

# Entwicklungslinien des Europäischen Verfassungsvertrags

Peter-Christian Müller-Graff

Ein neuer Verfassungsvertrag für Europa<sup>1</sup> unter Ablösung<sup>2</sup> des gegenwärtigen EG-Vertrages und des gegenwärtigen EU-Vertrages (nicht aber des EAG-Vertrages) sowie der durch diese Verträge begründeten beiden europäischen Organisationen und unter Begründung einer diese zu einer rechtlichen Einheit verschmelzenden neuen Europäischen Union<sup>3</sup> mit Rechtspersönlichkeit<sup>4</sup> und einem fortentwickelten Regelgerüst<sup>5</sup> hat nach dem politischen Konsens der Staats- und Regierungschefs vom 18. Juni 2004, der konzeptionell und inhaltlich zum weitaus größten Teil auf der Entwurfsfassung des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003<sup>6</sup> beruht,<sup>7</sup> nun auch intergouvernemental Gestalt gewonnen.<sup>8</sup> Die endgültige, von Rechts- und Sprachsachverständigen überprüfte Textfassung und deren Unterzeichnung stehen noch aus,<sup>9</sup> ehe das Verfahren zu seiner Inkraftsetzung eingeleitet werden kann, das die Ratifizierung durch alle prospektiven Mitgliedstaaten der neuen Union gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften und die Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden erfordert.<sup>10</sup> Der Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags (EVV) sieht für das Inkrafttreten frühestens den 1. November 2006 vor, andernfalls den ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats.<sup>11</sup> Eine inhaltliche Bilanz des Entwurfs erschließt sich vor dem Hintergrund eines Vergleichs zum gegenwärtigen, seit der Reform von Nizza maßgeblichen Primärrechtsbestand der Gemeinschaft und der Union.<sup>12</sup> Hierbei werden insbesondere sieben Entwicklungslinien deutlich: eine grundsätzliche, wenn auch neu akzentuierte Konzeptionskontinuität des europäischen Gemeinwesens, eine Legitimationsstärkung europäischer Entscheidungen, ein Chancenzuwachs europäischer Handlungsfähigkeit, eine intendierte Steigerung der inhaltlichen Kohärenz des europäischen Handelns, eine Ausdehnung der europäischen Jurisdiktion, eine Profilschärfung der europäischen Wertorientierung im Inneren und in ihrer Wendung zur Außenwelt und eine Verdichtung des europäischen Gemeinwesencharakters.

---

Der Text ist im Wesentlichen eine Kurzfassung des Beitrags Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrags für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, *integration* 2004, S. 186-201; vgl. des Weiteren zum Konventsentwurf Peter-Christian Müller-Graff: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags, *integration* 2003, 126-141. Zum ersten Konventsentwurf Peter-Christian Müller-Graff: Die Kopffartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, *integration* 2003, S. 111ff.

1 Vgl. Textfassungen CIG 86/04 v.18.6.2004 und 87/04 v.6.8.2004.

2 Vgl. Artikel IV-434 EVV. Die nachfolgend zitierten Artikelnummern folgen der Neummerierung durch CIG 87/04 v.6.8.2004.

3 Vgl. Artikel I-1 EVV.

4 Vgl. Artikel I-7 EVV.

5 Vgl. dazu die nachfolgenden bilanzierenden Vergleichsausführungen.

6 Text abgedruckt in Klemens H. Fischer: *Konvent zur Zukunft Europas*, 2003, S.109ff.; als umfassende Analyse des Konventstextes vgl. die 26 Beiträge in dem dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents gewidmeten Band von *integration* 4/2003.

7 Die Leistung des Europäischen Konvents wird von der Regierungskonferenz in der Präambel des konsentierten Entwurfs dankend anerkannt.

8 Zum Text a.a.O. (Fn.2).

9 Vgl. Vorspruch zu CIG 86/04.

10 Vgl. Artikel IV-447 Absatz 1 EVV.

11 Vgl. Artikel IV-447 Absatz 2 EVV.

12 Abdruck der gegenwärtigen verbindlichen Textfassungen von EG-Vertrag und EU-Vertrag vgl. z.B. Klemens H. Fischer: *Der Vertrag von Nizza*, 2001, S.271ff.

### **Grundsätzliche, neuakzentuierte Konzeptionskontinuität des Gemeinwesens**

Die für den neuen Verfassungsvertragsentwurf und das dadurch projektierte neue europäische Gemeinwesen vorweg zu konstatierende grundsätzliche konzeptionelle Kontinuität zum gegenwärtigen Primärrecht ergibt sich zwar nicht notwendig aus dem ausführlichen, zunächst nur technischen und insoweit inhaltlich konzeptionsneutralen Kontinuitätsartikel (Artikel IV-438 EVV), der vertragssystematisch der Anordnung der Aufhebung der derzeitigen Verträge folgt und die Rechtsnachfolge sowie die Fortgeltung von Befugniswahrnehmung, Sekundärrecht, weiterer Teile des Besitzstandes sowie der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit festlegt. Die Konzeptionskontinuität erschließt sich aber aus mehreren Merkmalen, die aus anderen Vorschriften erkennbar sind. Der neue Text folgt in seinem Grundmuster dem spezifischen Pfad, der vor mehr als einem halben Jahrhundert mit der Gründung der seinerzeitigen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Kern begründet, mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft breitenwirksam ausgeweitet, mit der Gründung der Europäischen Union erneut fortentwickelt und mit den Vertragsänderungen von Amsterdam und Nizza weiter verstetigt wurde: die Herausbildung eines historisch beispiellosen transnationalen europäischen Gemeinwesens,<sup>13</sup> das in seiner Dauerhaftigkeit vor dem Hintergrund der europäischen Geschichte eine herausragende Zivilisationsleistung verkörpert und insbesondere von fünf Merkmalen gekennzeichnet ist. Es ist vertragsfundiert, zielgebunden, freiheitsorientiert, doppelnaturig und föderationsartig. Dies wird vom Entwurf fortgeführt und mit einigen neuen Akzenten systemrational fortgebildet.<sup>14</sup> Eine Revolution im europäischen Verfassungsraum findet nicht statt.<sup>15</sup>

*Vertragsfundierung.* Auch das künftige europäische Gemeinwesen ist vertragsfundiert projektiert. Weder in seinen Gründungs- noch in seinen Änderungsvorschriften überwindet der Entwurf die Schwelle in ein sich selbst konstituierendes Gemeinwesen. Die Mitgliedstaaten bleiben der Souveränitätsquell der unionalen Hoheit. Mag auch die Bezugnahme des Gründungsartikels auf den „Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“ und die durchgängige Selbstbezeichnung des neuen Textes in seinen ersten drei Teilen als „Verfassung“ ein anderes Verständnis suggerieren, so stellen doch die Schlussbestimmungen zweifelsfrei klar, dass es um einen Vertrag geht (Artikel IV-437ff. EVV). Die Grundlage auch der neuen Union ist mithin völkervertraglicher Natur. Diese wird besonders unterstrichen durch die Einführung eines ausdrücklichen, an keine substantiellen unionsrechtlichen Voraussetzungen, sondern lediglich an die eigenen Verfassungsvorschriften gebundenen Austrittsrechts jedes Staates,<sup>16</sup> worin sich trotz der Präambelbekundung von der Gewissheit der Entschlossenheit der Völker Europas, „immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten“, durchaus ein Ventil für potentielle Vorbehalte gegen eine Schicksalsgemeinschaft ohne Umkehr erkennen lässt. Umgekehrt setzt auch die (vom Entwurf ausgeweitete) Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit einer Teilmenge von Mitgliedstaaten (differenzierte Integration) bei diesen an.<sup>17</sup>

---

13 Vgl. dazu im einzelnen Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EU/EG, in: Manfred Dausen (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 9.EL (2003), A I.

14 Zur Systemrationalität des Konventsentwurfs vgl. a.a.O. (Fn.1).

15 Vgl. zur Grenzlinie Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?, *integration* 2000, S. 157-170.

16 Vgl. Artikel I-60 Absatz 1 EVV: Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.

17 Vgl. Artikel I-44 Absatz 1 EVV in Verbindung mit den Artikel III-416ff. EVV.

Die Gründung der neuen Union bedarf folgerichtig zur völkervertraglichen Grundlage der Ratifikation durch die Vertragsparteien nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften und der Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden.<sup>18</sup>

Auch für Vertragsänderungen gilt grundsätzlich das Ratifikationserfordernis,<sup>19</sup> doch sieht der Entwurf neben diesem ordentlichen Änderungsverfahren zwei so genannte vereinfachte Änderungsverfahren vor,<sup>20</sup> die in das Zwielflicht zur unionalen Selbstkonstituierung zu geraten scheinen und unter dem Gesichtspunkt der Vertragsfundierung unterschiedlich ausgestaltet sind. Das vereinfachte Verfahren zur Änderung bestimmter Verfahrensvorschriften (Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Prinzip der qualifizierten Mehrheit in Einzelbereichen oder Einzelfällen von Ratsbeschlüssen unter ausdrücklicher Ausklammerung von Beschlüssen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen; Übergang von besonderen Gesetzgebungsverfahren in Einzelfällen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren)<sup>21</sup> schafft in diesem Rahmen eine (allerdings nicht ausschließliche) unionale Befugnis. Es erfordert einen einstimmig gefassten Europäischen Beschluss<sup>22</sup> des Europäischen Rates und der von der Mehrheit seiner Mitglieder getragenen Zustimmung des Europäischen Parlaments, doch besteht ein Vetorecht jedes nationalen Parlaments, das innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung der entsprechenden Initiative ausgeübt werden kann.<sup>23</sup> Verzichtet ist dadurch auf mehrere Elemente des ordentlichen Änderungsverfahrens: das Vorverfahren, die Einberufung eines Konvents, die Abhaltung einer Regierungskonferenz und das Ratifizierungserfordernis. Das zweite vereinfachte Änderungsverfahren<sup>24</sup> betrifft die internen Politikbereiche der Union, wie sie in Teil III Titel III des Entwurfs niedergelegt sind (Artikel III-130 EVV bis einschließlich Artikel III-285 EVV). Es unterliegt einem ausdrücklichen Verbot der Ausdehnung der der Union vertraglich übertragenen Zuständigkeiten<sup>25</sup> und bedarf der Initiative der Regierung eines Mitgliedstaats, des Europäischen Parlaments oder der Kommission. Auch eine Änderung in diesem Verfahren erfordert einen einstimmig gefassten Europäischen Beschluss des Europäischen Rates, wobei Europäisches Parlament und Kommission und gegebenenfalls die Europäische Zentralbank vorweg anzuhören sind, und es bedarf zusätzlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsvorschriften. Schon wegen dieses Zustimmungserfordernisses, obwohl es textlich nicht ausdrücklich als Ratifikationserfordernis bezeichnet ist, tritt ein materieller Verlust der Vertragsänderungskompetenz der Mitgliedstaaten in den betroffenen Bereichen nicht ein. Vor allem verdrängen beide vereinfachte Änderungsverfahren nicht das ordentliche Änderungsverfahren, beruhen zudem auf verfassungsvertraglichen Ermächtigungen und unterliegen daher in ihrer Ausgestaltung und Beibehaltung der Dispositionsbefugnis der Mitgliedstaaten. Letzteres gilt naturgemäß auch für die auf Grund dieser Verfahren geschaffenen Regelungen. Insgesamt bleibt die projektierte neue Union daher vertragsfundiert.

*Zielgebundenheit.* Auch das konzeptionell prägende Charaktermerkmal der Zielgebundenheit wird vom Entwurf aus der gegenwärtigen Gemeinschaft<sup>26</sup> und Union<sup>27</sup> für die

18 Vgl. Artikel IV-447 EVV.

19 Vgl. Artikel IV-443 Absatz 3 EVV.

20 Vgl. Artikel IV-444 EVV und Artikel IV-445 EVV.

21 Vgl. Artikel IV-444 Absatz 1 und 2 EVV.

22 Definiert in Artikel 33 Absatz 1 EVV. Danach ist der Europäische Beschluss ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der in allen seinen Teilen verbindlich ist.

23 Vgl. Artikel IV-444 Absatz 3 EVV.

24 Vgl. Artikel IV-445 EVV.

25 Vgl. Artikel IV-445 Absatz 3 EVV.

26 Vgl. Artikel 2 EGV, der Ziele und Wege in einem einzigen Satz zusammenfasst.

27 Vgl. Artikel 2 EUV.

neue Union übernommen.<sup>28</sup> Damit wird auch die Existenz der neuen Union keineswegs als selbstverständlich und begründungsentbehrlich vorausgesetzt, sondern deren Sinnfälligkeit über substantielle Gemeinwohlaufgaben legitimiert, die zugleich eine wechselseitige gesellschaftsvertragsartige Verpflichtung der Mitgliedstaaten darstellen.<sup>29</sup> Im Vergleich zum derzeitigen Primärrecht erfolgt dies allerdings in teils anderer Formulierung, Reihung und Akzentsetzung<sup>30</sup> und nunmehr unter ausdrücklicher Auffüllung um die so genannten Werte.<sup>31</sup> Das zielverankerte Unionswohl wird von Artikel I-3 EVV teils neuakzentuiert in vier, tendenziell hierarchisch zu verstehende, Zielebenen aufgefächert.

Danach werden auf der ersten Ebene ohne signifikante Abweichung vom Acquis der vertragübergreifenden Ziele<sup>32</sup> als überwölbende Unionsziele die Förderung des Friedens, der Werte der Union und des Wohlergehens ihrer Völker festgelegt. Erneut wird dadurch vor dem Hintergrund der bitteren historischen Erfahrungen in Europa als erste spezifische unionale Überlebens- und Gestaltungsaufgabe die Gewährleistung des Friedens in den Vordergrund gestellt. Sie umschließt die nunmehr auch ausdrücklich genannte Voraussetzung einer toleranzbereiten Gesellschaft.<sup>33</sup> Zu diesem Zweck ist die Förderung der im Vergleich zum derzeitigen Primärrecht<sup>34</sup> erweiterten Werte der Union (Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten) durchaus plausibel vor das (insbesondere wirtschaftlich-soziale) Wohlergehen der Völker der Union gesetzt, wobei gerade dieses der Förderung des Friedens und der unionalen Werte besonders nachhaltig dienlich ist.

Die zweite Zielebene nennt als operative Hauptziele zur Verwirklichung der überwölbenden Oberziele unter Änderung der derzeitigen Textlage<sup>35</sup> die Gewährleistung von zwei unionalen Räumen: eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen<sup>36</sup> und eines Binnenmarktes mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb (definiert in Fortschreibung der gegenwärtigen Rechtslage auf der Grundlage der wirtschaftstheoretischen Lehre des komparativen Kostenvorteils als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Personen, Dienstleistungen, Waren und Kapital gewährleistet ist<sup>37</sup>). Im Vergleich mit den derzeitigen Zielbestimmungen (Artikel 2 EGV, Artikel 2 EUV) liegen darin bemerkenswerte Entwicklungen. Erstens werden die drei Hauptverwirklichungswege für die Ziele der EG (Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, Kranz flan-

---

28 Vgl. Artikel I-3 EVV.

29 Vgl. Artikel I-5 Absatz 2 EVV.

30 Vgl. Artikel I-3 EVV.

31 Vgl. Artikel I-2 EVV.

32 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, in: Europarecht, Beiheft 2/1998, S.67ff.

33 Vgl. Artikel I-2 Satz 2 EVV: „Gesellschaft..., die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

34 Vgl. Artikel 6 EUV: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Hinzugekommen ist mithin die ausdrückliche Nennung der Achtung der Menschenwürde, der Gleichheit und der Rechte der Angehörigen der Minderheiten.

35 Artikel 2 EGV nennt drei Hauptverwirklichungswege: Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (EVV ersetzt diesen Begriff durchgängig durch Binnenmarkt), Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (im EVV nicht mehr unter operativen Hauptzielen aufgeführt); Durchführung gemeinsamer Politiken und Maßnahmen (E-VEE nimmt lediglich den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf die Ebene eines operativen Hauptziels), wohingegen alle anderen gemeinsamen Politiken und die sonstigen operativen Hauptziele in Artikel 2 EUV auf die Ebene der internen Förderziele und des außenpolitischen Zielprogramms verlagert werden.

36 Zur Einzelausfaltung vgl. Artikel III-257ff. EVV.

37 Vgl. Artikel III-130 Absatz 2 EVV; in Änderung der Definition des gegenwärtigen Art.14 Abs.2 EGV wird allerdings der derzeit erstgeführte Freiverkehr der Waren nachgestellt.

kierender Gemeinschaftspolitiken) durch den Gedanken eines inhaltlich definierten unionalen Binnenraums ersetzt. Zweitens werden der transnationale Binnenmarkt und die damit verbundene wettbewerbsverfasste Marktwirtschaft in seiner und ihrer fundamentalen Bedeutung für ein europäisches Gemeinwesen übernommen und dessen konstituierende transnationale subjektive Freiheitsrechte (und das darin verankerte Potential einer transnationalen Privatrechtsgesellschaft<sup>38</sup>) überzeugend in die Kopffartikel des Entwurfs eingestellt,<sup>39</sup> jedoch wird der Markttraum nunmehr hinter das neu aufgekommene (wiewohl in seiner Entstehung flankierend auf den Binnenmarkt bezogene<sup>40</sup>) Konzept eines transnationalen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gereiht, auch wenn diesem ohne das Sockelziel des Binnenmarktes der wesentlichste dauerhafte Bedürfnisstabilisator fehlen dürfte. Drittens ist die Aufzählung beider Räume unabgestimmt und erfordert eine Rekonstruktion des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Obergedanke eines rechtlich befriedeten unionalen Freiheitsraums<sup>41</sup> auf der Grundlage eines Binnenmarktes. Und viertens fällt die Währungsunion erstaunlicherweise aus ihrer gegenwärtigen Aufgabe als einer der Hauptverwirklichungswege für die überwölbenden Ziele, wohingegen sich die Gemeinschaftswährung (etwas bizarr) unter den „Symbolen der Union“ findet.<sup>42</sup> Immerhin folgt jedoch in der Systematik des dritten Teils des Entwurfs, der die Feinpartitur enthält, dem Kapitel über den Binnenmarkt unmittelbar das Kapitel über die Wirtschafts- und Währungspolitik<sup>43</sup> vor allen weiteren Politikbereichen.

Die dritte Zielebene beinhaltet ein konzeptionell im einzelnen sperriges, zielvieleckiges und dadurch potentiell zielkonfligierendes Konglomerat einzelner substantieller interner Förderziele. Sie stehen weitgehend in der Kontinuität zu den derzeitigen Verträgen, sind definitorisch überwiegend offen gefasst und überschneiden sich teilweise. Inhaltlich sind mehrere Erwartungsdimensionen erkennbar, von denen ein Gemeinwesen zu Beginn des 21. Jahrhunderts herausgefordert ist: so die schon derzeitig betonte ökonomisch-sozial-ökologische Dimension des Hinwirkens auf „die nachhaltige Entwicklung Europas“, das erfolgen soll „auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie eines hohen Maßes an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“, flankiert von der Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts. Zugleich wird die Sozialdimension ausdifferenziert als Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung sowie Förderung „sozialer Gerechtigkeit“ und sozialen Schutzes, der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Solidarität zwischen den Generationen und des Schutzes der Rechte des Kindes. Die unionale Raumdimension ist zusätzlich aufgefüllt als Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

38 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Privatrechtsgesellschaft in der Verfassung der Europäischen Union, in: Peter-Christian Müller-Graff / Roth, Herbert (Hrsg.): Recht und Rechtswissenschaft – Signaturen und Herausforderungen zum Jahrtausendbeginn, 2000, S.271-306; ders., Private Law Society in the Constitution of the European Union, in: Michel Faure / Smits, Jan / Schneider, Hildegard (Hrsg.): Towards a European *Ius Commune* in Legal Education and Research, 2002, S. 57-70.

39 Vgl. Artikel I-4 Absatz 1 EVV.

40 Zur funktionalen Ergänzung des Binnenmarktes um die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Maastricht) und dem daraus begrifflich entwickelten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Festschrift für Ulrich Everling, 2. Band, 1995, S. 925-944.

41 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die ziviljustitielle Zusammenarbeit im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im System des Europäischen Verfassungsvertrages, in: Festschrift für Erik Jayme, 2004, S. 1315f.

42 Vgl. Artikel I-8 EVV.

43 Vgl. Artikel III-177ff. EVV.

Und schließlich fasst der Entwurf die unionale Kulturdimension einleuchtend als Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und als Sorge für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

Davon abgesetzt entwirft der Text als eine vierte Zielebene ein umfängliches außenpolitisches Orientierungsprogramm der Union in ihren Beziehungen „zur übrigen Welt“, das die derzeitige Textlage aufnimmt, aber ausweitet und sowohl ideal- wie realpolitisch konturiert: zuvörderst Schutz und Förderung der Werte und Interessen der Union. Bemerkenswert bei der Auflistung der außenpolitischen Orientierungslinien ist die teilweise Rückkoppelung zum Muster der internen Förderziele. Der Union wird aufgegeben, einen Beitrag zu leisten zu Frieden, Sicherheit, weltweiter nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

*Freiheitsorientiertheit.* Auch die überkommene konzeptionelle Freiheitsorientiertheit wird vom Entwurf fortgesetzt und akzentuiert. Dass das Gelingen des europäischen Gemeinwesens auch künftig zuallererst von der Gewährleistung der transnationalen Marktgrundfreiheiten und damit vom Wirken der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Privatinitiative (und der darin liegende Chance zur Herausbildung einer transnationalen Privatrechtsgesellschaft<sup>44</sup>) erwartet wird,<sup>45</sup> kommt sinnfällig in deren prononcierter Hervorhebung unmittelbar nach Gründung, Werten und Zielen in Artikel I-4 Absatz 1 EVV zum Ausdruck. Dadurch wird zugleich die weit über den Binnenmarkt hinausreichende Funktion der Grundfreiheiten für die von der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften bahnbrechend entwickelte spezifische Qualität des gegenwärtigen Gemeinschaftsrechts aufgenommen, eine vom herkömmlichen Völkerrecht abgehobene „neue Ordnung“<sup>46</sup> darzustellen.<sup>46</sup> Die transnationalen Marktgrundfreiheiten sind das klassische Argumentationsfundament für die Gedanken der unmittelbaren Anwendbarkeit und der subjektiven Rechte im Gemeinschaftsrecht. Zugleich erhält der bislang von der Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>47</sup> entwickelte Grundrechtsschutz gegenüber der Union und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union eine seit langem geforderte eigene ausdifferenzierte Textgrundlage in Gestalt der umfänglichen (nicht überschneidungsfreien) Charta der Grundrechte der Union,<sup>48</sup> die auf der Unantastbarkeit der Würde des Menschen basiert.<sup>49</sup> Wiewohl die Charta auch spezifische Gleichheits-<sup>50</sup> und Solidaritätsrechte<sup>51</sup> umschließt, baut sie doch zuallererst auf den klassischen Freiheitsrechten auf<sup>52</sup> und bezieht auch Bürgerrechte<sup>53</sup> und justizielle Rechte<sup>54</sup> mit ein.

*Doppelnatur.* Konzeptionelle Kontinuität ist auch in der Beibehaltung der kategorialen Doppelnatur des transnationalen Gemeinwesens als einer Kombination aus supra-

---

44 Vgl. dazu a.a.O. (Fn. 39).

45 Vgl. zur derzeitigen Primärrechtslage Peter-Christian Müller-Graff: Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1991, S. 17.

46 Grundlegend EuGH Slg. 1963, S. 1ff. (van Gend & Loos).

47 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Verfassung und Grundrechtecharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, integration 2000, S. 34-47.

48 Vgl. Artikel II-61ff. EVV; zum Anwendungsbereich Artikel II-111 EVV.

49 Vgl. Artikel II-61 Absatz 1 Satz 1 EVV.

50 Vgl. Artikel II-80ff. EVV.

51 Vgl. Artikel II-87ff. EVV.

52 Vgl. Artikel II-66ff. EVV.

53 Vgl. Artikel II-99ff. EVV.

54 Vgl. Artikel II-107ff. EVV.

nationalen Befugnissen und klassischer intergouvernementaler Koordinierung erkennbar. Zwar wird die so genannte Drei-Säulen-Struktur der derzeitigen Union durch die Verschmelzung von Gemeinschaft und Union überwunden, doch beinhaltet dies nicht auch eine Homogenisierung des Rechtscharakters aller im Entwurf enthaltenen Vorschriften. Zwar enthält der Entwurf folgerichtige Veränderungen zugunsten supranationaler Instrumente in der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten,<sup>55</sup> jedoch bleiben die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik<sup>56</sup> und Elemente der Koordinierung der Wirtschaftspolitik<sup>57</sup> intergouvernemental.

*Föderationsartigkeit.* Deutlicher akzentuiert als gegenwärtig, tritt im Entwurf auch ohne ausdrückliche Nutzung dieses Begriffs der föderationsartige (wiewohl nicht bundesstaatliche) Charakter des transnationalen Gemeinwesens hervor. Er folgt zwangsläufig aus der Notwendigkeit, die sich auf demselben Gebiet überschneidende mitgliedstaatliche und unionale Hoheitsgewalt abzugrenzen. Während seine Elemente derzeit verstreut sind, erfahren sie im Entwurf eine stärkere textliche Betonung. So wird erstens die grundlegende Regel des Verhältnisses zwischen europäischem und mitgliedstaatlichem Recht, mithin der vom Gerichtshof entwickelte Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts,<sup>58</sup> vom Entwurf als Vorrang von Verfassungsvertrag und unionalem Sekundärrecht vor dem Recht der Mitgliedstaaten zu einem der Kopftitel erhoben.<sup>59</sup> Zweitens schafft der neue Text einen ausführlich nach Grundprinzipien und Arten systematisierten Abschnitt über die Zuständigkeiten der Union in nunmehr kategorial differenzierter Abgrenzung (ausschließlich, geteilt, fördernd) zu denen der Mitgliedstaaten.<sup>60</sup> Er erinnert in seiner formalen Gestaltung (Aufbau, Systematik, Terminologie, Kategorisierung) teilweise an das bundesstaatliche Muster des Grundgesetzes,<sup>61</sup> ohne dies jedoch zu parallelisieren. Insbesondere werden vom neuen Text die vertrauten allgemeinen Grundprinzipien der Kompetenzordnung,<sup>62</sup> darunter namentlich die Grundsätze der begrenzten Einzelmächtigung und der Subsidiarität<sup>63</sup> tradiert. Neu ist eine übersichtsartige kategoriale Zuordnung der einzelnen Bereichszuständigkeiten,<sup>64</sup> die ohne grundlegende inhaltliche Neuerung zum Status quo bleibt und im Übrigen zur Ausgestaltung der jeweiligen konkreten Einzelzuständigkeit auf den dritten Vertragsteil verweist. Die zentrale binnenmarktfinale Angleichungskompetenz<sup>65</sup> wird im Spannungsfeld zwischen der ausschließlichen unionalen Zuständigkeit zur Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln<sup>66</sup> und der geteilten Zuständigkeit „Binnenmarkt“<sup>67</sup> zu verorten sein (mit absehbaren Abgrenzungsfragen). Drittens erscheint nunmehr nach Art der grundgesetzlichen Bundestreue der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit allseitig ausgebaut.<sup>68</sup> Viertens schreibt der Entwurf weitere föderationsartige Elemente fort: so namentlich die Mitwirkung der Einzelstaaten an der unionalen Rechtsetzung<sup>69</sup> (mit konzeptions-

55 Vgl. Artikel III-270ff., 275ff. EVV.

56 Vgl. Artikel III-309ff. EVV.

57 Vgl. Artikel III-179 EVV.

58 Vgl. grundlegend EuGH, Slg.1964, 1251 (Costa/ENEL).

59 Vgl. Artikel I-6 EVV.

60 Vgl. Artikel I-11ff. EVV.

61 Vgl. Artt.30, 70ff. Grundgesetz.

62 Vgl. Artikel 5 EGV.

63 Vgl. Artikel I-11 Absatz 1 Satz 1 EVV; gegenwärtig Artikel 5 Absatz 1 und 2 EGV.

64 Vgl. Artikel I-13 bis I-17 EVV. Dazu Peter-Christian Müller-Graff: Kopftitel, a.a.O. (Fn. 1), S. 121-127.

65 Vgl. Artikel III-172 EVV.

66 Vgl. Artikel I-13 Absatz 1 lit.b EVV.

67 Vgl. Artikel I-14 Absatz 2 lit.a EVV.

68 Vgl. Artikel I-5 EVV; gegenwärtig textlich nur als Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten in Artikel 10 EGV festgelegt.

69 Vgl. namentlich Artikel III-396 EVV; vgl. für Deutschland namentlich Art. 50, 77, 79 Absatz 3 Grundgesetz.

stimmig insgesamt stärkerer Funktion des Organs, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind), das Erfordernis der einheitlichen Auslegung gemeinsamen Rechts durch einzelstaatliche Gerichte,<sup>70</sup> die Existenz voneinander unabhängiger öffentlicher Haushalte<sup>71</sup> und das Erfordernis gemeinsamer Strukturprinzipien („Werte“) von Union und Mitgliedstaaten.<sup>72</sup>

### **Legitimationsstärkung europäischer Entscheidungen**

Ein zweites wesentliches Bilanzmerkmal des Vergleichs liegt in der bemerkenswerten systemrationalen Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen. Allgemein gilt, dass sich eine konzeptionsstimmige Legitimation europäischer Entscheidungen infolge der völkervertraglichen Grundlage auch der neuen Union nicht mit der einfachen Übernahme nationaler Legitimationsmuster auf die unionale Ebene erreichen lässt. So wäre die Ausformung von Befugnissen und Zusammensetzung des Europäischen Parlaments beispielsweise nach dem Muster des Bundestags allein nicht hinreichend, wenn neben einer derartigen parlamentarisch-demokratischen Legitimation von Entscheidungen auch noch die völkervertragliche Legitimation durch die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat postuliert wird. Bleibt hierbei der Rat zwar nicht alleiniger, jedoch insgesamt maßgeblicher Entscheidungsträger, so müssen die für ihn geltenden Entscheidungsregeln jedenfalls für die Rechtsetzung beide Legitimationsanforderungen erfüllen: die völkerrechtliche und die demokratische. Angesichts unterschiedlicher Gemeinwohlhorizonte kann die Mitwirkung nationaler Parlamente die zweitgenannte Legitimation auf unionaler Ebene nicht ersetzen. Die im Entwurf vorgenommene deutliche Legitimationsstärkung gilt nicht flächendeckend für jede der unionalen Handlungsermächtigungen, wohl aber für diejenigen, in denen entweder der Legitimationsbeitrag des Europäischen Parlaments und/oder des Rates sowie gegebenenfalls des Europäischen Rates systemrational verbessert wird. Hinzu kommt als neuartiges Legitimationsphänomen die Einbeziehung jedes nationalen Parlaments als eigenständiger potentieller Legitimationskontrolleur.

*Legitimationsstärkung durch das Europäische Parlament.* Der Entwurf stärkt erneut den Legitimationsbeitrag des Europäischen Parlaments. Dies betrifft alle unionale Handlungsermächtigungen, in denen das vom Entwurf systematisch und terminologisch zum so genannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erhobene gegenwärtige Mitentscheidungsverfahren (mit Vetomöglichkeit des Parlaments)<sup>73</sup> oder das Zustimmungsverfahren neu zur Anwendung kommt. Der Entwurf weist eine quantitative und prozentuale Vermehrung der Entscheidungslagen im Mitentscheidungsverfahren auf.<sup>74</sup> Unter dem Legitimationsgesichtspunkt des demokratischen Elementarerfordernisses der Stimmgleichwertigkeit jedes Bürgers unverändert unbefriedigend bleibt die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Es wird auch im neuen Text nur nach dem Prinzip der degressiven (mithin nicht der linearen) Proportionalität zur Größe der Staatsbevölkerungen zugeschnitten und privilegiert daher weiterhin Angehörige kleiner Staatsbevölkerungen.

*Legitimationsstärkung durch den Rat und Europäischen Rat.* Die entscheidende Legitimationsstärkung unionaler Entscheidungen im Entwurf erfolgt daher durch die grundlegende Neuerung, die für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat (und im Europäischen Rat) durch die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit vorgesehen ist. Ihre

---

<sup>70</sup> Vgl. Artikel I-29 EVV und dazu inzident Artikel III-369 EVV.

<sup>71</sup> Vgl. Artikel I-53 EVV.

<sup>72</sup> Vgl. Artikel I-2 EVV; für Deutschland vgl. Artikel 20 Grundgesetz.

<sup>73</sup> Vgl. Artikel III-396 EVV.

<sup>74</sup> Vgl. dazu die tabellarischen Statistiken und Schaubilder bei Andreas Maurer: Die Regierungskonferenz 2003/2004. Die neuen Handlungsermächtigungen der Organe, SWP-Papier, Juli 2004, S.2 f.



Neubestimmung als doppelte (jeweils in sich qualifizierte) Mehrheit (Mitgliedstaaten und von diesen repräsentierte Unionsbevölkerung) überwindet das derzeitige, rational nicht fundierbare System der Stimmenponderierung. Darin liegt eine epochale Zäsur: das abstrakt staatendefinierte Zusammenwirken im Rat wird um die Abbildung der Bevölkerungsrelationen ergänzt. Die Neudefinition ist schlüssig zur Doppelnatur der Union als transnationalem Gemeinwesen mit Hoheitsgewalt. Denn sie kombiniert das völkerrechtliche Legitimationsprinzip der Staatengleichheit mit dem demokratischen Legitimationsprinzip der Stimmengleichwertigkeit jedes Unionsbürgers. Ohne diese Kombination lässt sich die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat im Lichte des Demokratieprinzips nicht aufrechterhalten. Konkret ist die qualifizierte Mehrheit nach der nunmehr konsentierten Regel grundsätzlich erreicht bei einer Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern (gegenwärtig mathematisch noch widersprüchlich), sofern diese Mehrheit mindestens 65% der Unionsbevölkerung<sup>75</sup> repräsentiert. Der grundsätzliche systemrationale Durchbruch wird nicht dadurch beseitigt, dass die jetzige Fassung im Vergleich zum Konventsvorschlag<sup>76</sup> komplizierter ist (mit Stärkung des Blockadepotentials der kleineren Mitgliedstaaten) und zusätzlich von einer Schwächung des Blockadepotentials der großen Mitgliedstaaten begleitet wird (mindestens vier Mitgliedstaaten, selbst wenn drei bereits 35% der Unionsbevölkerung repräsentieren). Legitimatorisch hervorhebenswert ist trotz seiner unklaren faktischen Wirkung auch der neue Grundsatz der öffentlichen Tagung des Rates, wenn er über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt.<sup>77</sup>

*Legitimationskontrolle durch nationale Parlamente.* Für die Legitimation unionaler Entscheidungen bemerkenswert ist die differenzierte Einsetzung jedes nationalen Parlaments als potentieller Kontrolleur in einzelnen Bereichen und die darin liegende Dämpfung der nationalen Exekutivlastigkeit auf unionaler Entscheidungsebene. Die nationalen Parlamente sind nicht nur vielfach als Informationsempfänger vorgesehen,<sup>78</sup> sondern auch in die Kontrolle von Europol und die Bewertung von Eurojust einbezogen,<sup>79</sup> beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren des Artikel IV-444 EVV mit einem Vetorecht versehen,<sup>80</sup> nach dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprotokoll differenziert mit eigener Rolle bedacht<sup>81</sup> und an den Bewertungsmechanismen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt.<sup>82</sup>

### Chancenzuwachs europäischer Handlungsfähigkeit

Ein drittes Bilanzmerkmal des Entwicklungsvergleichs ist das Bemühen um die Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit durch Fortentwicklung der Regeln für Rat, Europäischen Rat und Kommission, aber auch durch Ausweitung der Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit einer Teilmenge von Mitgliedstaaten.<sup>83</sup> Ob dies gelungen ist, wird ver-

75 Als Bevölkerung der Union sollte wegen des Legitimationsziels grundsätzlich die Summe der Unionsbürger im Sinne des Artikel I-10 EVV verstanden werden.

76 Dieser sah eine einfache Staatenmehrheit vor, die 60% der Unionsbevölkerung repräsentiert.

77 Vgl. Artikel IV-24 Absatz 6 EVV.

78 Vgl. Artikel Artikel 1 bis 5 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union.

79 Vgl. Artikel I-42 Absatz 2 EVV Satz 2 in Verbindung mit Artikel III-276 und III-273 EVV.

80 Vgl. Artikel IV-444 Absatz 3 EVV.

81 Vgl. Artikel 5 und 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie Artikel 7 zu gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten; ferner Artikel 3 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union.

82 Vgl. Artikel I-42 Absatz 2 Satz 1 EVV in Verbindung mit Artikel III-260 EVV.

83 Vgl. Artikel I-44 EVV in Verbindung mit Artikel III-416ff. EVV.

lässlich erst aus einer skrupulösen Analyse der einzelnen Änderungen und Ergänzungen sowie deren praktischer Auswirkung erkennbar werden. Für den Rat muss daher gegenwärtig offen bleiben, wie sich seine sachgegenständlich neu projektierten Zusammensetzungen<sup>84</sup> und die Entwicklung der Entscheidungsregeln auswirken. Dem vor dem Hintergrund eines quantitativen Aufwuchses von Ermächtigungen prozentual leichten Rückgang des Einstimmigkeitsprinzips steht dessen quantitative Zunahme in absoluten Zahlen gegenüber.<sup>85</sup> Chancen zur Effizienzsteigerung dürfen prognostisch sicherer von anderen Vorkehrungen erwartet werden, so namentlich: von der (vorgeschlagenen) Einführung einer 18-monatigen Troika im Ratsvorsitz;<sup>86</sup> von der Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates<sup>87</sup> (wegen der darin angelegten Chance zur zielführenden Koordinierung der mittlerweile 25 Staats- und Regierungschefs); von der Einrichtung des Amtes eines Außenministers der Union,<sup>88</sup> das ein einheitliches Auftreten der Union durch die organübergreifende Verbindung des Vorsitzes im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und der Vizepräsidentenschaft der Kommission (kolloquial so genannter kleiner Doppelhut) ermöglicht; und von der Einrichtung eines unionalen Auswärtigen Dienstes.<sup>89</sup> Andererseits liegt auf der Hand, dass weder die Schaffung von Institutionen trotz der Eigendynamik deren „raison d'être“ noch die Aufstellung ambitiöser normativer Programmvorgaben den politischen Willen in actu ersetzen können. Künftige Spannungslagen zwischen dem unionalen Außenminister zu den Mitgliedstaaten und zwischen ihnen in den jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten sind ebenso wenig gebannt wie im Verhältnis zur Außenvertretungsbefugnis des Präsidenten des Europäischen Rates.<sup>90</sup> Spekulativ ist auch der Effizienzgewinn aus der (erst für einen deutlich später projektierten Zeitpunkt) vorgesehenen Begrenzung der Zahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten,<sup>91</sup> da mit dem erhofften Effizienzgewinn einer Gremienbegrenzung ein Akzeptanzverlust in den Mitgliedstaaten einhergehen kann, aus denen kein Staatsangehöriger der Kommission angehört.

### **Vorkehrungen zur Steigerung der inhaltlichen Kohärenz des europäischen Handelns**

Im Entwicklungsvergleich erkennbar wird als viertes Merkmal das Bemühen um Vorkehrungen zur inhaltlichen Kohärenzsteigerung europäischen Handelns. Das derzeit in Artikel 1 Absatz 2 EUV und in verstreuten Querschnittsklauseln des EG-Vertrages<sup>92</sup> niedergelegte Kohärenzziel wird vom Entwurf zum allgemeinen Klammergedanken für die Politikbereiche und Arbeitsweise der neuen Union textlich geschärft:<sup>93</sup> zum einen mittels einer anspruchsvollen Querschnittsgeneralklausel und zum anderen durch spezielle Querschnittsklauseln. Erstere sieht vor, dass die Union „auf die Kohärenz zwischen der Politik und den Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen (achtet) und dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung (trägt).“<sup>94</sup> Letztere heben einige Zielaspekte besonders hervor (darunter auch

---

84 Vgl. Artikel I-24 EVV.

85 Vgl. tabellarische Statistiken und Schaubilder bei Andreas Maurer, a.a.O. (Fn.74).

86 Vgl. Artikel 1 des Entwurfs eines Beschlusses des Europäischen Rates (CIG 85/04).

87 Vgl. Artikel I-22 EVV.

88 Vgl. Artikel I-28 EVV.

89 Vgl. Artikel III-197 Absatz 3 EVV.

90 Vgl. Artikel I-22 Absatz 2 EVV.

91 Vgl. Artikel I-26 Absatz 6 EVV; der Konventsentwurf sah eine numerische Begrenzung vor.

92 Vgl. z.B. Artikel 6 EGV (Erfordernisse des Umweltschutzes); Artikel 151 EGV (kulturelle Aspekte); Artikel 153 Absatz 2 EGV (Erfordernisse des Verbraucherschutzes).

93 Vgl. Artikel III-115ff. EVV.

94 Vgl. Artikel III-115 EVV.

wie schon jetzt die Erfordernisse des Umweltschutzes<sup>95</sup>). Dem „institutionellen Rahmen“ wird die Sicherstellung der Kohärenz unionaler Politik ausdrücklich als einer der Zwecke seiner Existenz vorgegeben<sup>96</sup> und die Sorge um die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union speziell dem Außenminister der Union anvertraut.<sup>97</sup>

### **Ausdehnung der europäischen Jurisdiktion**

Hervorhebung unter den Entwicklungslinien verdient ferner die aus Rechtsschutzbedürfnissen folgende Ausdehnung der europäischen Jurisdiktion.<sup>98</sup> Sie ergibt sich nicht notwendig, aber doch stimmig aus der Verschmelzung von Gemeinschaft und Union sowie zugleich aus dem Bemühen um Überwindung unnötiger Verfahrenskomplexität und auch um Dämpfung der nationalen Exekutivlastigkeit auf europäischer Ebene. Bemerkenswert sind namentlich drei Neuerungen. Erstens wird das Sonderregime für die Jurisdiktion des Gerichtshofs in der derzeitigen dritten Säule<sup>99</sup> und in den aus der dritten Säule durch den Amsterdamer Reformvertrag in die gegenwärtige erste Säule überführten Bereichen der Zugangspolitik und der ziviljustitiellen Zusammenarbeit<sup>100</sup> grundsätzlich beseitigt, doch bleiben Zuständigkeitsausnahmen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>101</sup> Zweitens kommt es zu einem bemerkenswerten Beginn einer gerichtlichen Kontrolle in der bislang dem Gerichtshof entzogenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik,<sup>102</sup> doch bleiben weit reichende Zuständigkeitsausnahmen für das auswärtige unionale Handeln<sup>103</sup> mit absehbaren Abgrenzungsproblemen. Drittens sieht der Entwurf eine Öffnung für Nichtigkeitsklagen vor, die von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden.<sup>104</sup>

### **Profilschärfung der europäischen Wertorientierung im Inneren und in ihrer Wendung zur Außenwelt**

Ein sechstes Bilanzmerkmal liegt in der bereits erwähnten prononcierten Profilierung der allgemeinen Wertorientierung.<sup>105</sup> Sie wird bereits im ersten Präambelsatz aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas abgeleitet und unter Deklaration der „Werte“ als „universell“<sup>106</sup> zugleich als Oberziel des unionalen außenpolitischen Programms nach außen gekehrt.<sup>107</sup> Im einzelnen aufgefächert in Artikel I-2 EVV dienen die „Werte“ zahlreichen nachfolgenden Vorgaben als Bezugspunkt: für die Umschreibung der überwölbenden unionalen Oberziele,<sup>108</sup> für das außenpolitische Zielprogramm,<sup>109</sup> für die

95 Vgl. Artikel III-119 EVV.

96 Vgl. Artikel I-19 Absatz 1 EVV.

97 Vgl. Artikel I-28 Absatz 4 Satz 2 EVV.

98 Zum Konventsentwurf im einzelnen vgl. Thomas Läufer: Der Europäische Gerichtshof - moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs, in: *integration* 4/2003, S. 510-519.

99 Vgl. Artikel 35 EUV.

100 Vgl. Artikel 67 EGV.

101 Vgl. Artikel III-377 EVV.

102 Vgl. Artikel III-376 Absatz 2 EVV.

103 Vgl. Artikel III-376 Absatz 1 EVV.

104 Vgl. Artikel 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

105 Vgl. Artikel I-2 EVV.

106 Vgl. erster Präambelsatz des EVV.

107 Vgl. Artikel I-3 Absatz 4 EVV.

108 Vgl. Artikel I-3 Absatz 1 EVV.

109 Vgl. Artikel I-3 Absatz 4 EVV.

Gemeinwohlorientierung der Organe,<sup>110</sup> für die Beitrittsvoraussetzungen,<sup>111</sup> für die Aussetzung bestimmter mit der Zugehörigkeit zur Union verbundener Rechte<sup>112</sup> und für die Grundrechtecharta.<sup>113</sup> In dieser textlichen Verstärkung der Wertorientierung ist das sinnfällige Bemühen zu erkennen, den latent gefährdeten Zusammenhalt der großen und an Völkern, Kulturen, Sprachen, Selbstverständnissen, historischen Erfahrungen, Zukunftsvisionen und nationalen Identitäten vielfältigen und darin unverwechselbar reichen Union mittels Herausbildung von Gemeinsamkeiten grundlegender Überzeugungen zu fördern: dies jedoch nicht im Sinne eines „e pluribus unum“, sondern im Sinne des in Artikel I-8 EVV niedergelegten Leitgedankens „In Vielfalt geeint“.

### **Verdichtung des europäischen Gemeinwesencharakters**

Ein siebtes maßgebliches Vergleichskennzeichen ist das Bemühen um eine Verdichtung des (transnationalen) Gemeinwesencharakters der neuen Union. Dies zeigen erstens zahlreiche äußere Merkmale: so namentlich die Zusammenführung von Gemeinschaft und Union zu einer einzigen übergreifenden Organisation und die auffällig forcierte Nutzung des tradierten Vokabulars staatlicher Gemeinwesen (so der Begriff „Verfassung“, die Bezeichnung der unionalen Rechtsakte als Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze, die bundesstaatsähnliche Definition der Kompetenzkategorien). Zweitens signalisieren neu aufgenommene Themen staatsanalogisierende Anleihen: so namentlich die Festlegung von Unionssymbolen (Flagge, Hymne, Devise, Währung, Europatag)<sup>114</sup> und die Einstellung der (üppig geratenen) Grundrechtecharta als zweiter Vertragsteil. Drittens wirkt auch die Textstruktur staatsanalogisierend, indem sie in ihrem ersten profilbildenden Teil allgemeine Verfassungsthemen von Gemeinwesen konzentriert (namentlich: Grundrechte, Kompetenzordnung, Organordnung, Zuständigkeitsausübung, Finanzen), allerdings sinnfällig auch die unional spezifische Zielbindung<sup>115</sup> und transnationale Freiheitsgewährleistung.<sup>113</sup> Viertens rekurriert die Vertretung der Mitglieder des Europäischen Parlaments textlich nunmehr auf die Unionsbürger<sup>117</sup> (statt derzeit auf die Völker<sup>118</sup>). Fünftens werden die unionalen Organe ausdrücklich auf die gemeinsamen Werte, Ziele und Interessen sowie auf Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und Maßnahmen verpflichtet.<sup>119</sup> Inwieweit diese Neuansätze zur Verdichtung des Gemeinwesencharakters geeignet sind, bei den Unionsbürgern das Heranwachsen einer „europäischen Identität“ neben der jeweiligen nationalen Identität zu fördern, bleibt naturgemäß spekulativ.

### **Zusammenfassung**

Insgesamt bietet der Entwurf der Fortentwicklung der seit dem 1. Mai 2004 erweiterten Union ein konzeptionsstimmig modernisiertes Gehäuse auf bewährtem Grund. Er sollte daher in den bevorstehenden Ratifizierungsverfahren und im Falle deren Gelingens in der künftigen politischen Wirklichkeit Europas eine nicht unrealistische Erfolgchance haben.

---

110 Vgl. Artikel I-19 Absatz 1 EVV.

111 Vgl. Artikel I-58 Absatz 1 EVV sowie auch Artikel I-1 Absatz 2 EVV.

112 Vgl. Artikel I-59 Absatz 1 EVV.

113 Vgl. erster Präambelsatz von Teil II des EVV.

114 Vgl. Artikel I-8 EVV.

115 Vgl. zu den unional erforderlichen Verfassungsthemen Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Verfassungsordnung – Notwendigkeit, Gestalt und Fortentwicklung, in: EWS 2002, S. 206-216.

116 Insbesondere Artikel I-4 EVV.

117 Vgl. Artikel I-20 Absatz 2 EVV.

118 Vgl. Artikel 189 EGV.

119 Vgl. Artikel I-19 Absatz 1 EVV.