“ erhielt.<sup>31</sup> Unter Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing sollte der ebenfalls parlamentarisch dominierte Konvent mit 105 Mitgliedern den „Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa“ erarbeiten. Der nach anderthalbjährigen Beratungen 2002/2003 vorgelegte Entwurf,

---

<sup>27</sup> Vgl. ausführlich *P. Mombaur* (Fn 26), B IV.

<sup>28</sup> EuGRZ 1999, 364 (365).

<sup>29</sup> Vgl. *P. Mombaur*, aaO (Fn 26), B IV Rdnr. 11; ferner *H.-M. Wolfgang*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Anh. Zu Art. 6 EUV, Rdnr. 4; *K. Stern*, in: ders./P.J. Tettinger (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich, 2005, S. 29 f.

<sup>30</sup> Vgl. die Nachweise bei *R. Streinz*, EUV/EGV Kommentar, 2003, Vorbem. GR-Charta, Rdnr. 5 ff.; EuG, Slg. 2003, II-1 Rdnr. 122; *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006 S. 1622 f.; *J. Geerlings*, Der Fortgang des Europäischen Verfassungsprozesses, RuP 2006, 23 (25); *J. Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, 535 (560 ff.)

<sup>31</sup> Vgl. *Mombaur*, aaO (Fn 26), B IV.

in den auch die Grundrechte-Charta integriert wurde, wurde nach gewissen Überarbeitungen, die nicht ohne Kontroversen verliefen, am 29. Oktober 2004 von den Repräsentanten der inzwischen 25 Mitgliedstaaten der Union in Rom unterzeichnet. So überraschte es nicht, dass man vom „Zweiten Römischen Vertrag“ sprach.<sup>32</sup>

<23>

Der Vertrag wurde von bisher 18 Mitgliedstaaten mittlerweile ratifiziert, scheiterte aber in Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden.<sup>33</sup> Sein Schicksal ist also in der Schwebe. Die seit Januar 2007 amtierende deutsche Präsidentschaft der Union versucht zur Zeit, den Verfassungsprozess wieder in Schwung zu bringen. Ob dies gelingt, lässt sich im Moment noch nicht vorhersagen.

<24>

Ihrer Rechtsnatur nach ist das von den Regierungschefs unterzeichnete Dokument ein völkerrechtlicher Vertrag wie die bisherigen Verträge auch.<sup>34</sup> Materiell haben jedoch vor allem die beiden ersten Teile Verfassungscharakter. Insofern kann von einem Verfassungsvertrag oder von einer Vertragsverfassung gesprochen werden, wie es der Titel „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ ausweist.<sup>35</sup> In diese Richtung wollten sowohl die Erklärung von Laeken als auch der Konvent selbst das Dokument verstanden wissen. Dem entsprechend heißt es in Art. I – 1 Abs. 1 Satz 1 EU-Verfassungsvertrag, dass diese Verfassung die Europäische Union begründet – unzweifelhaft eine Staatsverfassungen ähnliche Wendung. In diesem Lichte sind Rechtsgestalt, grundlegende Organisation des Europäischen Staatenverbunds, seine Institutionen und Organe sowie seine demokratische, freiheitliche und soziale Ordnung, seine Rechtsstaatlichkeit und nicht zuletzt das grundlegende Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und deren Bürgern normiert. Darin sind typische Gehalte einer Verfassung verkörpert.

---

<sup>32</sup> Alternative Verfassungsentwürfe aus Politik und Wissenschaft gab es mehrfach (vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann*, aaO. (Fn. 2), S. 16; Dokumentation von Verfassungsentwürfen für die Europäische Union, JÖR n. F. 53 (2005), S. 515 ff.).

<sup>33</sup> Zum Scheitern in Frankreich und in den Niederlanden s. *J. Geerlings*, Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, DVBl. 2006, 129; *ders.*, Der Fortgang des Europäischen Verfassungsprozesses, RuP 2006, 23 ff.; *J. Koch*, KAS Auslandsinformationen, 12/06, S. 10 ff.; über Referenden und ihre Tauglichkeit für eine europäische Verfassung vgl. *S. Hölscheidt* und *I. Pütz*, Referenden in Europa, DÖV 2003, 737.

<sup>34</sup> Vgl. *K. Beckmann/J. Dieringer/U. Hufeld* (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2004; *A. von Bogdandy*, Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik, JZ 2005, 529 (530 f.); *Chr. Calliess/M. Ruffert*, Vom Vertrag zur Eu-Verfassung?, EuGRZ 2004, 542 ff.; *Chr. Möllers*, in: *A. von Bogdandy*, Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 1 ff.; *F. Cromme*, Verfassungsvertrag der Europäischen Union, DÖV 2002, 593 ff. jeweils m. w. Nachw.

<sup>35</sup> Vgl. etwa *Th. Oppermann*, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 1 Rdnr. 45; *Th. Schmitz*, aaO (Fn 8), S. 631; *Chr. Calliess*, aaO (Fn. 18), Art. I - 1 Rdnr. 20.

<25>

Auch wenn einige dieser Inhalte bereits in den Gründungsverträgen enthalten sind, so verdeutlicht der Verfassungsvertrag sie jedenfalls klarer. Er vermindert auch einige Schwächen. Das gilt z.B. für den Abbau demokratischer Defizite und der Stärkung der Kompetenzen des Parlaments (Art. I – 20, I – 34, Art. III – 396, III – 404). In einem zentralen Punkt geht der Verfassungsvertrag sogar einen interessanten innovativen Weg. Er führt neuartige Elemente der partizipativen Demokratie (Art. I – 47 EU-Verfassungsvertrag), der Beteiligung der europäischen Bürger, ein, ohne allerdings die repräsentative Demokratie in Frage zu stellen (Art. I – 46 Abs. 1 EU-Verfassungsvertrag). Ausdruck dieser partizipativen Demokratie ist die Einrichtung eines unabhängigen „Bürgerbeauftragten“, gleichsam eines Ombudsmannes, der Beschwerden entgegennimmt (Art. 195 EG-Vertrag, Art. I – 49 EU-Verfassungsvertrag). Ausdrücklich ist sogar von einer „Zivilgesellschaft“ („civil society“) die Rede, die Bürger, Verbände, Sozialpartner, Kirchen, religiöse und weltanschauliche Gemeinschaften einbezieht und ihnen gegenüber zu Dialog und Transparenz auffordert (Art. I – 45 ff. EU-Verfassungsvertrag).

<26>

Außerdem verwendet Art. I – 2 den Begriff Rechtsstaatlichkeit. Eng verbunden ist damit als einer ihrer Bestandteile das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Art. I – 11 Abs. 4).

<27>

Schließlich wurde an dem schon bisher gut ausgebauten Gerichtssystem der Gemeinschaft substanziell nichts geändert. Es kam lediglich zu Änderungen in der Terminologie: Gerichtshof, Gericht und Fachgerichte (Art. I – 29 in Verbindung mit Art. III – 353 ff. EU-Verfassungsvertrag). In geringem Maße wurden die Zuständigkeiten der Gerichtsbarkeit erweitert, z.B. dadurch, dass Individualrechtsschutz auch gegen Akte mit Verordnungscharakter gewährt wird (Art. III – 365 Abs. 4 EU-Verfassungsvertrag). Deutlich ausgesprochen wird auch, dass die Europäische Gerichtsbarkeit den Schutz der Grundrechte sicherzustellen hat (Art. II – 107 EU-Verfassungsvertrag).

<28>

Der Reigen verfassungsrechtlicher Prinzipien, die der EU-Verfassungsvertrag enthält, ließe sich unschwer vermehren. Erinnerung sei nur an Subsidiarität (Art. I – 11), an Pluralismus, Toleranz und Gerechtigkeit (Art. I – 2), an Frieden, Wohlfahrt und soziale Marktwirtschaft (Art. I – 3), an kommunale Selbstverwaltung (Art. I – 5), die präziseren Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Union und Mitgliedstaaten, die sich an Bundesstaaten orientieren (Art. I – 12 bis 14)<sup>36</sup>, an die Aussagen über die Organe und Einrichtungen der

---

<sup>36</sup> Über die bundesstaatlichen Elemente in der EU vgl. *St. Kadelbach* und *Chr. Tietje*, *Autonomie und Bindung der Rechtsetzung in gestuften Rechtsordnungen*, VVDStRL 66 (2007), S. 9 ff., 45 ff.

Union (Art. I – 33 bis 39), an die Grundsatzaussagen über die Finanzen der Union (Art. I – 53 bis 56).

## V.

<29>

Zentraler Inhalt der modernen Verfassungen in der ganzen Welt ist seit den amerikanischen Verfassungen des ausgehenden 18. Jahrhunderts und der französischen und polnischen Verfassung von 1791 sowie den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten im 19. Jahrhundert ein Grundrechtskatalog. Nach den Erfahrungen mit Krieg, Totalitarismus und Diktatur haben die westeuropäischen Staaten ab 1950 durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergänzend zu den Grundrechtskatalogen ihrer nationalen Verfassungen einen Grundrechtsstandard für mittlerweile alle europäischen Staaten entwickelt.<sup>37</sup>

<30>

Die Gründungsväter der Montanunion und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sahen 1951 und 1957 in ihren Verträgen keine Grundrechte vor. In Anbetracht der Wirtschaftsbezogenheit der ersten Integrationsschritte begnügte man sich mit wirtschaftlichen Grundfreiheiten des freien Warenverkehrs, des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Kapitalverkehrs sowie der Niederlassungsfreiheit und der allgemeinen Freizügigkeit.

<31>

Sehr bald aber erkannte die Europäische Gerichtsbarkeit die Notwendigkeit des Schutzes auch anderer Freiheitsbereiche an und schritt zur Rechtsfortbildung, indem sie weitere Grundrechte aus der Tradition der insoweit homogenen Verfassungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten gewann.<sup>38</sup> Im Laufe der Zeit wuchs in Wissenschaft und Politik jedoch immer stärker der Wunsch, die Grundrechte in positives Gemeinschaftsrecht zu gießen. Dieser Wunsch wurde mit der Europäischen Grundrechte-Charta erfüllt. Sie garantiert einen umfassenden Katalog individueller Freiheiten und Rechte persönlicher Entfaltung sowie gerichtlichen Schutz.<sup>39</sup> Sie soll vor allem einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewährleisten. Die Grundrechte-Charta kündigt freilich nicht nur von Freiheitlichkeit, sondern macht auch – zusammen mit dem übrigen Text – ein Sozialmodell sichtbar, das dem

---

<sup>37</sup> Vgl. K. Stern, in: Stern/Tettinger (Hrsg.), Europäische Verfassung im Werden, 2006, S. 35.

<sup>38</sup> Zur Bedeutung der Europäischen Gerichtsbarkeit, auch in Abgrenzung zu den nationalen Gerichtsbarkeiten St. Oeter und F. Merli, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 66 (2007), S. 361 ff., 392 ff. Th. von Danwitz, Wächter der Gemeinschaft, FAZ vom 27.3.2007, S. 8.

<sup>39</sup> Vgl. K. Stern, in: Stern/Tettinger (Hrsg.), Europäische Verfassung im Werden, 2006, S. 32 ff.; J. Geerlings, Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, DVBl. 2006, 129 (131).

einer sozialen Marktwirtschaft entspricht, jedenfalls nicht einem – gern perhorreszierten angelsächsischen – Ultraliberalismus.<sup>40</sup>

<32>

Die Charta ist auf das Individuum zugeschnitten, indem sie den Unionsbürgern umfassend subjektive Rechte gewährt, wie sie traditionell den Verfassungen der Mitgliedstaaten eigen sind. Darüber hinaus erklärt der EU-Verfassungsvertrag Grundrechte sowohl der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der die Union beitreten wird, als auch diejenigen Grundrechte, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als „allgemeine Grundsätze“ zum Bestandteil des Unionsrechts (Art. I – 9 EU-Verfassungsvertrag). Das unionale grundrechtliche Verfassungsrecht besteht sonach aus mehreren Grundrechtsschichten, und zwar – will man genau sein –: den Grundrechten der Charta, den Grundrechten der Konvention und den Grundrechten, die in den Grundfreiheiten und den sonstigen Teilen der EU-Verfassung enthalten sind, sowie Grundrechten, die aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Mit diesen Gewährleistungen wird den Bürgern und Bürgerinnen Europas ein Grundrechtsschutz eingeräumt, der seinesgleichen in der Welt sucht.<sup>41</sup>

## VI.

<33>

Betrachtet man die in Umrissen dargestellten beiden ersten Teile des Verfassungsentwurfs im Lichte ihres konstitutionellen Gehalts, so lassen sie sich nicht nur als eine beachtliche verfassungspolitische Leistung qualifizieren, sondern auch als deutlichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand. Man bewertet den Text des Entwurfs zu niedrig, wenn man nur von einer „Sichtbarmachung“ des Integrationsfortschritts und der „Suggestivkraft einer mit dem Pathos des Verfassungsbegriffs versehenen Urkunde“ spricht.<sup>42</sup> Was hier festgeschrieben wurde, verdient die Bezeichnung Verfassung und kündigt zugleich von dem „Willen der repräsentativen Institutionen der europäischen Völker, in einen neuen Zustand des Zusammenschlusses überzugehen, in dem die Unionsbürger in neuer Art und Weise verbunden sind“.<sup>43</sup> Es wäre schön, wenn sie dazu auch unmittelbar ihren Willen kundtun könnten. Aber das sind noch Utopien, vergleichbar jenen unserer europäischen Ahnväter, die ich eingangs zitiert habe.

---

<sup>40</sup> Vgl. K. Stern, in: Stern/Tettinger (Hrsg.), Europäische Verfassung im Werden, 2006, S. 26.

<sup>41</sup> Vgl. K. Stern, in: Stern/Tettinger (Hrsg.), Europäische Verfassung im Werden, 2006, S. 35; H. Schäffer, Die Grundrechte im Spannungsverhältnis von nationaler und europäischer Perspektive, ZÖR 62 (2007), S. 1 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Th. Rensmann, Werteordnung und Verfassung, 2007, S. 331; ders., The Constitution as a Normative Order of Values, in: Festschrift Chr. Tomuschat, 2006, S. 259 ff.

<sup>43</sup> A. von Bogdandy, Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik, JZ 2005, 529 (530). Von mancher Seite wird daher von Verfassungsverbund gesprochen; so im Anschluß an I. Pernice/Chr. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2006, Art. I – 1 Rdn. 23.

<34>

Nimmt man die Berliner Erklärung vom 25. März 2007 zum Nennwert und nicht nur als Rückblick auf Erreichtes, so bleibt noch vieles zu tun, soll Europa unsere gemeinsame Zukunft werden. Wir brauchen beherzte Politiker mit mutigen Entwicklungsperspektiven, die an das Leben künftiger Generationen denken, die Gefahren zu bannen suchen, die dem globalisierten Kontinent drohen, die, wie es immer heißt, die Finalität der Europäischen Union ins Auge fassen. Gefehlt hat die Antwort auf Putins Münchener Philippika. Europa braucht eine ehrliche Debatte, hat Roman Herzog jüngst gefordert<sup>44</sup> – mit Recht; Schulterklopfen über das bisher Geleistete ist nicht mehr ausreichend.

<35>

Indes, Juristen haben nüchtern zu sein, vor allem müssen wir Realisten bleiben und fragen: „Wie geht es weiter mit der EU-Verfassung?“<sup>45</sup> Ihr zum Erfolg zu verhelfen, wäre ein bedeutsamer Schritt auf dem Weg zur Verfassungsrechtsgemeinschaft des europäischen Kontinents.

<36>

Für die Zukunft des Verfassungsvertrages ist meines Erachtens entscheidend, die materiellen Gehalte der beiden ersten Teile des Entwurfs zu erhalten und als eine *Constitutio Europaea* zu verabschieden. Sie sind wesentliche Teile der europäischen Identität.<sup>46</sup> Die darin enthaltenen Grundsatzaussagen bilden den „archimedischen Punkt europäischer Verfassungsidentität, da sie wie in einem Brennspiegel zusammenführen, was die Europäische Verfassung sein will [...]“<sup>47</sup>, nämlich unter ihrem Dach eine Gemeinschaft von Staaten und Bürgern herbeizuführen, die nicht bloß an ökonomischen Zielen, sondern an den tradierten großen ethischen, rechtlichen und kulturellen Werten dieses Kontinents orientiert ist. Damit wäre eine Verfassungsrechtsgemeinschaft im vollen Sinne des Wortes realisiert.

<37>

Mehr denn je verlangt die Europäische Union in der Gegenwart Führungskraft und Beharrlichkeit. Lähmungserscheinungen kann sich die Union nicht leisten. Als erster Schritt im anstehenden Verfassungsprozess sollte die Ratifizierung des Grundrechtsteils der

---

<sup>44</sup> R. Herzog/L. Gerken, Welt am Sonntag vom 14.1.2007, S. 8 ff. Der Ende September 2006 auf Anregung von *Giuliano Amato* geschaffene "Europäische Weisenrat" von elf hochrangigen Politikern aus zehn Ländern hat bisher noch keine Vorschläge über den Fortgang der Verfassungsdebatte unterbreitet.

<sup>45</sup> So K. Stern, in: *Prawo w XXI wieku* (Recht im 21. Jahrhundert), hrsgg. von W. Czaplinski, 2006, S. 819 ff.; vgl. auch F. C. Mayer, Wege aus der Verfassungskrise – Zur Zukunft des Vertrags über eine Verfassung für Europa, JZ 2007, 593 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Th. Meyer, Die Identität Europas, 2004; M. Kotzur, Die Ziele der Union: Verfassungsidentität und Gemeinschaftsidee, DÖV 2005, 313 m. w. Nachw. Fn. 3; H. Schambeck, Über Grundsätze, Tugenden und Werte für die neue Ordnung Europas, in: Gedächtnisschrift J. Burmeister, 2005, S. 377; A. von Bogdandy, Europäische Verfassung und Europäische Identität, JZ 2004, 53; Chr. Calliess, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, JZ 2004, 1033.

<sup>47</sup> M. Kotzur, aaO (Fn 46), S. 322.

Verfassung vorgenommen werden. Weil dieser weitgehend unbestritten ist, sind für ihn die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 3 EU-Vertrag ohne weiteres zu erfüllen, auch in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen Volksabstimmungen erforderlich sind. Selbst Franzosen und Niederländer dürften entsprechend ihrer traditionellen Grundrechtsfreundlichkeit diesen Teil des Verfassungswerkes nicht ablehnen.

<38>

In einem zweiten Schritt ist der europäische Bürger über den ersten Teil des Verfassungsvertrages eingehend zu unterrichten. Auch wenn gegenwärtig in der Bevölkerung eine gewisse Europamüdigkeit herrscht, so ist doch fast jedem bewusst, dass die Entwicklung der Europäischen Union nicht rückgängig gemacht werden kann. Die Rückkehr zu einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft will niemand. Im Gegenteil, die einmalige Chance, die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft mit tragbaren Kompromissen zu stärken, muss den Bürgern gerade jetzt vor Augen geführt werden. Für einen schlanken, übersichtlichen und verständlichen Verfassungstext ließen sich die Bürger aller Mitgliedstaaten bei genügender Aufklärung gewinnen. Ohne Teil III wäre der Verfassungsvertrag von den Bestimmungen entlastet, die auch in den Mitgliedstaaten nicht Bestandteil nationaler Verfassungen sind, sondern üblicherweise der einfachen Gesetzgebung überlassen werden.<sup>48</sup> Beim Teil III handelt es sich ohnehin um eher „technisch-juristisches“ Ausführungswerk des ersten Teils der Verfassung, das das politische Geschehen steuert.<sup>49</sup> Sich damit zu identifizieren, fällt jedem Bürger schon emotional schwer. Eine solchermaßen verschlankte Verfassung hätte alle Chancen, Europa in eine bessere „Verfassung“ zu bringen. Sie wäre ein Instrument für eine unentbehrliche Identitätsstiftung der europäischen Völker mit der Union.<sup>50</sup>

<39>

Der europäische Reformprozess würde auf diese Weise jedenfalls aus seiner Stagnation herausgeführt. Zugleich wäre auch Zeit gewonnen, die anderen Teile des Verfassungsvertrags grundlegend zu überprüfen. Das gilt insbesondere für Teil III – Politikbereiche und Arbeitsweise der Union – und für die zahlreichen Protokolle und Anhänge sowie Erklärungen, die dem Vertrag beigegeben sind.<sup>51</sup> Hierbei wäre vor allem zu prüfen, wie viele Kompetenzen

---

<sup>48</sup> In ähnliche Richtung geht auch der Vorschlag von *J. Wuermeling*, Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung, ZRP 2005, 149 ff., sowie von *St. Voigt*, FAZ vom 29.10.2005, S. 15. S. auch *J. Geerlings*, Der europäische Verfassungsprozess, DVBl. 2006, 129; *H.-G. Franzke*, Wie tot ist der Europäische Verfassungsvertrag?, NWVBl. 2006, 413.

<sup>49</sup> *J. Schwarze*, Der Europäische Verfassungsvertrag, JZ 2005, 1130; *ders.*, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen, in: *J. Schwarze* (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 513; *P. Kirchhof*, Europa auf dem Weg zu einer Verfassung?, in: *K. Beckmann/J. Dieringer/U. Hufeld* (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl. 2005, S. 359 (361).

<sup>50</sup> *Th. von Danwitz*, Grundfragen einer Verfassungsbindung der Europäischen Union, in: *K. Beckmann/J. Dieringer/U. Hufeld* (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl. 2005, S. 383 (393).

<sup>51</sup> Vgl. *H.-J. Blanke*, der diese Aufgabe dem europäischen Gesetzgeber übertragen möchte und als Ziel die Umstrukturierung und Vereinfachung der bestehenden Gemeinschaftsverträge sieht (ThürVBl. 2002, 224 (225)). Demgegenüber kritisieren *D. Göler/M. Jopp*, dass durch die Aufspaltung des Verfassungsvertrags

der Union zugesprochen werden müssen und welche Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben sollen, wenn das Subsidiaritätsprinzip nicht nur leere Worthülse bleiben soll. Es hätte eine Stärkung verdient.<sup>52</sup>

<40>

Für die Realisierung dieses Vorschlags bedürfte es keines neuen Konvents, wie er aus den Reihen des Europäischen Parlaments vorgeschlagen wird. Dies könnte auch eine gut beratene Regierungskonferenz leisten, wozu Art. IV – 443 Abs. 4 EU-Verfassungsvertrag ohnehin tendiert. Die europäischen Politiker müssen es sich angelegen sein lassen, die EU-Verfassung als echtes europäisches Grundgesetz, als „Gesetz für Gesetze“, zu schaffen.

<41>

Sollte der Begriff „Verfassung“ aus politischen Gründen nicht durchsetzbar sein, könnte man den Begriff „europäisches Grundgesetz“ wählen.<sup>53</sup>

<42>

Bei der Erarbeitung dieses verschlankten Verfassungstextes bestünde auch die Möglichkeit, vorhandene Schönheitsfehler des Verfassungsvertrags zu korrigieren. Zum einen könnten die beiden Präambeln zur Verfassung und zur Grundrechte-Charta zu einer verschmolzen werden; zum anderen könnte erneut über einen Gottesbezug in der Präambel nachgedacht werden, der den christlichen Minimalismus des gegenwärtigen Textes ablösen sollte.<sup>54</sup> Ziel muss eine EU-Verfassung für den Bürger sein, nicht für „Berufseuropäer“. Nur so kann der „Europäische Traum“ wahr werden, der da lautet, „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“ (EU-Verfassungsvertrag-Präambel Abs. 3). Noch ist die Europäische Union mehr Staaten- denn Bürgerunion. Eine verschlankte Verfassung könnte sie den Bürgern näher bringen. Gerade eine Verfassung

---

Widersprüchlichkeiten (u.a. auch begrifflicher Art) zu den derzeit geltenden Verträgen auftreten (Die Europäische Verfassungskrise und die Strategie des "langen Atems", *Integration* 2 (2006), 91 (102)).

<sup>52</sup> Zum Subsidiaritätsprinzip: S. Albin, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU, *NVwZ* 2006, 629 ff.; Th. von Danwitz, Richtungsentscheidungen des Verfassungsvertrages der Europäischen Union – Versuch einer ersten Bewertung, *ZG* 2005, 1 (7 ff.); H. Schambeck, in: *Teoria del Diritto e dello Stato, Rivista Europea di Cultura e Scienza Giuridica* 2004, 248 ff.; J. Schwarze, Europäische Verfassungsperspektive nach Nizza, *NJW* 2002, 993 (994); M. Schröder, Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konvententwurf für eine europäische Verfassung, *JZ* 2004, 8; J. Kühling, Die Zukunft der Europäischen Kompetenzordnung in der Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, *Der Staat* 45 (2006), S. 339 (355); H.-J. Papier in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, *FAZ* vom 24. Juli 2007, S. 5.

<sup>53</sup> In der Sache bringt es nichts, den Verfassungsvertrag "Grundlagenvertrag" zu nennen, wie es H. A. Winkler vorschlägt (*FAZ* vom 18.06.2005, S. 8). Dann empfiehlt sich schon eher die Bezeichnung "Europäisches Grundgesetz" nach deutschem Vorbild. Von "Grundvertrag" spricht C.-F. Mayer, *Wege aus der Verfassungskrise - Zur Zukunft des Vertrags über eine Verfassung für Europa*, *JZ* 2007, 593 (599).

<sup>54</sup> Dazu K. Stern/P. J. Tettinger, in: P. J. Tettinger/K. Stern (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Präambel A Rn. 2, 55; ausführlich H. Schambeck in: P. J. Tettinger/K. Stern (Hrsg.), *Kölner Gemeinschafts-Kommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Präambel B 44 ff.; *ders.*, in: J. Ennuschat/Jörg Geerlings/Th. Mann/J.-Chr. Pielow (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart. Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger* 2007, S. 627ff. m.w.Nachw.



könnte vieles zur Identitätsbildung beitragen.<sup>55</sup> Fahren wir also fort in der Konstitutionalisierung Europas.<sup>56</sup> Die bevorstehende Regierungskonferenz im Juni könnte eine europäische Schicksalsstunde werden.

<43>

Der „Gipfel“ von Brüssel, der im Vortrag angesprochen wurde, ist vorüber. Ob er einen Durchbruch brachte, ist noch nicht sicher. Auf jeden Fall hat er Wege gewiesen, auf denen die portugiesische Präsidentschaft fortschreiten kann. Seit dem 23. Juli 2007 lässt sie an der Umsetzung und Präzisierung des in Brüssel gefundenen Kompromisses arbeiten mit dem Ziel, im Oktober einen neuen Vertragstext vorzulegen, der bis zur Europawahl Mitte 2009 nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten in Kraft treten soll – ein kühnes Unterfangen angesichts der bekannten Hindernisse.<sup>57</sup>

<44>

Sicher ist, dass der anvisierte „Reformvertrag“ nicht Verfassungsvertrag heißen wird. Entscheidend ist jedoch nicht der Titel, maßgeblich ist der Inhalt. Auch der Verzicht auf Fahne und Hymne im Text ist verschmerzbar, zumal sie in der Wirklichkeit existieren. Bitter wären Einbußen bei der Grundrechte-Charta. Sie scheinen jedoch – sieht man von dem unverständlichen Ausscheren Großbritanniens ab – auszubleiben, wenn die Charta nach dem Muster der Bill of Rights anderweitig rechtsverbindlich gemacht wird. Im Übrigen ist es angebracht, möglichst viele der grundlegenden Aussagen des ersten und zweiten Teils des Verfassungsvertrags in den Reformvertrag zu übernehmen. In diesem Sinne geht es, wie im Vortrag dargelegt, um die Verfassungssubstanz. Aber wird ein zusammengesetztes Vertragswerk noch leserlich und verständlich sein? Erhebliche Zweifel bleiben. Gleichviel: Seit Beginn des Integrationswerkes 1951 wissen wir, dass Europa einen langen Atem benötigt. 27 Mitglieder lassen sich eben schwerer unter einen Hut bringen als sechs. Wie auch immer: Die Sache muss abgeschlossen werden; allzu lange Selbstbeschäftigung tut Europa nicht gut. Auf den Kontinent warten große und schwierige Aufgaben; sie müssen bewältigt werden zum Nutzen und Frommen der europäischen Bürger und ihrer Staaten.

---

<sup>55</sup> Vgl. *St. Koriath*, und *A. von Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht? *VVDStRL* 62 (2003), S. 117 ff.; 156 ff.

<sup>56</sup> Zum Prozeß weltweiter Verfassungsentwicklungen vgl. *D. Thürer*, *Kosmopolitisches Staatsrecht*, Bd. 1, 2005, S. 3 ff.

<sup>57</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union Nr. 11218/07: Mandat für die RK 2007.