

Europäische Verfassung – Nationale Verfassung

Ich verstehe die Frage nach der Zuordnung einer Europäischen Verfassung zur Nationalen Verfassung, die mit dem Thema gestellt sein dürfte, nicht allein als eine Zukunftsfrage, wie sie zuletzt mit dem Entwurf des Europäischen Parlaments für die Verfassung einer Europäischen Union aufgeworfen worden ist. Diese Verfassungsperspektive wird selbstverständlich zu betrachten sein. Zunächst aber geht es um eine Bestandsaufnahme: um die gegenwärtige Zuordnung der auch heute bereits so genannten Verfassung der Europäischen Gemeinschaft zur Nationalen Verfassung, wobei hier und heute Beschränkung geboten ist auf die Zuordnung zum Grundgesetz.

I. Zuordnung von Verfassungsprinzipien

1. Eine geeignete Anknüpfung für diese Bestandsaufnahme bietet die jüngste Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts zur Vergemeinschaftung, der sog. Mittlerweile-Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986,¹ der seine Judikatur zum Grundrechtsschutz gegenüber Gemeinschaftshoheit zu einem guten Abschluß geführt hat. Dieser Beschluß markiert (II 1 b) die verfassungsrechtliche Grenze, die einer deutschen Teilhabe an der Integration aufgrund des Art. 24 Abs. 1 GG gezogen sei: sein „Integrationshebel“ ermächtige *nicht* dazu, „im Wege der Einräumung von Hoheitsrechten für zwischenstaatliche Einrichtungen die Identität der geltenden Verfassungsordnung . . . durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen, aufzugeben“, und dies gelte „namentlich für Rechtssetzungsakte . . ., die wesentliche Strukturen des Grundgesetzes aushöhlten“, darunter als ein „unverzichtbares, zum Grundgefüge der geltenden Verfassung gehörendes Essentiale . . . die Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zugrunde liegen“. Das Gericht sieht diese Homogenitätsanforderungen nach dem jetzigen Stande seiner Rechtsprechung als durch die Beitrittsgesetzgebung gemäß Art. 24 Abs. 1 GG gewahrt.

2. Die in dieser Weise präzierte Zuordnungsfrage beider Verfassungen sei aus der Sicht der Gemeinschaftsverfassung und der sie prägenden Verfassungsprinzipien erläu-

¹ Veröffentlicht in: EuR 1987 S. 51 ff. mit Kommentierung von Ipsen, dort S. 1 ff. = EuGRZ 1987 mit Kommentierung von Hilf, dort S. 1 ff. = NJW 1987 S. 577 ff. mit Kommentierung von Vedder, dort S. 526 ff.

tert. Daß in diesem Sinne von einer *Gemeinschaftsverfassung* gehandelt sei, bedarf nicht einmal der Berufung auf das Bundesverfassungsgericht, das seit E 22, 295 in dieser Terminologie so verfährt. „Verfassung“ verleitet zwar zum Staats-Bezug, ein solcher verbietet sich aber für die Gemeinschaft.

Ihre Verfassung unterscheidet sich vom Typ nationaler Mitbestimmungs- und Organisationsverfassungen der Staaten vor allem in ihren Aussagen über Gemeinschaftsaufgaben und -ziele, also durch Substanzbeschreibungen und Kompetenz-Transfer-Bestimmungen, in stufen- und planhaften Zeitelementen ihrer Dynamisierung.² Das verkürzt den EG-Verfassungscharakter aber nicht, sondern individualisiert ihn, und dies insbesondere in dem Element, zu dessen Verfolgung und Verwirklichung ihre Verfassungsprinzipien Einsatz finden. Diese Verfassungsprinzipien dienen dem absoluten Gemeinschaftszweck der Integration, – mit den Worten der Vertragspräambel formuliert – „einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“ zu bewirken, und dies vornehmlich durch optimale Gemeinschaftswahrnehmung oder Koordinierung national nicht mehr oder weniger wirksam wahrnehmbarer öffentlicher Aufgaben. Hierfür sollen vier Prinzipien der EG-Verfassung maßgeblich sein:³ (1) das Rechtsprinzip, (2) das Supranationalitätsprinzip, (3) ein Prinzip eigenwilliger Funktionsaufteilung im Entscheidungsverfahren, (4) das Demokratie-Prinzip. Um ihre Vereinbarkeit mit den das Grundgesetz konstituierenden Strukturen und ihren Essentialen geht es hier zunächst in der Bestandsaufnahme der geltenden Verfassungsordnung.

a) Die EG bildet im Sinne des Art. 5 EWGV eine Solidargemeinschaft, die ihren absoluten Zweck, die Integration, unter Macht- und Gewaltverzicht, nach Prinzipien des Rechts verfolgt, also – in der Formulierung von *Walter Hallstein* – eine *Rechtsgemeinschaft* ist. Die Thematik dieser Tagung ist von dieser Prämisse weitgehend bestimmt. Dieses Rechtsprinzip der Gemeinschaftsverfassung verwirklicht sich in Übereinstimmung mit Verfassungsessentialen des Grundgesetzes in dreifacher Gestaltung:

aa) Die Gemeinschaftsorgane handeln *unter begrenzter Kompetenzzuteilung*, die auch durch Art. 235 EWGV prinzipiell nicht in Frage gestellt wird, und unter Kontrolle eines unabhängigen Gerichts. Dieses Prinzip begrenzter Zuständigkeit respektiert das den westlichen Verfassungsmodellen übliche Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Exekutive, hier abgewandelt zur Vertragsgemäßheit aller Handlungen von Rat und Kommission. Es respektiert das Integrations-Ziel durch nur punktuellen, dosierten Kompetenz-Transfer und schließt eine Kompetenz-Kompetenz der Gemeinschaftsorgane aus. Es wird ergänzt durch die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes qualifizierten Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes, der Haftung für Unrechtshandeln, der Gleichbehandlung, des Diskriminierungsverbotes, die in entsprechender Weise solche des Grundgesetzes bilden und partiell gerade nach seiner Vorprägung durch deutsche Judikatur vom Gerichtshof rezipiert worden sind.

bb) Den *Grundrechtsschutz* des Einzelnen gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft erkennt das Bundesverfassungsgericht nach dem zitierten Beschluß vom 22. Ok-

² Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien* (1984) S. 34.

³ Zum Folgenden: Ipsen (Fn. 2) S. 31 ff.

tober 1986 (LS 2) nunmehr im vom Grundgesetz unabdingbar gebotenen Maße als durch den Gemeinschafts-Grundrechtsschutz im wesentlichen so gesichert an, daß es sich fortan einer eigenen Grundrechtskontrolle von Gemeinschafts-Sekundärrecht enthalten wird. Die Wahrung seines Vorbehalts, diese Grundrechts-Konkordanz sei für diesen Rückzug weitere Voraussetzung, erscheint dem Gericht als gesichert, da es „keine durchgreifenden Anhaltspunkte“ (B II 1 d) für den Wegfall dieser Voraussetzung erkennt. Dem Gericht, das wegen seiner vorgängigen Solange-Judikatur zum Grundrechtsschutz auch Tadeln ausgesetzt war, kommt das Verdienst zu, durch Kritik und Impulse das Grundrechtsbewußtsein der Gemeinschaft geweckt und befördert zu haben mit dem Erfolg, daß das Konkordanz-Resultat seines letzten Beschlusses ermöglicht wurde.

cc) In ganz entsprechender Weise hat der zitierte Beschluß der *gerichtlichen Rechtsschutzgewährleistung* durch den Gerichtshof der Gemeinschaften, seiner Gerichtsqualität und seinem Verfahren die gebotene Adäquanz zum grundgesetzlichen Standard bestätigt und den Gerichtshof als gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG qualifiziert (LS 1, 2). Soviel zum Rechtsprinzip der Gemeinschaftsverfassung.

b) Im Hinblick auf das Integrationsziel der Gemeinschaft kommt dem *Supranationalitätsprinzip* der EG-Verfassung elementare Bedeutung zu. Es wirkt sich dreifach aus: (1) in der Normierung des Mehrheitsprinzips in Art. 148 EWGV, (2) im Vorrang des Gemeinschaftsrechts, (3) in seinem Durchgriff.

aa) Der *Anwendungs-Vorrang* des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht – und auch gegenüber der *lex posterior* der Mitgliedstaaten – kann ebenso wie der *Durchgriff*, die unmittelbare Anwendbarkeit hierfür geeigneter Gemeinschaftsrechtsnormen für und gegen den Marktbürger, als prinzipiell gesichert und mitgliedstaatlich anerkannt angesehen werden. Einzelne Ausnahmen – etwa in Frankreich nach der Rechtsprechung des Conseil d'Etat und seiner Inanspruchnahme der *acte clair*-Theorie, in der Bundesrepublik wegen der Zweifel des Bundesfinanzhofes am Richtlinien-Durchgriff – können die prinzipielle Anerkennung nicht in Frage stellen. Hinsichtlich des Vorrangs auch im Wirkungsbereich deutscher Grundrechte hat der zitierte Mittlerweile-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts eine befriedigende Lösung geliefert. Insgesamt sind Vorrang und Durchgriff als Funktionen des Supranationalitätsprinzips gemeinschaftsverfassungsrechtliche Auswirkungen der deutschen Beteiligung an den Gemeinschaftsverträgen, die die Öffnung deutscher Staatlichkeit i. S. des Art. 24 Abs. 1 GG realisieren. Sie berühren weder die staatliche Identität noch tragende Verfassungsstrukturen des Grundgesetzes. Gehört doch die Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG selbst zu diesen Strukturen und stellt sich die deutsche „Identität“ dar als eine zur internationalen Öffnung bereite Staatlichkeit.

bb) In entsprechender Argumentation ist die Anwendbarkeit des *Mehrheitsprinzips* bei der Ratswillensbildung vom Standpunkt des deutschen Verfassungsrechts aus zu respektieren. Seine Geltung und Maßgeblichkeit als Mittel der Willensentscheidung im demokratischen Prozeß des Bundesstaates erweist sich für die Bundesrepublik auch, soweit es um Entscheidungen beteiligter Staatlichkeiten – wie der Länder im Bundesstaat – geht. Der Einsatz des Mehrheitsprinzips im Integrationsprozeß – ob in der

Praxis seit der Luxemburger Erklärung von 1966 in verfassungswidriger Weise durch die Geltendmachung nationaler Vitalinteressen außer Anwendung oder durch Manipulationen des Verfahrens vermieden oder verdeckt – gehört de constitutione lata zu den gemeinschaftsrechtlichen Verfassungsinstrumenten, die deutsche Konstitutionsprinzipien nicht in Frage stellen.

c) Eine gemeinschaftsrechtliche sog. *Gewaltenteilung* im Entscheidungsprozeß – von der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung des Grundgesetzes schon deshalb unterschieden, weil der Integrationsprozeß nicht auf eine Distanzierung von Normsetzung und Exekutive angelegt und das Parlament nicht Normsetzer ist – sichert Machtbegrenzung, Freiheitsbewahrung und Rechtsstaatlichkeit durch beschränkte Kompetenzzuweisung an die Gemeinschaftsorgane, durch Verschränkung des Entscheidungsprozesses zwischen Kommission, Rat und – sehr beschränkt, aber zunehmend – dem Parlament sowie durch Rechtsschutzgewährleistung und gerichtliche Organkontrolle. Ein den Staatsverfassungen – und auch dem Grundgesetz – typisches Gewaltenteilungsprinzip wirkt in der Gemeinschaftsverfassung als beschränkende horizontale Funktionsverteilung mit wechselseitiger und gerichtlicher Kontrolle. Was das nationale Gewaltenteilungsprinzip bewirkt, sichern Funktionsbegrenzung, Verschränkung und Kontrolle in der Gemeinschaftsverfassung.

d) Die Gemeinschaftsverfassung verweist in Art. 137 EWGV auf die heute „Parlament“ genannte Versammlung⁴ lediglich als Beratungs- und Kontrollorgan. Auch die in Art. 138 Abs. 3 a. a. O. vorgesehene, inzwischen ermöglichte Direktwahl des Parlaments hat indes das nationale Verfassungsprinzip der repräsentativen Demokratie für die Gemeinschaftsverfassung nicht realisiert: dem Parlament fehlen echte Legislativkompetenzen, Kurations- und Kontrollrechte gegenüber einer entscheidungskompetenten Exekutive. Gleichwohl hat der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 29. Oktober 1980⁵ schon die Anhörung des Parlaments bei dem Erlass von Rechtsakten des Rates als Respektierung des Demokratieprinzips im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft und seine prinzipielle Beachtlichkeit hervorgehoben. Abgesehen von der Frage, ob das Parlament andere, einer „Volksvertretung“ typisch obliegende Repräsentations-Funktionen der Interessenartikulation, der Mobilisierung der Öffentlichkeit und der Formierung mehrheitsfähiger Positionen wahrzunehmen imstande ist – ihm fehlen gegenwärtig nach nationalem Verfassungsverständnis wesentliche Kompetenzen und Funktionen. Auch die Einheitliche Europäische Akte hat sie dem Parlament nicht verschafft. Das demokratische Defizit der Vergemeinschaftung ist offenbar und stellt die Homogenität ihrer Verfassung mit grundgesetzlichen Strukturanforderungen in Frage, sofern sie eben als nur in Gestalt demokratisch-parlamentarischer Repräsentation erfüllbar gelten. Daß der Bundestag ebenso wie die Volksvertretungen der anderen Mitgliedstaaten durch Ratsentscheidungen gebunden, damit „entmachtet“ würden, formuliert den üblichen Vorhalt mangelnder demokratischer Legitimation des Integra-

⁴ Art. 6 der Einheitlichen Europäischen Akte (= EEA), EGBull. Beilage 2/86 hat die Bezeichnung „Versammlung“ durch „Europäisches Parlament“ ersetzt, nachdem dieses sich selbst bereits derart qualifiziert hatte.

⁵ RS 138/79 Slg. 1980, S. 3333 (3360).

tionsprozesses.⁶ Nähere Deutung dieser Diskrepanz setzt die Besinnung darüber voraus, ob die staatliche Hoheitslegitimierung mittels parlamentarischer Repräsentation und Gewaltenanteil der Volksvertretung auch für ein Verfassungssystem der Integration verfügbar und adäquat sein muß. Die Frage ist alt. Die trotz aller Anstände und Zweifel andauernde Wirksamkeit demokratischer Repräsentation als Legitimationsmittler in den Mitgliedstaaten hat einerseits für seine Anwendbarkeit auch auf die Integration votieren lassen, sie andererseits aber verneint, weil die Integration beherrscht sei von der „Konkurrenz nationaler und transnationaler (ich würde sagen: supranationaler) Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse“.⁷ So alt die Frage ist – perspektivisch bedarf sie einer Antwort. Und da wir hier im Aufgabenbereich einer der *Rechtspolitik* verpflichteten Organisation handeln, ist diese Blickrichtung auf den Fortgang und die verfassungsrechtliche Zukunftsgestaltung des Integrationsprozesses angebracht und geboten. Was Sie dazu von mir hören werden, werden Sie vermutlich als höchst unkonventionell, wenn nicht gar als Provokation empfinden. Mich kann dabei nur beruhigen, daß ich die folgenden Vorstellungen im wesentlichen seit mehr als 20 Jahren vertrete.⁸

II. Verfehlte Vergleichsargumentation: Gemeinschaft – Staat

Die kursorische Vergleichung maßgeblicher Verfassungsprinzipien unserer nationalen Konstitution und der Gemeinschaft ist unausgesprochen von der Prämisse ausgegangen, daß mit Nationalstaat und Gemeinschaft Gestaltungen, Organisationen, Träger öffentlicher Aufgaben und Verantwortung verfassungsrechtlicher Vergleichbarkeit auf den Prüfstand ihrer Verfassungseignung gestellt werden. Diese Betrachtungsweise beherrscht weitgehend die gegenwärtige Einschätzung der Integration aus der Sicht der Mitgliedstaaten, insbesondere auch der deutschen. Sie ist ebenso maßgeblich für die Verfassungsperspektiven der Integration, wie sie am deutlichsten im Parlamentsentwurf einer Europäischen Unions-Verfassung hervortreten.

Eine solche unter der Prämisse selbstverständlicher Vergleichbarkeit angestellte Zuordnung „Europäischer Verfassung – Nationaler Verfassung“, wie sie uns aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geläufig und auch hier bisher angestellt worden ist, hinkt auf beiden Beinen: sie unterstellt für die gegenwärtige Rechtslage, noch mehr für eine integrationspolitische Perspektive, daß beide in Beziehung gesetzte Verfassungen solche kommensurabler Größen sind, insbesondere das der Gemeinschaftsverfassung eigene Integrationsprinzip vernachlässigt werden dürfe. Der Zuord-

⁶ Jänicke, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft (1986) S. 37.

⁷ Zu den einander widersprechenden Auffassungen von Sasse und Beate Kohler vgl. Ipsen (Fn. 2) S. 50.

⁸ Verwiesen sei insbesondere auf Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972) § 54, S. 975–1055 (englisch in: Dagoglou (Hrsg.), Basic Problems of the European Community, 1975 S. 182–257).

nungsvergleich wird perspektivisch – dies der zweite Fehlgriff – veranstaltet im Betrachtungsraum staatlicher Verfaßbarkeit und etatistischer Zukunftserwartung für Fortgang und Endgestalt des Integrationsprozesses.

1. Die schon zitierte Präambel des EWG-Vertrages beschreibt das Integrationsprinzip der Vergemeinschaftung mit der Zwecksetzung, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“. Dieser Zwecksetzung entspricht Anlage und Strukturierung der Gemeinschaftsverfassung, die sie von nationaler Staatsverfassung im Wesen unterscheidet: sie enthält Zielbestimmungen und Handlungsaufträge unter plangestuffer Zeitbemessung mit vorbestimmten Rechtsfolgen des Zeitablaufes oder ihrer Nichterfüllung. Ihr Zug „zeitiger Unerfülltheit“, ohne Terminierung und Inhalts- und Gestaltbestimmung des Integrations-Endziels prägt sie als dynamische, *auf Wandel angelegte* Gemeinschaftsordnung. Solche Schritte des Verfassungswandels haben durch Vertragsänderungen (etwa zur Finanzverfassung, zur Einführung der Direktwahl), durch extreme Handhabung des Art. 235, durch die EuGH-Rechtsprechung, durch Entschließungen des Europäischen Rates, zuletzt durch die Einheitliche Europäische Akte stattgefunden. Speziell auch für einzelne Gemeinschaftsinstitutionen wie das Parlament ist ihre besondere Qualität der dynamischen Wandelbarkeit bereits hervorgehoben worden.⁹ *Wandelverfassung* besagt deshalb zugleich – anders als die Staatsverfassung – Entscheidendes über den Prozeßcharakter der Integration, über seinen Noch-Nicht-Abschluß, sein Fortgangs-Bedürfnis, seine Offenheit gegenüber einem noch nicht terminierten Inhalts-Abschluß, Offenheit auch über die Verfaßtheit, über die Gestalt etwaigen Abschlusses. Und diese Offenheit allein auch in der Terminierung wird dem historischen Zeitmaß gerecht, das an die Herstellung eines „immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker“ nach allen Geschichtserfahrungen – ob in der Schweiz, in Italien, in den USA oder bei uns¹⁰ – gelegt werden muß, so daß alle heute üblichen Terminierungen auch schon nach Jahrzehnten angesichts der unvergleichlichen Qualität und Quantität der Beteiligten, ihrer Geschichte und Individualitäten historische Utopien sein dürften.

2. Die etatistische Verengung des Verfassungsvergleichs verkennt nicht nur das wesentlichste Strukturelement der geltenden Gemeinschaftsverfassung mit ihrem Integrationsprinzip. Er verschließt sich der Eigenart der Gemeinschaftsverfassung als einer Wandelverfassung und präjudiziert in verfänglicher Weise einer offen zu haltenden Entscheidung über Endzwecke und Endgestalt des Integrationsprozesses zu Gunsten unausweichlicher Einbindung in ein Staatlichkeits-Modell bis hin zu einer Superstaat-

⁹ *Bieber*, Das Europäische Parlament im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft, Referat auf dem Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration in Luxemburg (27.–29. 11. 1986): das institutionelle System der Gemeinschaft ist nur in einem Gleichgewicht, solange es sich bewegt; das Europäische Parlament unterscheidet sich von staatlichen Parlamenten darin, daß es in der ständigen Bewegung zu sehen ist, die Anspruch und Wirklichkeit miteinander verbindet; vgl. den Bericht von *S. Steppart*, Europäische Integration, Mitteilungsblatt 12 (April 1987) S. 14.

Wenn *Biskup*, Europa – Von der Wirklichkeit zur Utopie? (1984) S. 57 bemerkt, „daß jede Verfassung sinnvoller Weise sich ständig ‚auf dem Marsch‘ durch die Zeit befindet“, trifft er auch hiermit den Wandelcharakter der Gemeinschaftsverfassung; ganz entsprechend: *Weidenfeld*, Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 79 (1986) S. 37: „Die Erfolgsgeschichte Europas besteht in neuen Organisationsformen“.

¹⁰ Hierzu: *Ipsen* (Fn. 2) S. 63 ff.

lichkeit.¹¹ Paradebeispiel dieser etatistischen Präjudikation und Alternativlosigkeit ist der Unions-Entwurf des Europäischen Parlaments.¹² Das bedarf näherer Begründung.

a) Im Integrationsprozeß, in der Vergemeinschaftung öffentlicher Aufgaben durch Kompetenzübergang auf die Gemeinschaft oder Politikkoordinierung in ihrem Rahmen vollzieht sich zugleich eine „Mutation“ bislang staatlicher Zwecksetzung und Aufgaben-Zuständigkeit. Die staatliche Kompetenz-Kompetenz hat sich durch den Beitritt zur Gemeinschaft selbst beschränkt. Nach einer auf ratifikationsbedürftigen Vertragsschluß angewiesenen Zuständigkeitsausstattung und -anreicherung der Gemeinschaft bleibt die Geltendmachung verbliebener Aufgabenzuständigkeit indes den Mitgliedstaaten vorbehalten. Die Gemeinschaft besitzt eine autonome Kompetenz-Kompetenz nicht. Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ist und bleibt sie ein Aufgabenträger zwar potentiell zunehmender, gleichwohl nur begrenzter öffentlicher Zuständigkeit. Die Verfassungsperspektive mag mit Anreicherungen der Gemeinschaftszuständigkeit rechnen wie umgekehrt auch eine Wiederaufhebung von Integrationswirkungen in ihre Aspekte einbeziehen. Sie kann aber sicherlich nicht mit einer Vergemeinschaftung rechnen, deren Endziel in der Aufhebung der Staatlichkeit ihrer Mitglieder oder ihrer Degradierung zu Regionalgebilden stehen würde. Die Integration ruht auf der Existenz und Wirksamkeit ihrer Gemeinschaftsmitglieder als Staaten.

b) Die Vertragspräambel, die auf die Grundlegung für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker als Integrationszweck und -ziel abstellt, hat sich jeder Gestaltbeschreibung für diesen endlichen Zusammenschluß enthalten. Der deutsche Bundesaußenminister, der ansonsten mit der Unions-Formel ohne nähere Kennzeichnung operiert, hat am 19. November 1981 vor dem Europäischen Parlament¹³ für die Zukunft gesprochen als „von einem Gemeinwesen eigener Art, das sich mit den traditionellen Begriffen des Bundesstaates und des Staatenbundes nicht fassen läßt“. Diese Wendung bietet entscheidendes Mehr gegenüber dem zunächst als Leerformel potentieller Vieldeutigkeit¹⁴ verwendeten, dann vom Europäischen Parlament eindeutig ins Staatliche verwiesenen Unions-Begriff – und dies auch noch mit der Ausräumung des so glücklich eingeführten Gemeinschafts-Begriffs, der sich per se von etatistischen Bezügen zu distanzieren versteht.

Um jene Eigenartigkeit und Andersartigkeit der Gemeinschaft gegenüber aller Staatlichkeit quasi mit einem „Arbeitstitel“ zu kennzeichnen, habe ich vor mehr als 20 Jahren der Gemeinschaftsgestalt die Kennzeichnung als „Zweckverband“ zgedacht,¹⁵ und dies eben ihrem Zweck und Ziel gemäß als „Zweckverband funktioneller Integration“. Ich mußte in Kauf nehmen, daß ich mich nach der Meinung meiner Kritiker¹⁶ damit als

¹¹ Ganz entsprechend der Argumentation bei: *Eckhart Klein*, Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament, Referat auf der Fn. 9 bezeichneten Tagung, in: *EuR* 1987 S. 97 ff.

¹² Dazu: *Ipsen*, Utopisches im Parlaments-Entwurf einer Europäischen Union, *Fs Carstens* (1984), S. 155 ff.; *ders.*, Zum Parlamentsentwurf einer Europäischen Union, in: *Der Staat*, Band 24 (1985) S. 325 ff.

¹³ EP-Sitzungsberichte 1981, S. 249.

¹⁴ Ebenso: *Grabitz* (auf der Fn. 9 bezeichneten Tagung), Protokoll S. 14, 16.

¹⁵ *Ipsen*, Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht, 45. DJT Verh. (1964) II/L 14; *ders.*, *VVDStRL* 23 (1966) S. 130; *ders.*, (Fn. 8) 8/27 ff., S. 197 ff.

¹⁶ Zur Kritik von *Everling* und *Oppermann* vgl. *Ipsen* (Fn. 2) S. 84–86.

„Designer“ zwischen beide Stühle gesetzt habe: neben den einen, weil ich auf diese Weise die Fortentwicklung der Gemeinschaft zu Formierungen überlieferter Staatlichkeit und die Rolle der Mitgliedstaaten in ihr „letztlich in der Schwebe“ gelassen, vor allem aber auch ihren geistigen Entwicklungsprozeß und die Frage der Legitimierung der Gemeinschaftsgewalt ignoriert hätte – was jedenfalls partiell in der Tat meiner Intention entsprach. Neben den anderen Stuhl wurde ich – ebenfalls von einem in der Integrationspraxis erfahrenen Theoretiker – placiert, weil die Vergemeinschaftung als „Zweckverband“ in die Niederungen des Kommunalrechts herabgestuft würde und „bar jeder Attribute der Staatlichkeit“ und eines „Schusses Staatsanalogie“ argumentiert werde. Abgesehen davon, daß gerade auch dies beabsichtigt war, übersieht dieser Tübinger Para-Etatist, daß die Kennzeichnung eines öffentlichen Aufgabenträgers nach seinem „Zweck“ und als „Zweckverband“ ganze Perioden und Systeme der Allgemeinen Staatslehre beherrscht hat, um – mit den Worten *Georg Jellineks* – ohne Verkenneung seiner Rechtfertigung und seiner geistigen Grundlagen den Staat als „Zweckeinheit“ darzustellen, „dem bestimmte oberste, letzte Zwecke“ obliegen, die sich als Niederschlag politischer Prinzipien erweisen. So gibt es in der deutschen Verfassungsgeschichte vom Deutschen Bund 1815 bis zum Grundgesetz prägnante Beispiele unterschiedlicher „Bundeszweck“-Bestimmungen, und ein Mann wie *Friedrich Naumann* hat sich nicht gescheut, das Reich der Verfassung von 1871 einen „politischen Zweckverband“ für einzelne staatliche Funktionsbereiche zu nennen.¹⁷

In der Ausdrucksweise jener Periode der Allgemeinen Staatslehre, die auf den Zweck des beschriebenen Verbandes abstellt und seine höchsten, absoluten Zwecke zu definieren sucht, bildet die funktionelle Integration den höchsten Zweck der Vergemeinschaftung, womit zugleich auf die Stellung der Mitgliedstaaten und ihre Verfassungsrolle in der Gemeinschaft verwiesen wird.

c) Diese Zwecksetzung der Gemeinschaft, die Realisierung ihres Integrationszieles ruht auf der Mitgliedschaft der Staaten, ihrer Mitwirkung am Gesamtakt der Gemeinschaftserrichtung, ihrer Teilhabe an der Organschaft und an der Organbestellung der Gemeinschaft, ihrem Anteil am gemeinschaftsrechtlichen Entscheidungsprozeß. Es sind die Mitgliedstaaten, deren öffentliche Aufgaben potentiell unbeschränkt sind, deren Einzelfunktionen sie in der Gemeinschaft integriert haben, die darüber disponieren, ob und wie dieser limitierte Aufgabenbereich der Gemeinschaft angereichert wird. Kein Gemeinschaftsorgan ist zu autonomer Anreicherung oder Variation der Zielbestimmungen und Gemeinschaftsaufgaben befugt. *Insoweit* sind und bleiben die Mitgliedstaaten die Herren der Integration. Ob und in welcher Rechtsgestaltung die Mitgliedstaaten über den status quo der geltenden Verträge hinaus Gemeinschaftsaufgaben anreichern oder zielgleiche Aktionen lediglich im Wege sog. Organleihe bei der Gemeinschaft organisieren – wie die jetzt vertraglich in der Einheitlichen Europäischen Akte fixierte Außenpolitische Zusammenarbeit, die für ihre Funktionen Gemeinschaftsorgane einsetzt –, steht in ihrer Kompetenz. Wesentliche Elemente der Staatlichkeit – Gebietshoheit, das Machtmonopol, das Recht zum Zwang, die Personalhoheit –

¹⁷ Vgl. *Ipsen* (Fn. 2) S. 95.

gehen der Gemeinschaft ab.. Will sie ihre Rechtsakte gegen Marktbürger durchsetzen, ist sie auf den Arm der Mitgliedstaaten angewiesen. Das Hoehchst-AG-Kartell-Untersuchungsverfahren¹⁸ liefert das jüngste Beispiel. Es sind die Mitglieder der Gemeinschaft, die in ihrer existenten und verbleibenden Staatlichkeit die Gemeinschaft tragen.¹⁹ Und der Verfassungszweck und das Verfassungsziel der Integration ist nicht ihre Liquidation, sondern ihre funktionelle Verbindung.

III. Das Legitimations-Problem der Vergemeinschaftung

Die Frage „Europäische Verfassung – Nationale Verfassung“ stellt sich heute – drei Jahrzehnte nach dem zweiten Beginn der Vergemeinschaftung – für ihre *Perspektiven* zwangsläufig nach den Maßstäben, die der Parlaments-Entwurf einer Europäischen Unions-Verfassung aufgestellt hat. Mit seinen Prinzipien und seinen Vorstellungen einer Endgestaltung der Integration ist er geeignet, integrationspolitisch entscheidende Verfassungselemente zu kennzeichnen.

1. Mit dem Entwurf wird der Versuch unternommen, die Gemeinschaftsverträge zu konstitutionalisieren, ein Endziel der Intergration zu bestimmen, der Gemeinschaft eine nach staatlicher Modellierung geprägte Gestalt zu geben. Der bisher als Leer-Begriff denkbarer Vieldeutigkeit verwendete Terminus „Union“ wird mit Elementen nationalstaatlicher Herkunft aufgeladen, mit der Ausräumung der Namensgebung „Gemeinschaft“ das spezifisch Neu- und Andersartige in der Kennzeichnung funktionaler Integration preisgegeben. Dem Art. 240 EWGV, wonach der Vertrag auf unbegrenzte Zeit gelte, die Integration ein Vorgang zeitlicher Unerfülltheit ist, wird seine Sinnggebung genommen.

2. Der Entwurf kann als Ausprägung jener Integrationstheorien angesehen werden, die von Beginn an auf Konstitutionalisierung bedacht waren – etwa nach dem ursprünglichen Buchtitel *Hallsteins*: „Der unvollendete Bundesstaat“. Daß solche Vorstellungen insbesondere auch bei uns obwalteten, ist nicht nur aus deutscher Verfassungserfahrung des Einigungsprozesses des 19. Jahrhunderts zu erklären. Sie erklären sich auch daraus, daß eine insoweit für eine Theorie der Integration zuständige wissenschaftliche Disziplin, die Politikwissenschaft, jedenfalls in den ersten Phasen der Vergemeinschaftung in Deutschland versagt, sich geradezu verschwiegen hat.²⁰ Insbesondere amerikanische

¹⁸ FAZ Nr. 38 vom 14. 2. 1987, S. 11.

¹⁹ Dazu u. a.: *Schneider*, Rückblick für die Zukunft, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung Bd. 7 (1986) S. 11, 40f., 64ff.; *Hellwig*, Überwindung der Grenzen – Chancen des Föderalismus? Straßburger Gespräche, Heft 7 (1986) S. 14; *Hoffmann*, Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, Journal of Common Market Studies Bd. XXI (1982) S. 35ff.; *Bieber/Jaquét/Weiler*, Introduction zu: L' Europe de Demain – Une Union sans cesse plus étroite. Collection perspectives européennes (1985) S. 7f.; *Fiedler*, Die Verrechtlichung – Weg oder Irrweg der Europäischen Integration. Saarbrücker Universitätsreden 17 (1986) S. 13ff.; *Hrbek*, 30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration, Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/87 S. 18ff.

²⁰ Nähere Begründung bei: *Ipsen* (Fn. 8) 1/18 S. 16ff., 54/5 S. 979ff.; *ders.*, Einzelstudien (Fn. 2) S. 31f. – *Hans-Peter Schwarz*, Europa föderieren – aber wie? Fs Eschenburg (1971) S. 67 hat deshalb treffend von der Methodenlehre als von einem „Stiefkind der Integrationsforschung“ gesprochen, dabei als Stiefeltern primär

Politikwissenschaft ist es gewesen, die in Aufgeschlossenheit gegenüber dem neuen Phänomen supranationaler Staatenöffnung zur Gemeinschaftswahrnehmung bislang staatlich-öffentlicher Aufgaben empirisch und dogmatisch Verfahren und Gestaltung der Europäischen Vergemeinschaftung beschrieben und befruchtet hat. Namen wie *Etzioni*, *Deutsch*, *Lindberg*, *Haas*, *Scheingold* sprechen für sich.²¹ Von *Schelsky* und *Hennis*, um nur diese Namen zu nennen, war hierzu nichts zu vernehmen. Daß *Monnet*, von amerikanischer Funktionalismus-Theorie beeinflusst, die Montan-Vergemeinschaftung fern aller Konstitutionalisierung zu gestalten suchte, steht als Beispiel solcher Zusammenhänge. Die theoretische Erfassung des Integrationsprozesses ohne schlichte Einpassung in suprastaatliche Konstitutionalisierung und in dem Bemühen, ihm in neuer Methodik gerecht zu werden, hat im deutschen Sprachraum inzwischen zwar gewisse Fortschritte gemacht. Eine maßgeblich gewordene deutsche Verfassungstheorie der Integration hat die Politikwissenschaft bisher indes nicht hervorgebracht. Deutliche Argumente für eine Besinnung auf das Spezifische, eben nicht schlicht Superstaatliche der Endgestalt des Integrationsprozesses sind indes inzwischen wiederum aus anglo-amerikanischer Feder geliefert worden.²² Und das gilt auch von der Erwägung, hierfür geeignete supranationale Sachwaltungen in Anlehnung an Vorstellungen des klassischen Funktionalismus technischen Agenturen anzuvertrauen, wie dies übrigens der deutsche Politiker und Politologe *Arnold Brecht* in der amerikanischen Emigration schon Ende der 50er Jahre zu den „Herausforderungen der Zukunft“ mit der Frage angeregt hatte: „Kann die Demokratie überleben?“²³ Der Vorschlag von *Helmut Schmidt* und *Valéry*

die deutschen Sozialwissenschaften gemeint und mit seiner „Methodenkritik der Europäischen Integration“ als erster nach *Heinrich Schneider*, Zur politischen Theorie der Gemeinschaft, integration 1969, S. 23, ders., Funktionalismus und europäische Friedensordnung, integration 1971, S. 67 einen Methodenaufbau fruchtbar begonnen.

²¹ Abriß der amerikanischen Bemühungen bei *Ipsen* (Fn. 8) 54/6–10 S. 979ff. Eine „Rückschau auf 35 Jahre Integration“ unter Darlegung insbesondere auch der amerikanischen Ansätze hat jetzt *Heinrich Schneider* (Fn. 19) insbes. S. 28ff. geliefert; ähnlich: *Frei*, Integrationsprozesse. Theoretische Erkenntnisse und praktische Folgerungen, in: Die Identität Europas (Hrsg. *Weidenfeld*) (1985) S. 120ff.; kritisch: *Scharpf*, Die Politik-Verflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Polit. VJSchrift 1985 S. 346ff.

²² Von *Weiler* und *Hoffmann* (Fn. 9).

²³ *Brecht*, Kann die Demokratie überleben? Die Herausforderungen der Zukunft und die Regierungsformen der Gegenwart (1978) S. 112ff.: Diktatorische Enklaven in einer demokratischen Gesellschaft. – Zur Theorie unabhängiger Gemeinschaftsorgane („emanzipierter Agenturen“ i. S. *Mitrany*) und zur Entscheidung politikfreier ökonomischer Sachrationalität vgl. *Schneider* (Fn. 19) S. 17ff., 28 mit Anm. 60, S. 67. – Über amerikanische Erfahrungen mit „independent agencies“ vgl. *Cottier*, Modell für eine polizenrische Struktur der Verwaltung von Morgen? in: Verwaltungswissenschaftliche Informationen der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Jgg. 14 (1986) S. 50ff. – Der Direktor des Centre for European Policy *Peter Lüdow* hat im Bergedorfer Gesprächskreis zum Thema „Findet Europa wieder die Kraft, eine Rolle in der Weltpolitik zu spielen?“ (Protokoll Nr. 79/1986, S. 103) bemerkenswerterweise zum institutionellen Ausbau der Gemeinschaft „eine Anzahl neuer dynamischer Agenturen“ gefordert; *Helmut Schmidt* und *Valéry Giscard d'Esting* haben die Errichtung einer unabhängigen Zentralbank gefordert; vgl. FAZ Nr. 67 S. 13 vom 20. 3. 1987. – Gewiß lassen sich Entscheidungen „an keinen Experten delegieren“ (*Gadamer*), indes wirft jedenfalls die technische Entwicklung (und nicht nur sie) immer dringlicher die Frage nach der Entscheidungskapazität aller drei Gewalten auf; zu dieser Problematik: *Dreier/Hofmann*, Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 512 (1986); *Davy*, Legalität durch Sachverstand? Zur Bestimmtheit von Techniklauseln im österreichischen Verwaltungsrecht, ZfV 1982 S. 345ff., 352.

Giscard d'Estaing zur Errichtung einer unabhängigen europäischen Zentralbank gehört in diesen Zusammenhang.

3. Dieser Rück- und Seitenblick auf ältere und neuere theoretische Versuche, die supranationale Aufgabenwahrnehmung in anderer Gestaltung als der einer konstitutionalisierten Bundesstaatlichkeit oder staatenbündisch zu deuten, rechtfertigt sich insbesondere aus der Intention, die ihnen gemeinsam war: sie galten und gelten vornehmlich dem Bemühen, der *Legitimierung* solcher nicht-staatlichen Aufgabenwahrnehmung durch hoheitlich wirkende Organisationen eine als notwendig erkannte, aber spezifisch andere rechtfertigende Basis zu vermitteln, als sie nach demokratischen Prinzipien durch Wahlen, Abgeordnetenrepräsentation und mehrheitliche Parlamentsentscheidung geliefert wird.

Von den Theorien des klassischen Funktionalismus über die des Neofunktionalismus und Vorstellungen einer Supraverwaltung durch unabhängige Agenturen, von den Vorstellungen automatischen, einer Legitimation nicht bedürftigen spill over-Effekts bis zur Annahme einer Herrschaft des Sachverständigen, die politischer Entscheidungen nicht bedarf (*Schelsky*), gelten diese Bemühungen, die den europäischen Integrationsprozeß befruchtet und begleitet haben, einem gemeinsamen Ziel: der Suche nach Legitimierungs-Surrogaten für die Wahrnehmung supranationaler Hoheit anstelle parlamentarisch-demokratischer Approbation auf Wählergrundlagen, deren Beschaffung eben die unreal erscheinende Konstitutionalisierung der Integration voraussetzen würde – unreal deshalb, weil diese einen Grad und Zustand europäischen Bewußtseins, einer europäischen parteien- und gruppenmäßigen Organisation des vor-staatlichen gesellschaftlichen Raumes, einer Europa-Loyalität seiner Bürger voraussetzen würde, der hic et nunc und bis auf lange Zeit hinaus nicht gegeben ist. Und deshalb hier der kritische Vorhalt: daß der „Marktbürger“ der Vergemeinschaftung mit einem Federstrich des Art. 3 des Parlamentsentwurfs zum „Bürger der Union“, damit Glied auch einer europäischen Gesellschaft werde, die sich im Parlament repräsentieren könne, kann ich nur bedenken mit dem spöttischen Aperçu von *Kant* im Zweiten Abschnitt seines „Streits der Fakultäten“ von 1789: „Es ist doch *süß*, sich Staatsverfassungen auszudenken, die den Forderungen der Vernunft (vornehmlich in rechtlicher Absicht) entsprechen: aber *vermessen*, sie vorzuschlagen“. Denn eine für eine demokratische Selbstdarstellung erforderliche soziologische Realität wird damit nicht geschaffen.

Wenn – so der Art. 60 des Entwurfs – eine wirksame Beteiligung an der Entscheidungsfindung der Union den Unionsbürgern „zum Bewußtsein einer eigenen Identität der Union“ verhelfen soll, liegt darin die Erkenntnis, daß es derzeit daran fehlt. Hinzu gehört die Erkenntnis, daß eine Verfassungsnorm außerstande ist, solche Identität a limine zu erzeugen.

4. Unterstellt, daß hoheitliche Entfaltung des Integrationsprozesses der Legitimation bedarf und hierfür entscheidend nur demokratische Wählerapprobation und Wählerrepräsentation in Betracht komme, steht zunächst fest, daß auch die Direktwahl zum Europäischen Parlament angesichts seiner fehlenden Kompetenzausstattung solche Legitimierung bereits kraft geltenden Gemeinschaftsrechts nicht vermittelt. Und auch respektable Wahlbeteiligungen können sie nicht bereitstellen.

Diese dem geltenden Rechtszustand entsprechende Feststellung würde auch durch den Parlamentsentwurf zur Europäischen Union mit seinen Kompetenz-Anreicherungen für die europäische Völkervertretung nicht entkräftet werden. Unerörtert bleibt dabei die sicherlich anstehende Frage, ob diese Voraussetzungen nationalstaatlich, insbesondere auch bei uns, noch zulänglich gegeben sind oder unsere Parteienstaatlichkeit in ihren oligarchischen Zügen, die die Demokratie herausfordern, nicht ebenfalls revisionsbedürftig ist. Die für das Europäische Parlament gebotenen Repräsentationsanforderungen werden jedenfalls nicht erfüllt.

Bürgerenteilhabe am Integrationsprozeß durch Repräsentantenwahl zur Mitgestaltung und Kontrolle setzt Aufbereitung und Vermittlung im gesellschaftlichen Raum durch Parteien, Gruppen, Medien voraus. In gebotener Artikulierung der Integrationsziele und -mittel findet sie nicht statt. Es muß und möge genügen, hierzu lediglich auf die Wirksamkeit der politischen Parteien anhand sorgfältiger Untersuchungen jüngster Zeit zu verweisen.²⁴ Sie haben ergeben, und Entsprechendes gilt von den Gewerkschaften, daß Mitglieder politischer Parteien in den Mitgliedstaaten zwar besser als Nicht-Mitglieder über Strukturen und Inhalte der Integration informiert waren, indes auch nur zur Hälfte allenfalls Grundkenntnisse über das Europäische Parlament besitzen. In den Parteien selbst stehen Fragen der Europapolitik sogar vor Direktwahlen am Ende aller Tagungsthemata. Das Interesse bis zur mittleren Führungsschicht ist eindeutig national orientiert, der europäisch-transnationale Bereich interessiert vorrangig nur kleine Gruppen von Partei-Europaspezialisten. Die Direktwahlen sind weitgehend in den Dienst nationaler parteipolitischer Zielsetzungen gestellt worden. Es ist bezeichnend, daß nach solchen Wahlen der finanzielle Gewinn aus der Wahlkostenerstattung als willkommene Europa-Subventionierung hervorgehoben worden ist, weil sie den Betrag der Werbungskosten wesentlich übersteigt.

Die *Europa-Abgeordneten* mit übergroßen Wahlkreisen verfügen – anders als nationale Abgeordnete – in der Regel nicht über Einflußmöglichkeiten, mit denen sie Wähler werben oder belohnen können. Nationale Parteiinteressen sind für ihre Kandidatur maßgebend, ebenso für ihre Chance einer Wiederwahl.

Die seit der Mitte der 70er Jahre organisierten drei *Parteienbünde* können die gebotene Verklammerung zwischen nationaler und europäischer Systemebene schon wegen fehlender Personal- und Finanzausstattung nicht erfüllen und haben in ihren Programmen selbst wirksame Supranationalisierungselemente nicht hervorgebracht. Der sozialistische Parteienbund beharrt weiterhin auf Einstimmigkeit seiner Beschlüsse, die beiden anderen gestatten satzungsgemäß Mehrheitsentscheidungen, verfahren de facto indes weiterhin nach Konkordanzmodell. Das Gewicht dieser Bünde, deren Existenz beim Wähler weithin unbekannt ist, steht hinter dem der Fraktionen weit zurück. Die minimale europäische Orientierung der nationalen Parteien, die geringe Rolle der Parteienbünde verhindern eine effektive Vermittlung der Aktivitäten des Europäischen Parlaments an die nationalen Parteien und durch diese an die Wähler. Wenn das Parteiensy-

²⁴ Vgl. *Niedermayer*, Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Parteien, Referat auf der Fn. 9 genannten Tagung; Bericht von *Steppat* (Fn. 9) S. 21 ff.

stem auch heute noch die dominierende Kraft der Massenpartizipation darstellt,²⁵ wird diese die Legitimation der Hoheitsentfaltung vermittelnde Funktion primär in den Nationalstaaten wirksam werden, die die Gemeinschaft bilden. Für den Entscheidungsprozeß der Integration und in ihm den Anteil des Europäischen Parlaments entfaltet diese Funktion gegenwärtig keine hinreichende Wirksamkeit, und es ist auch nicht ersichtlich, daß sie alsbald hergestellt werden könnte – von den Voraussetzungen eines Europabewußtseins, einer Europa-Loyalität der Wähler, die der Parlamentsentwurf zu Unionsbürgern machen will, ganz zu schweigen.

Auf die Frage der Europäisierung des Parteiwesens, die ich für wesentlich halte, geht das neue Eurobarometer 1988 vom März dieses Jahres nicht ein. Wir erfahren daraus – jedenfalls zu meiner Verwunderung –, daß 66% der Franzosen die Wahl eines europäischen Regierungschefs anderer als französischer Nationalität für möglich halten, daß die positive Einstellung zur Integration bei den Älteren größer ist als bei den Jüngeren, daß nur ein Fünftel der Befragten befürchten, in einer europäischen Vereinigung ihre nationale Identität zu verlieren und daß die Europafreundlichkeit der Engländer von 30% im Jahre 1970 auf gegenwärtig 52% gestiegen ist. Ich bin außerstande, die Thematika der Befragung und ihre Durchführung nach den hierfür gebotenen Methoden zu bewerten. Mit den Resultaten und Tendenzen der Parteienbefragung stimmen die Ergebnisse des neuen Eurobarometers, soweit ich sehe, jedenfalls nicht überein. Sie atmen einen Optimismus, den ich gern für realistisch halten würde.

Ob das Fehlen eines gemeinsamen Wahlrechts und Wahlverfahrens, wie Art. 137 Abs. 3 EWGV sie vorsieht, aber auch der Unions-Entwurf des Parlaments noch nicht realisiert, ein zusätzliches Hindernis für die Kreation einer Gemeinschafts-Repräsentation bildet,²⁶ weil eine solche Egalität voraussetze, ist dem gegenüber sekundär. Primär entscheidend ist die Feststellung, daß der Marktbürger auch als Wahlbürger Glied der Gesellschaft seines staatlichen Verbandes ist. Die Volksgruppierung in den verfaßten Nationalstaaten der Gemeinschaft kann weiterhin nur mit Staatsvölkern der Mitgliedstaaten und mit einer Gesellschaft in ihnen rechnen, deren Bewußtsein sich an den Staaten orientiert.²⁷ Diesen Befund können auch neue Konstitutionsregelungen wie der Parlamentsentwurf nicht im Sinne einer Europäisierung verändern.²⁸ Solche Wandlung bedarf, wenn sie überhaupt vollziehbar ist, historischer Dimension.²⁹

²⁵ Dies die in ihrem Zweifel begründete Frage von *Hoffmann* (Fn. 19) S. 22 Ähnliche „Zweifel an der Zuständigkeit der Wähler“ bei *Sternberger*, Grund und Abgrund der Macht (1986) S. 227. – Über die Voraussetzung einer Europa-Loyalität der Bürger für die mögliche Gestaltung der Gemeinschaft vgl. etwa: *Schneider* (Fn. 19) S. 32, 35, 53; *Frei* (Fn. 21) S. 130 f.; *Ipsen* (Fn. 8) 54/23 ff. S. 997 ff. – Ganz entsprechend: *Börner*, Europa Quo Vadis? in: Studien zum deutschen und europäischen Wirtschaftsrecht Bd. IV, KSE Bd. 22 (1985) S. 18: es entspreche „etatistischen Vorstellungen, daß man die psychologischen Grundvoraussetzungen einer menschlichen Gesellschaft ersetzen könne durch die Verkündung von Gesetzen im Gesetzblatt“.

²⁶ Dies die Annahme von *Klein* (Fn. 11) S. 103.

²⁷ Ebenso: *Schneider* (Fn. 19) S. 53.

²⁸ *Von der Groeben*, Der Gemeinsame Markt als Kern und Motor der Europäischen Gemeinschaft, in: *Fs Narjes* (1984) S. 22, 24.

²⁹ Im gleichen Sinne: *Frei* (Fn. 21) S. 130.

IV. Gestaltungsperspektiven der Integration

Die Zuordnung der nationalen Verfassung der Mitgliedstaaten zu einer Europäischen Verfassung³⁰ – im Sinne geltender Gemeinschaftsordnung wie ebenso im Sinne künftiger Gestaltung – bestimmt sich nach allem unter drei Maßstäben: (1) verfassungsstrukturell bilden die Mitgliedstaaten die tragende Grundlage für die Existenz, die Wirksamkeit und die Gestalt der Gemeinschaft; (2) nationale und europäische Verfassung werden im Interesse der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft zunehmend gekennzeichnet durch eine Verschränkung und Verklammerung ihrer Entscheidungsstrukturen und -verfahren sowie ihrer demokratischen Legitimierung; (3) der zeitlich nicht terminierte und nicht terminierbare Integrationsprozeß verträgt keine vorzeitige und staatsanaloge Gestaltgebung,³¹ sondern gebietet ihre Offenhaltung für alternative Neuerungen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung.

1. Trotz der durch die Vergemeinschaftung bewirkten und weiterhin eintretenden Zuständigkeitsminderungen, trotz einer daraus resultierenden „Änderung ihrer Staatlichkeit“³² bleiben die Gemeinschaftsmitglieder in der Substanz ihrer Nationalstaatlichkeit erhalten und ist ihnen als Gründern und Trägern der Gemeinschaft, als Organbesteller und -ausstattern auch die Verantwortung über den Fortgang des Integrationsprozesses überantwortet.³³ Dieser Prozeß zielt nach seiner Anlage und Rechtsgestaltung ebenso wenig auf die Liquidation der Staaten oder ihre Degradierung zu Gliedern oder Regionen einer Superstaatlichkeit wie auf eine Einschränkung ihrer Verfassungsautonomie. Daß Art. 240 EWGV sich über ein Ende der Integration ausschweigt, setzt die Fortexistenz dieser Autonomie voraus.³⁴

Was der Gemeinschaft abgeht an Gebietshoheit, Personalhoheit, an Disposition über vollziehende Gewalt, vor allem aber gegenwärtig an verfassungseigener demokratischer Legitimation, wird von den Mitgliedstaaten repräsentiert und von ihnen der Gemeinschaftshoheit vermittelt – die demokratische Legitimation ihrer Regierungen im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft in einer Verklammerung mit den Ansätzen demokratischer Repräsentation im Europäischen Parlament. Die Mitgliedstaaten, in der Gemeinschaft unter verfassungsrechtlichen Homogenitätsanforderungen verbunden, disponieren letztlich auch über die Zukunftsgestaltung der Gemeinschaft, die selbst über einen *pouvoir constituant* nicht verfügt – wie dies eben auch vom Unions-Entwurf des Parlaments vorausgesetzt wird.

2. In der deutschen Judikatur zum Grundrechtsschutz³⁵ ist das Verfassungsphänomen einer Verschränkung oder Verklammerung der nationalen und gemeinschaftlichen

³⁰ Hellwig (Fn. 19) S. 28.

³¹ Es ist das Verdienst von Klein (Fn. 11), diese Forderung mit aller Deutlichkeit erneuert zu haben, nachdem sie von Schneider und dem Verfasser seit Jahrzehnten vertreten worden ist.

³² Hervorgehoben von Schneider (Fn. 19) Anm. 203 unter Bezugnahme auf Ipsen (Fn. 8) 54/120 S. 1052.

³³ Ebenso: Hoffmann (Fn. 19) S. 35, 37.

³⁴ Bieber/Jaquét/Weiler (Fn. 19) S. 8.

³⁵ Vgl. oben Fn. 1.

Rechts- und Verfassungsordnung verdeutlicht worden. Die „normative Verklammerung“ zwischen den nationalen Grundrechtsverbürgungen und dem nach allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts in Verbindung mit der Menschenrechtskonvention gesicherten Grundrechtsstandard der Gemeinschaft bildet ein verfassungsrelevantes Beispiel für diese Art prinzipieller Zuordnung beider Verfassungsbereiche. Sie wird für den Grundrechtsschutz instrumentalisiert durch das Vorlageinstitut, das geradezu als Verklammerungsschlüssel wirkt und dem Gerichtshof innerhalb des nationalen Rechtsschutzsystems Stellung und Funktion des gesetzlichen Richters öffnet.

Dieses Beispiel normativer und organhafter Verklammerung beider Systeme, das im Bereich der Normsetzung sein Vorbild bereits im Institut der Richtlinie hat, illustriert eine Art „Indienststellung“ des nationalen Systems für die Durchsetzung der Gemeinschaftsrechtsordnung. Die Beschaffung demokratischen Konsenses für Akte der Gemeinschaftshoheit, gegenwärtig dem Grunde nach vermittelt durch die Ratifizierungsgesetze der Staaten und weitere vergleichbare Approbationen bis hin zur Einheitlichen Europäischen Akte, im Entscheidungsverfahren vermittelt durch die demokratische Legitimation der im Rat handelnden Staatsregierungen, verklammert sich mit Elementen der Konsensbeschaffung durch das Europäische Parlament, soweit es im Entscheidungsprozeß auf seine Teilhabe ankommt. Ein neuartiges System sich verschränkender Verfassungsstrukturen beider Ebenen, in denen addierend oder kommunizierend Entscheidungsprozesse von beiden Verfassungen getragen werden, mag sich als Bild neuer Verfassungstheorie der Vergemeinschaftung abzeichnen. Solche Theorie müßte und sollte geschrieben werden, und das sollten wir nicht wiederum den Amerikanern überlassen. Höchst reale Faktoren, die den Integrationsprozeß positiv oder negativ beeinflussen, mögen in diesem Verklammerungssystem eine Rolle spielen: die Chance für den Abbau nationaler bürokratischer Hemmungen und Resistenz, die den Integrationsprozeß behindern oder gar sabotieren, andererseits die Chance einer Entlastung nationaler Regierungen von der Alleinverantwortung für unpopuläre Maßnahmen, die auf Gemeinschaftsebene fallen, sowie die Einflußnahme auf das Gemeinschaftsverhalten der anderen Mitgliedstaaten. Aus der Vorstellung einer Vergemeinschaftung unter Verfassungsverschränkungen könnte sich ein Verfassungssystem der Politikverflechtung entwickeln,³⁶ wie es in dieser Weise bislang verfassungstheoretisch nicht beschrieben ist und sich in der Integration entwickelt. Von den Verfassungskonzeptionen funktionalistischer, conföderaler und föderalistischer Tendenzen, die bisher den Integrationsprozeß bestimmt und begleitet haben³⁷ und deren föderale Gestaltung zuletzt im Parla-

³⁶ Skizzierung solchen Systems bei: *Hoffmann* (Fn. 19) S. 33 ff. – Die Theorie der „Politikverflechtung“ von *Scharpf/Reissert/Schnabel* (1976) berührt diese Thematik nur S. 28 mit einem Stichwort („supranationale Ebene“). In der hat *Scharpf* in seiner Abhandlung „Die Politikverflechtungs-Falle“ (Fn. 21 S. 323 ff.) den Versuch unternommen, aus Vergleichs-Erfahrungen mit dem deutschen bundesstaatlichen System die Uneignetheit eines Verflechtungssystems für die Integration zu schließen, solange Gemeinschaftsentscheidungen von einstimmiger Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängen. Der Vergleich versagt bei zunehmender Anwendung des Mehrheitsprinzips und verkennt wirksame Elemente des Supranationalitätsprinzips. BVerfGE 22. 10. 1986 (Fn. 1) mit der Anerkennung des Gemeinschaftsvorrangs kraft Supra-Normativität steht hierfür als Beispiel wirksamer Verflechtung.

³⁷ Darstellung bei *Schneider* (Fn. 19) S. 62 ff.

mentsentwurf der Union sichtbar geworden ist,³⁸ steht die hier angedeutete Sicht der Verfassungsverklammerung einer Variation des Funktionalismus am nächsten. Denn sie zielt nicht auf Verfassungsgestalt und Konstitution, sondern auf die Methode der Wahrnehmung und Legitimierung der Gemeinschaftsfunktionen.

Ob für diese procedurale Dimension des Integrationsprozesses, dessen notwendige zeitliche Dimensionierung weit bis ins nächste Jahrtausend hinein nicht oft genug hervorgehoben werden kann, nicht ganz neuartige Prinzipien öffentlicher Ordnung, Aufgabenbewältigung und Rechtslegitimation erforderlich sein werden und entwickelt werden können als die herrschenden, die im Grunde auf Jahrhunderte zurückgehen, sei hierzu ernstlich gefragt – und dies in einer Zeit ökonomischen und technischen Wandels, der uns in weniger als Jahrzehnten überzieht, aber vielleicht auch unsere politischen Vorstellungen erfassen könnte. Guten Grundes ist zum Unions-Entwurf mit seiner Staats-Analogie, seiner alternativlosen, geschlossenen Staats- und Föderationsmodellierung bemerkt worden, daß er sich „vorschnell an Begriffe (bindet), die dem Staatsdenken vergangener Jahrhunderte entsprechen mögen, aber heutzutage vielleicht der Modifikation bedürfen“.³⁹

3. Ich vermag nicht zu ergründen, in welcher Intention aus welcher Feder die zitierte Erklärung des Bundesaußenministers vor dem Europäischen Parlament am 19. November 1981⁴⁰ stammt, wonach die politische Finalität der Integration „auf ein Gemeinwesen eigener Art (ziele), das sich mit den traditionellen Begriffen des Bundesstaates und des Staatenbundes nicht fassen läßt“. Dieser Satz träfe ins Schwarze, wenn er durch das Postulat ergänzt würde, die Gestaltgebung für ein gedachtes Ende des Integrationsprozesses offenzuhalten. An solchen Postulaten und Beanstandungen üblicher Staatenanalogisierung hat es seit jeher nicht gefehlt. Für einzelne Funktionalisten hat sich solche Frage sogar überhaupt nicht gestellt, weil sie den Integrationsprozeß als Dauervorgang einschätzen, eine Endgestaltung für konstruktiv unerheblich erachten, der Gemeinschaft eine „politisch-soziale Wesenheit“ absprechen.⁴¹ Die Feststellung, daß das Integrationsziel identisch sei mit dem Integrationsweg,⁴² also dem Integrationsprozeß, würde den ältesten Funktionalisten zugerechnet werden können. Eine Endstruktur der Gemeinschaft „könnte den beteiligten Nationen sehr wohl gestatten, ihre Identität zu einem hohen Grade aufrechtzuerhalten, während sie gleichwohl in Organisationen zusammengeschlossen sind, die die nationale Ebene transzendieren“.⁴³ Das ist ein amerikanisches Zitat von 1960.

³⁸ Vgl. Ipsen, Fs Carstens (Fn. 12) S. 167.

³⁹ Schneider, Der Vertragsentwurf und der Föderalismus, integration 1/84 S. 9 mit den Erläuterungen und Belegen in Fn. 9; ganz entsprechend: Zellentin, Überstaatlichkeit statt Bürgernähe? integration 1/84 S. 48.

⁴⁰ Vgl. Fn. 13.

⁴¹ Schneider (Fn. 19) S. 28, 32, 43 zu Lindberg, Haas und Rosenstiel.

⁴² Bieber (Fn. 9), Protokoll S. 4.

⁴³ Schokking/Andersen, Observations on the European Integration Process, in: Journal of Conflict Resolution. Bd. 4 (1960) S. 385 ff. – Hellwig (Fn. 19) S. 28 stellt zutreffend auf die „Funktionsfähigkeit des jeweiligen Modells ab“ und fragt, ob die „föderale Struktur den Herausforderungen der industriellen Gesellschaft noch entspricht“ und „ob die herkömmlichen, durch Staats- oder Ländergrenzen bestimmten Herrschaftsbereiche mit den grenzüberschreitenden Problemen noch fertig werden können“.

Jede auf föderale Konstitutionalisierung angelegte Perspektive einer Gemeinschafts-Verfassungspolitik, eine vertragsimmanent gedachte Automatik zur bundesstaatlichen Metamorphose der Gemeinschaft oder eine „in den Bahnen des Souveränitätsdenkens“ operierende, auf eine „europäische Herrschaftsinstanz“ zielende Konzeption, die in Suprastaatlichkeit gipfelt⁴⁴ – jede dieser Konzeptionen ist ungeeignet, das der Vergemeinschaftung eigene Prinzip der Supranationalität einem Funktions-Zweckverband zuzuordnen. Nur die Offenhaltung der formenden Gestaltung mit Optionsmöglichkeiten und Alternativen für neue Methoden der Aufgabenwahrnehmung und ihrer Legitimierung werden den Prinzipien der Integration gerecht. Art. 11 Abs. 2 des Parlamentsentwurfs will die Offenheit der europäischen Verfassungsperspektive vorschnell beenden.

Jean Monnet sagt in seinen Erinnerungen: „Was wir durch das Handeln der Gemeinschaft vorbereiten, hat vermutlich keinen Vorgänger“. Dem ist nichts hinzuzufügen. Von *Otto Brunner* haben wir gelernt, daß die Rück-Übertragung moderner staatlicher Strukturen und Prinzipien auf das Mittelalter und das 18. Jahrhundert verhänglich, wenn nicht abwegig ist, daß eine „quellenverbundene Begriffssprache“ erforderlich ist. Erforderlich ist auch eine systemverbundene Rechtsgestaltung. Eine Übertragung gegenwärtiger staatlicher Strukturen auf eine künftige Endgestalt des Integrationsprozesses, wenn es sie denn geben sollte, bedarf gleicher Zurückhaltung.

⁴⁴ *Ipsen* (Fn. 8) 54/124 S. 1055.

Unser Thema ist auch von intellektuellem Reiz, denn es führen viele Wege nach Europa, auch zu einem Europa des Rechts. Weder ist die Rechtsgemeinschaft Europa ein eindeutig fixiertes Ziel, noch sind die Wege dorthin klar vorgezeichnet. Weran einer solchen Gemeinschaft baut, steht vielmehr ständig vor Situationen, in denen es gilt, Prioritäten zu setzen, Instrumente der Verwirklichung auszuwählen und dabei noch das politische Umfeld zu bedenken. Wie sich dies alles zueinander verhält, ist noch viel zu wenig durchdacht worden. Das ist jedenfalls der Eindruck, den ich aus meiner Arbeit gewonnen haben.

Unser Thema hat aber vor allem eine kaum zu unterschätzende wirtschaftliche Bedeutung. Die Rechtsgemeinschaft Europa gewährleistet die Öffnung der nationalen Märkte, ihre Zusammenfassung zu einem großen Gemeinsamen Markt mit freiem Verkehr von Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Welches überragende Interesse gerade die deutsche Wirtschaft an dieser Entwicklung hat, ließe sich mit vielen Zahlen belegen, doch würde ich damit in unserem Kreis nur Bekanntes wiederholen. Es mag genügen, wenn ich darauf verweise, daß über 50% unseres Exportes in die anderen EG-Mitgliedstaaten fließen.

Schließlich besitzt unser Thema auch eine – zumindest aus seiner wirtschaftlichen Bedeutung folgende – politische Dimension. Die EG-Staaten bemühen sich, zu einer engeren politischen Zusammenarbeit zu gelangen. Wohin diese Zusammenarbeit einmal führen wird, welche staatsrechtlichen Formen sie einmal nach sich zieht, läßt sich heute noch nicht absehen. Sicher ist aber, daß diese Zusammenarbeit ohne ein Zusammenwachsen Europas auch auf rechtlichem Gebiet schwer vorstellbar ist.