

# Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick

Peter-Christian Müller-Graff

Die sechzehn Kopfartikel des Entwurfs des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ (E-VVE), wie sie vom Präsidium des Europäischen Konvents am 6. Februar 2003 den Mitgliedern des Konvents zugeleitet wurden,<sup>1</sup> erlauben erstmals eine etwas substantiiere Ergebnisbewertung der inhaltlichen Arbeit des Konvents aus der Sicht von *Kriterien* des Europarechts und der Europarechtswissenschaft. Diese spezifische Bewertung gewinnt mit dem Fortgang der Konventsarbeit an Gewicht, da erkennbares Ziel der Beratungen die Erarbeitung und Empfehlung eines Textes ist, der nicht nur eine bloße feierliche politische Deklaration, vergleichbar der Charta der Grundrechte,<sup>2</sup> darstellen, sondern rechtlich verbindlich werden und, soweit inhaltlich neu, bisheriges primäres Gemeinschafts- und Unionsrecht ablösen soll.

Darüber befindet zwar nicht der Konvent, sondern die nach Artikel 48 des Unionsvertrags (EUV) an einem Vertragsänderungsverfahren Beteiligten, darunter namentlich eine Regierungskonferenz und die nach den mitgliedstaatlichen Verfassungen zur Ratifikation Berufenen. Gleichwohl werden seine Textvorschläge Gewicht für den weiteren Gang entfalten. In jedem Fall hat sich ein neuer Normtext an den bestehenden, in Kraft befindlichen Normtexten (insbesondere EG-Vertrag (EGV) und EU-Vertrag) anhand normprofessioneller Kriterien messen zu lassen, also insbesondere anhand der Kriterien der konzeptionellen Klarheit, der Systemstimmigkeit der Einzelnormen, der textlichen Klarheit unter Reduktion textlicher Komplexität und der Realitätsnähe. Dies wird abschließend zwar erst mit der endgültigen Formulierung der bisher geplanten 46 Artikel möglich sein, doch verdient der nunmehr vorgelegte Entwurf der sechzehn Kopfartikel bereits jetzt Aufmerksamkeit. Frühe Weichenstellungen spüren Entwicklungen vor, die später nur schwer korrigierbar sind.

Schon der im Oktober vom Präsidium vorgestellte sogenannte *Vorentwurf* eines Verfassungsvertrages<sup>3</sup> hätte daher in struktureller Hinsicht (Zweiteilung; Selektion der Themen für den ersten, als konstitutionell bezeichneten und abgehobenen Teil; Reihung und Proportionen der Themen innerhalb des ersten Teils) wegen seiner profildbildenden Funktion für das Grundverständnis von Gemeinschaft/Union Anlaß zu gründlicherer konzeptioneller Erörterung geben müssen als ihm tatsächlich zuteil wurde. Dies gilt insbesondere zum einen für die im Vergleich zum EG-Vertrag auffällige Tendenz zur *Umkehrung* der bisherigen *Reihung* (gegenwärtig: Grundsätze -Artikel 1ff. EGV-; Unionsbürgerschaft -Artikel 17ff. EGV-; substantielle Vorschriften unter dem Titel „Politiken der Gemeinschaft“ -Artikel 23ff. EGV-; und erst danach die zu deren Verwirklichung eingesetzten und daher folgerichtig nachgestellten Vorschriften über Institutionen, Verfahren und Instrumente -Artikel 189ff. EGV). Im Vorentwurf, dem jetzt der E-VVE folgt, folgen einem in seinen Proportionen wesentlich institutionell dominierten „verfassungsstrukturellen“ ersten Teil erst in

---

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter - Christian Müller - Graff, Universität Heidelberg.

einem nachfolgenden zweiten Teil die „Politikbereiche“: Darin könnte sich langfristig eine nicht unerhebliche Verschiebung des Verständnisses der Gemeinschaft/Union als Trägerin von sie legitimierenden Sachaufgaben hin zu einem abstrakten Institutionengerüst abzeichnen; genauer: hin zu einem öffentlichen Handlungs- und Gemeinverbund in Europa, der nicht von spezifischen, substantiellen Aufgabensetzungen abhängig ist – mit allen Chancen und Risiken. Allerdings stehen im „verfassungsstrukturellen“ ersten Teil Ziele und Kompetenzen weiterhin vor den Institutionen, so dass der betonte Aufgabenbezug begrüßenswert beibehalten wird.

Stärkere Aufmerksamkeit hätte zum zweiten im Vorentwurf des verfassungsstrukturellen Teils das Fehlen<sup>4</sup> einer deutlichen Hervorhebung des bisher maßgeblichen substantiellen Erfolgswandels der Europäischen Gemeinschaft (EG) erfordert: nämlich neben den Vorschriften über die Zollunion (gegenwärtiger Artikel 23 EGV: „Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion“) vor allem die diese zum gemeinsamen Wirtschaftsraum weitenden sogenannten *Grundfreiheiten* des Gemeinsamen Marktes (bzw. Binnenmarktes<sup>5</sup>). Diese begründeten bekanntlich den fundamentalen Schritt zur unmittelbaren Anwendbarkeit des auf völkerrechtlichen Verträgen beruhenden Gemeinschaftsrechts seit der grundlegenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in „van Gend & Loos“<sup>6</sup>, in der die unmittelbare Betroffenheit der einzelnen Marktteilnehmer aus dem Ziel des Vertrages (EuGH: die Schaffung eines gemeinsamen Marktes<sup>7</sup>) abgeleitet<sup>8</sup>, dadurch der E(W)G-Vertrag zu einer „neuen“ (EuGH<sup>9</sup>) internationalen Rechtsordnung erhoben und vom klassischen Völkerrecht abgehoben wurde.

Auffällig ist drittens auch der Verzicht des Vorentwurfs des „konstitutionellen“ Teils auf die mit dem Binnenmarktkonzept verbundene, grundlegend profilbildende bisherige *wirtschaftsverfassungsrechtliche* Festlegung des Artikels 4 EG-Vertrag auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.<sup>10</sup> In ihrer konzeptionellen und funktionellen Dimension für Gemeinschaft/Union stärker erörterungsbedürftig wäre ferner auch die forcierte Vorstellung des *Grundrechtsschutzes*. So selbstverständlich er für die Bindung des Handelns der Gemeinschaftsorgane und der Umsetzungsakte der Mitgliedstaaten ist, so ist doch zu erinnern, dass nicht ein staatliches Gemeinwesen, sondern ein davon spezifisch unterscheidbares transnationales Gemeinwesen<sup>11</sup> mit begrenzten Exekutivbefugnissen textlich neu verfasst werden soll. Hierbei dürfte die Funktion des Grundrechtsschutzes eher die eines allgemeinen Ziels und einer Wertordnung mit entsprechender Kontrollwirkung sein als die einer Triebkraft, die das transnationale Vorhaben von Staaten, Völkern und Bürgern primär verwirklicht, wie es die Orientierung auf die grenzüberschreitenden Grundfreiheiten bewerkstelligt.<sup>12</sup>

Allerdings waren darüber hinausgehend die konzeptionellen und inhaltlichen Vorgaben des Vorentwurfs noch zu vage, um eine weitergehende rechtliche Bewertung anhand der eingangs genannten Kriterien zu gestatten. Dies ermöglichen die jetzt vorgestellten sechzehn Kopffartikel vom Februar 2003, doch muss sich dieser Beitrag auf eine begrenzte Erörterung ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit beschränken. Nachfolgend soll vor allem das Vergleichsprofil der in den Kopffartikeln enthaltenen Aussagen zum bestehenden europäischen Primärrecht (namentlich: EG-Vertrag, EAG-Vertrag, EU-Vertrag, Protokolle) ermittelt werden, um sodann ein summierendes Querschnittsprofil anhand der genannten Kriterien zu skizzieren.

## Vergleichsprofil der Kopfartikel

Das Vergleichsprofil erschließt sich aus dem Aufbaumuster und den einzelnen normativen Regelungen.

### *Das Aufbaumuster*

Das Aufbaumuster der sechzehn Kopfartikel umfasst drei Elemente der vom Präsidium im Oktober vorgeschlagenen zehn Themen des verfassungsstrukturellen Teils<sup>13</sup> und der für eine europäische Verfassungsordnung erforderlichen Grundelemente.<sup>14</sup> Definition und Ziele des transnationalen europäischen Gemeinwesens, Grundrechte und Unionsbürgerschaft sowie die Zuständigkeitsordnung. Damit weicht der Aufbau des E-VVE in den von den Kopfartikeln konkretisierten Teilen sowohl von demjenigen des EG-Vertrages als auch von demjenigen des EU-Vertrages ab, nimmt aber einige von deren Elementen auf und ordnet sie neu.

Auch im E-VVE stehen Gründungsartikel und Ziele sinnfällig am Beginn (Zielverpflichtung), doch ist beides einerseits mit anderen Elementen angereichert und andererseits im Vergleich zum EGV um eine Reihe von Grundsätzen entschlackt, darunter allerdings auch um die für die Wirtschaftsintegration zentrale Festlegung der Wirtschaftsverfassung auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (gegenwärtig: Art. 4 EGV). Wie im EGV folgt als zweiter Teil sodann die Unionsbürgerschaft, allerdings jetzt nachgestellt zum ausdrücklich eingefügten Grundrechtsschutz der Grundrechtecharta, ehe sodann im dritten Teil die „Zuständigkeiten der Union“ festgelegt werden, die im Wesentlichen (allerdings mit einzelnen Neuerungen) einerseits aus dem gegenwärtigen sachgegenständlichen dritten Teil des EGV („Die Politiken der Gemeinschaft“) und andererseits aus der zweiten und dritten Säule des EUV herauskristallisiert sind.

Mit diesem Aufbau werden freilich, wie schon angesprochen, der gegenwärtige Kernbereich der subjektiven Rechte des Gemeinschaftsrechts, nämlich die grenzüberschreitenden Grundfreiheiten des Binnenmarktes, wenig glücklich verdeckt. Teils finden sie sich verborgen und konzeptionell amputiert unter zahlreichen andersartigen, für das Gelingen der Gemeinschaft/Union weniger gewichtigen Gewährleistungen in der Grundrechtecharta (dort: Art. 15 Abs. 2), teils werden sie als Gegenstand der Kompetenzen der Gemeinschaft wiedergegeben (Art. 11 Abs. 1 E-VVE). Zur Grundlage der Verwirklichung der Ziele von Gemeinschaft/Union konzeptionell stimmiger wäre demgegenüber die ausdrückliche Einfügung der binnenmarktlichen Grundfreiheiten in der Formulierung des bündigen gegenwärtigen Artikels 14 Abs. 2 EGV in Titel II des E-VVE (Artikel 4 bis 6), der zu erweitern wäre in „Grundfreiheiten, Grundrechte, Unionsbürgerschaft“. Die Voranstellung der Grundrechtecharta wirkt forciert staatsanalogisierend, verdeckt damit aber das individualrechtsspezifische Profil der EG.

### *Definition und Ziele der Gemeinschaft/Union*

Titel I des E-VVE ist mit „Definition und Ziele der Union“ umschrieben. Allerdings ist bereits der Artikel zur Gründung und Definition der Union im Vergleich zu den gegenwärtigen

tigen Artikeln 1 EUV und 1 EGV um mehrere Elemente angereichert, nämlich um den Politik- und Kompetenzbezug, das Föderalprinzip, das Gebot der Achtung der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten und die Beitrittsoffenheit. Er ist ferner umrahmt von Festlegungen der Werte (Artikel 2), der Ziele (Artikel 3) und der Rechtspersönlichkeit (Artikel 4).

**Einheitliche Organisation mit Rechtspersönlichkeit.** Abweichend von der bisherigen Lage sehen die Artikel 1 und 4 E-VVE die Gründung einer einheitlichen Organisation durch einen einheitlichen Vertrag mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit vor. Dieser Dreiklang entspricht einigen schon seit langer Zeit in der Europarechtswissenschaft erarbeiteten Empfehlungen zur Reduktion normativ unnötiger Komplexität des europäischen Primärrechts<sup>15</sup> und ist vorbehaltlos zu begrüßen. Mit der einheitlichen Rechtspersönlichkeit ist naturgemäß keineswegs notwendig verbunden, dass der europäischen Ebene in jedem sachgegenständlich von dem Verfassungsvertrag angesprochenen Bereich (namentlich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)) auch bereits ausgefaltete eigene oder gar supranationale Befugnisse zugeordnet werden. Dieses Auseinanderfallen von Rechtspersönlichkeit und Zuständigkeiten zeigt sich gegenwärtig innerhalb der EG beispielhaft im Bereich der Wirtschaftspolitik (Art. 99 EGV).

**Gründung und Gründer.** Abweichend vom bisherigen Muster werden nicht die Gründer (sowohl in EGV/EAGV als auch in EUV „die Hohen Vertragsparteien“) als Akteure der Gründung benannt. Vielmehr wird bemerkenswerterweise die Gründung in passiver Sprachform ausgesprochen („wird mit dieser Verfassung eine Union ... gegründet“), ohne dass textlich die Urheber oder Träger der Gründung ausdrücklich benannt werden. Bezug genommen wird lediglich auf die Übereinstimmung<sup>16</sup> mit „dem Wunsch der Völker und Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten“. Damit treten allerdings als Referenz für die Gründung in einem Gründungsartikel erstmals die Völker gleichrangig neben den Staaten auf, und zugleich werden sie den Staaten textlich vorangestellt. In Verbindung mit der daran unmittelbar anschließenden Bezeichnung des nachfolgenden Textes als „Verfassung“ (nicht Verfassungsvertrag) kann sprachlich der Anschein entstehen, als seien die Völker neben den Staaten eigenständige Akteure der Verfassungsgebung. Jedoch bleibt dies letztlich unbestimmt, da Artikel 1 E-VVE nur ausspricht, dass mit der Gründung der Union dem genannten Wunsch entsprochen wird, ohne dass aber festgelegt wird, *wer* diesem Wunsch kompetentiell entspricht. Die vorgeschlagene sprachliche Wendung mag (vielleicht inspiriert von dem verfassungsgebend-kompetentiell gleichfalls schillernden „We the people“ von 1787<sup>17</sup>) als eine Anregung für das zukünftige Verständnis europäischer Verfassungsgebung und zugleich als Angebot für die Identifizierung der Völker der Mitgliedstaaten und damit auch der Einzelnen mit dem nachfolgenden Text dienen. Eine rechtsverbindliche Inkraftsetzung des Textes außerhalb des Verfahrens des gegenwärtigen Artikels 48 EUV und damit außerhalb des Erfordernisses der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften wäre indes eine Revolution im europäischen Verfassungsraum<sup>18</sup> und ist nicht intendiert. Der Text des Artikels 1 E-VVE verzichtet lediglich auf die bislang klare textliche Benennung des Verfassungsgebers.

**Die Grundsätze und Werte der Union.** Abweichend von den Artikeln 2 und 3 EGV, die der Fassade einer gotischen Kathedrale gleich die innere Baustruktur bereits außen sichtbar machen, und abweichend auch von den gedanklich schon weniger diszipliniert

gestalteten Artikeln 1 und 2 EUV stellen die Artikel 1 und 2 E-VVE nicht, wie in jedem Vertrag zu gemeinsamen Zwecken üblich (vertragskategoriales Muster des Gesellschaftsvertrags<sup>19</sup>), zunächst den gemeinsamen Zweck beziehungsweise die gemeinsamen Zwecke des Zusammenwirkens voran. Dies folgt im E-VVE erst in dessen Artikel 3. Vielmehr wird die als Union benannte Organisation (mit Offenhaltung für eine spezifische Bezeichnung) in den Artikeln 1 und 2 E-VVE zunächst mit mehreren Merkmalen umschrieben: als Union, „in deren Rahmen die Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden und die in föderaler Weise bestimmte gemeinsame Zuständigkeiten wahrnimmt“ (Art. 1 Abs. 1 E-VVE), die die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet (Art. 1 Abs. 2 E-VVE), die allen europäischen Staaten gleicher Wertorientierung offensteht (genauer: „deren Völker die gleichen Werte teilen, diese achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern“; Art. 1 Abs. 3 E-VVE), die auf bestimmten, allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Werten beruht und die „eine friedliche Gesellschaft“ anstrebt, „in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen“ (Art. 2 S. 2 E-VVE).

*Reihung.* Konzeptionell stringent ist diese Reihung von Wert- und Strukturprinzipien vor den Zielen nicht. Sie mag einem gefestigten staatlichen Gemeinwesen angemessen sein, sofern dieses als eine aus der Geschichte herausgebildete Organisation in seiner normativen Grundschrift überhaupt Gründe und Ziele seiner Existenz und Tätigkeit benennt. Legt man jedoch zugrunde, dass es bei der intendierten neuen Verfassung der Union um die vertragliche Grundschrift eines zielbezogenen transnationalen Gemeinwesens<sup>20</sup> geht, sollte eine konzeptionsstimmige Reihung nach der Gründungsaussage (jetzt Art. 1 Abs. 1 E-VVE) zunächst die Ziele benennen (jetzt Art. 3 E-VVE) und erst daran anschließend die bei der Verwirklichung der Ziele maßgeblichen strukturierenden Grundsätze (jetzt Art. 1 Abs. 2 und 3 E-VVE) und orientierenden Werte (jetzt Art. 2 E-VVE).

*Tätigkeitskombination.* Im Einzelnen nehmen die nach vorne gezogenen Grundsätze und Werte der Union im wesentlichen Vorhandenes aus EGV und EUV auf, fassen dies aber keineswegs durchgängig in einer konzeptionell oder normtextlich bereits befriedigenden Weise. Namentlich zeigt sich dies für die schon im gegenwärtigen Unionsmodell, aber teilweise auch innerhalb der EG verkörperte Verklammerung einerseits der Abstimmung mitgliedstaatlicher Politiken und andererseits der „gemeinsamen“ Zuständigkeiten. Dies entspricht im Kern der Unterscheidung und Kombination von intergouvernementaler Kooperation und supranationalem Handeln im Rahmen der Union (Art. 1 Abs. 3 EUV) und teilweise auch im Rahmen der EG. Allerdings ist kein zwingender Grund ersichtlich, aus dem heraus die gegenwärtige Reihung des Artikels 1 Abs. 3 EUV umgekehrt und nunmehr das kooperative Element (Politikabstimmung) sprachlich vor das supranationale Element (Wahrnehmung gemeinsamer Zuständigkeiten) gestellt wird. Die bisherige Reihung bildet nicht nur die äußere Entwicklungsgeschichte der Integration über EGKSV, EWGV und EAGV zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und EUV genauer ab. Sie verkörpert auch einsichtig das Prinzip der funktionellen Integration, das von einem Nukleus supranationaler Integration ausgehend (ursprünglich allein die EGKS) folgerichtig zunehmend weitere funktionserforderliche Politikbereiche in differenzierter Weise entweder mit supranationalen Lösungen (EWGV, EAGV, EEA, gemeinschaftsrelevante Teile der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza) oder mit intergouvernementalen Lösungen (zweite und dritte Säule im EUV) europäisch erfasste. Überdies ist der Begriff der „gemeinsamen“

Zuständigkeiten normsprachlich unpräzise, soweit damit Zuständigkeiten der Gemeinschaft gemeint sind. Denn diese werden gerade nicht den Mitgliedstaaten „gemeinsam“ zugeordnet, sondern der Gemeinschaft als eigenem Rechtsträger. Besonders deutlich wird dies bei den nach Artikel 11 E-VVE benannten „ausschließlichen“ Zuständigkeiten der Union.

*Nationale Identität, Beitrittsoffenheit.* Eine inhaltlich im wesentlichen unveränderte Übernahme vorhandener Grundsätze spiegelt sich in der Achtung der nationalen Identität (gegenwärtig: Art. 6 Abs. 3 EUV) und der konditionierten Beitrittsoffenheit der Union (gegenwärtig: Art. 49 EUV) wider. Beides sind wesentliche Strukturelemente.

*Menschenwürde und darauf basierende Werte.* Eine bemerkenswerte Neuerung im Vergleich zum gegenwärtigen Artikel 6 Abs. 1 EUV enthält der „Werte“-Artikel (Art. 2 E-VVE) mit seiner ausdrücklichen Benennung und Voranstellung der *Menschenwürde*. Dadurch wird in begrüßenswerter Klarheit der konzeptionelle Bezugspunkt der nachfolgend aufgeführten „Werte“ ausgesprochen, in dem sowohl die individualbezogene Freiheit in Gesellschaft und Gemeinschaft als auch die kollektivbezogene Demokratie ebenso wie die freiheitssichernde Rechtsstaatlichkeit und die konkretisierenden Menschenrechte ihren Sinngrund finden. Auch die Reihung ist gelungen.

*Zivilgesellschaft.* Neu im Vergleich zu Artikel 6 Abs. 1 EUV ist die nunmehr ausdrückliche Erwähnung der von der Union angestrebten „Gesellschaft“, die friedlich sein soll und in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen (Art. 2 S. 2 E-VVE). Diese Erwähnung der „Gesellschaft“ läßt sich mit einem Konzept verbinden, das bereits in der gegenwärtigen EG in den transnationalen Marktfreiheiten, in den (ungeschriebenen) Gemeinschaftsgrundrechten und in der Unionsbürgerschaft die Zielrichtung auf eine transnationale Privat(rechts)gesellschaft verkörpert sieht.<sup>21</sup> Umso folgerichtiger ist die ausdrückliche textliche Aufnahme der (schon von dem berühmten Wort *Jean Monnets* betonten<sup>22</sup>) gesellschaftlichen Dimension des europäischen Einigungswerks sowie deren Wertorientierung auf Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität. Sie weist in der Sache gemeinsame Schnittmengen zur Lehre des kommunitaristischen Liberalismus auf.<sup>23</sup> Konzeptionell noch zwingender wäre daher die Aufnahme dieses gesellschaftlichen Bezugs in die Definition der Union (gegenwärtig Art. 1 E-VVE) derart, dass sie eine Gemeinschaft ist, in deren Rahmen eine friedliche, tolerante, gerechte und solidarische Gesellschaft angestrebt wird.

*Föderalstruktur.* Ein textlich *neues*, allerdings schon für den gegenwärtigen Bestand des Primärrechts sinnfälliges<sup>24</sup> Grundsatzelement stellt die ausdrückliche Benennung des Föderalprinzips („in föderaler Weise“) in der Wahrnehmung der Zuständigkeiten dar (Art. 1 Abs. 1 E-VVE). Dieser durchaus auslegungsfähige Begriff signalisiert politisch aber jedenfalls, dass die Bestimmung der Gemeinschaft/Union strukturell nicht auf Zentralisierung und Uniformierung orientiert ist, sondern auf die Bewahrung der politischen, nationalen, gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt ihrer Mitglieder. Gerade der geographisch breit gewachsene kulturelle Reichtum Deutschlands zeigt die Vorzüge eines derartigen Konzepts auch für die Union. Rechtlich ist der in Artikel 1 Abs. 1 E-VVE verwendete Begriff des Föderalen in der Union nicht identisch mit dem der Bundesstaatlichkeit. Ihre Einführung wäre grundstürzend im europäischen Verfassungsraum. Vielmehr trägt der Passus „in föderaler Weise“ der (bereits seit Gründung der seinerzeitigen EGKS europäisch präsenten)

Erscheinung Rechnung, dass innerhalb desselben Gebiets Hoheitsgewalt von verschiedenen selbständigen Hoheitsträgern wahrgenommen werden kann und daher voneinander abzugrenzen ist.

Allerdings bleibt die bislang gefundene sprachliche Fassung wegen des Bezugs auf die „gemeinsamen“ Zuständigkeiten unpräzise. Zu überlegen wäre im Definitionsartikel eine Formulierung derart, dass die Union eine zielverpflichtete, transnationale und in föderaler Weise gegliederte Gemeinschaft darstellt, in deren Rahmen eine friedliche, tolerante, gerechte und solidarische Gesellschaft angestrebt wird, bestimmte Zuständigkeiten der Gemeinschaften wahrgenommen und bestimmte Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden.

**Z i e l e.** Artikel 3 E-VVE enthält eine fünfgliedrige Staffelung der Ziele der Union, die in Absatz 1 mit einer bündigen Komprimierung der übergreifenden Hauptziele der Union (Frieden, „Werte“, „Wohlergehen“) beginnt, in den Absätzen 2 bis 4 die drei Säulen der Union nachhallen lässt und in Absatz 5 die Ziele mit den Verwirklichungswegen verknüpft.

*Übergreifende Hauptziele.* Die übergreifenden Hauptziele in Absatz 1 entsprechen jedenfalls im Hinblick auf Frieden und Wohlergehen dem Bestand, wie er als bereits gegenwärtig übergreifender Zielkomplex für das Primärrecht von Gemeinschaften und Union besteht,<sup>25</sup> wohingegen das bisher allgemeine Ziel transnationaler Gemeinschaftlichkeit nunmehr in Gestalt der „Werte“ strukturiert und geschärft wird. Die Voranstellung des Friedensziels ist historisch und konzeptionell essentiell. Die Reihung der Werte vor dem Wohlergehen mag als ideelle Orientierung angehen, solange bewusst bleibt, dass es bei realitätsnaher Betrachtung gerade die Verwirklichung des Ziels des „Wohlergehens“ ist, die dem dauerhaften Frieden und der Verwirklichung der „Werte“ ihre irdischen Erfolgchancen maßgeblich vorspurst und erleichtert. Dies ergibt sich aus den folgerichtig unmittelbar anschließenden Zielen des Absatzes 2.

*Interne wirtschaftsgebundene Gemeinschaftsziele.* Artikel 3 Abs. 2 E-VVE enthält die für die Erreichung der übergreifenden Hauptziele unverzichtbaren internen wirtschaftsgebundenen Einzelziele, die den Zielkomplex des EGV zu komprimieren versuchen. Die Formulierung erreicht allerdings nicht die Prägnanz des gegenwärtigen Artikels 2 EGV, der sinnfällig zuallererst die konsentierten drei Zielverwirklichungswege benennt und erst danach das Spektrum der Einzelziele in Widerspiegelung der nachfolgenden Normgruppen. Die Voranstellung der Verwirklichungswege trägt dem Erfordernis Rechnung, dass es in einem transnationalen Gemeinwesen souveräner Staaten um die Verwirklichung von Zielen nicht auf jedwede Weise gehen kann, sondern nur im Rahmen definierter Pfade. Dies sind gegenwärtig die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, die Wirtschafts- und Währungsunion und die in den Artikeln 3 und 4 EGV aufgeführten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen.

Demgegenüber ist die jetzt vorgeschlagene Formulierung konzeptionell und sprachlich schwammig sowie inhaltlich im Hinblick auf den sinnfälligen Kreis von Aufgaben einer transnationalen Gemeinschaft teils auch erörterungsbedürftig. Ineinander verwoben finden sich in Absatz 2 Satz 1 Einzelziele (nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und sozialer Gerechtigkeit – letzteres ein schillerndes,

nicht gefahrloses Wort – Vollbeschäftigung, hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit, hoher Lebensstandard) und Verwirklichungswege („mit einem freien Binnenmarkt und einer Wirtschafts- und Währungsunion“). Der Inhalt des künftigen zweiten Teils dürfte dadurch noch nicht prägnant genug gegliedert sein. Unklar bleibt sodann vor allem die integrationsgedankliche Wurzel der in den Sätzen 2 und 3 vorgenommenen Gleichreihung von wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt (erforderlich für die dauerhafte Verwirklichung der Grundfreiheiten), Gleichstellung von Frauen und Männern (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt oder „Werte“-Verwirklichung?), Umweltschutz (differenziertes Verhältnis zum Binnenmarktziel), sozialer Schutz (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt oder isoliertes Eigenziel?), wissenschaftlichem und technischem Fortschritt (isoliertes Eigenziel?), Generationensolidarität (isoliertes Eigenziel? sinnfälliges Ziel der Gemeinschaft?), Staatensolidarität (Hauptziel?), Chancengleichheit für alle (isoliertes Eigenziel? sinnfällige Aufgabe der Gemeinschaft?). Die überraschende Auf-  
führung der Weltraumforschung in einem dauerhaft angelegten Grundtext wirkt kleinmaßstäblich. Die Entwurffassung des Artikels 3 Abs. 1 E-VVE leidet an einem legislativtechnischen Elementarmangel. Zeitlich vorweg formuliert vermag sie das nachfolgend in Bezug genommene materielle Primärrecht des geplanten zweiten Teils nicht präzise abzubilden. Vielmehr wirkt sie gegenwärtig noch wie ein aufgesetzter Vorspann, der einige politische Zielvorstellungen ohne erkennbaren Leit- oder Selektionsgedanken herausgreift. Insgesamt bleibt Artikel 3 Abs. 2 E-VVE hinter dem gegenwärtigen Textstand des Artikels 2 EGV zurück und ist überarbeitungsbedürftig.

*Das flankierende Ziel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.* Konzeptionell folgerichtig zum ersten Verwirklichungsweg der internen wirtschaftsgebundenen Gemeinschaftsziele in Artikel 3 Abs. 2 E-VVE folgt in Absatz 3 das dazu flankierende Ziel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dessen Umsetzung gegenwärtig noch aufgeteilt ist in supranationale (Artt. 61ff. EGV) und intergouvernementale (Artt. 29ff. EUV) Wege. Die vollständige Verwirklichung des binnenmarktlichen Konzepts eines Raums ohne Binnengrenzen (im Sinne von: ohne Binnengrenzkontrollen) ist nicht möglich ohne die Verwirklichung kompensatorischer Politiken (insbesondere an den Außengrenzen und in der Bekämpfung binnengrenzüberschreitender Kriminalität), für die vom Amsterdamer Reformvertrag das (im System des EG-Vertrages etwas missverständliche) Kürzel „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geschaffen wurde: nämlich zur Überwölbung der gemeinsamen Politiken im Bereich der Zugangspolitiken (Visa-, Außengrenzkontroll-, Einwanderungs- und Asylpolitik) und der justitiellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen. Die Thematisierung dieser Bereiche als Gegenstand europäischen Interesses findet ihren Sinngrund letztlich im Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>26</sup> Mit der Reihung dieses spezifischen „Raum“-Zieles unmittelbar nach den wirtschaftsgebundenen Zielen folgt Artikel 3 E-VVE sinnfällig der gegenwärtigen Reihung der Artikel 61ff. EGV unmittelbar hinter den binnenmarktlichen Grundfreiheiten und beinhaltet dadurch zugleich eine konzeptionelle Verbesserung der (nicht gelungenen) Reihung des gegenwärtigen Artikels 2 EUV. Konzeptionell dazu unschlüssig ist allerdings die Anreicherung dieses Raumes mit dem Ziel der Förderung der gemeinsamen Werte und der Achtung des Reichtums der kulturellen Vielfalt der Union. Die erneute Erwähnung der Werte ist wegen der Artikel 2 und 3 Abs. 1 E-VVE pleonastisch und daher textlich überflüssig. Die Achtung der kulturellen Vielfalt könnte kumulativ mit der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (Art. 1 Abs. 2 E-VVE) verbunden werden.

*Außenpolitik.* Folgerichtig zu der angestrebten Verbindung von Gemeinschaften und Union in einer Organisation findet sich die Außenpolitik (gegenwärtig Artt. 11ff. EUV) im Anschluß an die internen wirtschaftsgebundenen und flankierenden populations- und intern sicherheitsbezogenen Ziele. Sie ist anders als der flankierende Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht (oder doch nur in einem sehr weiträumig absichernenden Sinne) konstitutiv für die Verwirklichung des Binnenmarktes. Die Formulierung des Artikels 3 Abs. 4 E-VVE ist deutlich konziser als die gegenwärtige Fassung in den Artikeln 2 und 11 EUV. Sie hat inhaltlich ein europäisches Profil. Den Kernzielen (Verteidigung der Unabhängigkeit und der Interessen Europas, Bemühen um weltweite Anerkennung ihrer Werte) folgt eine Zusammenfassung prägender Leitlinien. Hierbei weist die Leitlinie des Schutzes der Rechte der Kinder nicht denselben Abstraktionsgrad auf wie die anderen Orientierungspunkte: nachhaltige Entwicklung der Erde; Solidarität und gegenseitige Achtung unter Völkern; Beseitigung der Armut; Einhaltung internationaler Verpflichtungen; Frieden zwischen den Staaten. Bemerkenswert wird der allgemeine Friedensbeitrag letztgereiht und kommt damit Überlegungen nahe, die den substantiellen Beitrag zur Friedenssicherung in der Verwirklichung der vorangestellten konkreten Beiträge sehen.

*Verwirklichungswege.* Dem Konzept der Union als einer von souveränen Staaten gegründeten zielgebundenen transnationalen Gemeinschaft entspricht die ausdrückliche Bindung der Zielverwirklichung an die von den Mitgliedstaaten zugestandenen Mittel und den darin der Union/Gemeinschaft eröffneten Verwirklichungswegen. Artikel 3 Abs. 5 E-VVE beinhaltet in der Sache die Festlegung, dass die Ziele der Union nicht auf jedwede und beliebige Weise verwirklicht werden sollen, sondern auf den dafür vorgesehenen Wegen („entsprechend dem Umfang der jeweiligen Zuständigkeiten“). Dies entspricht methodisch dem Status quo (z.B. Artt. 2, 5 Abs. 1 und 3 EGV).

### *Grundrechte und Unionsbürgerschaft*

Titel II (Artikel 5 bis 7 E-VVE) folgt im gedanklichen Ansatz dem gegenwärtigen EG-Vertrag, indem er nach den Grundsätzen das rechtsförmige Band zwischen Gemeinschaft und Einzelnen aufweist.

*Die versteckten Grundfreiheiten.* Die textliche Begrenzung dieses rechtsförmigen Bandes auf die drei Kategorien der Grundrechte, des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft war nach den Vordiskussionen zu besorgen. Als eigene Kategorie unerwähnt bleiben damit an dieser herausgehobenen Stelle die für die Gemeinschaft in besonderem Maße profilbildenden subjektiven Rechte (und zugleich Pioniere der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts), nämlich die binnengrenzüberschreitenden Grundfreiheiten des Binnenmarktes und damit der bewährte gegenwärtige und (bei realitätsnaher Betrachtung) auch künftige inhaltliche Orientierungspunkt der hauptsächlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Gemeinschaft/Union. Sie bleiben in Titel II des E-VVE versteckt (und dabei jeweils verkürzt) in der Unionsbürgerschaft (Art. 7 Abs. 2 E-VVE: „die in dieser Verfassung vorgesehenen Rechte“, aber eben nur diejenigen für Unionsbürger<sup>27)</sup>, im Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 6 E-VVE, aber eben nur soweit dieser *Aspekt* der Grundfreiheiten betroffen ist<sup>28)</sup> und in der Grundrechtecharta (Art. 5 E-VVE in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 der

Charta, aber eben begrenzt auf die dort genannten Positionen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit).

Die grundlegende Bedeutsamkeit der binnenmarktlichen Grundfreiheiten für das europäische Einigungswerk erschließt sich anscheinend nur schwer einem politischen und auch integrationswissenschaftlichen Denken, das die Union staatsanalogisierend und kompetenzkonzentriert (und damit jedenfalls gegenwärtig verkürzt) zu fassen sucht. Dadurch gerät allerdings der Grundrechtsschutz in eine verstärkte Rolle, die freilich andererseits seiner bisherigen Bedeutung in dem transnationalen europäischen Gemeinwesen mit seinen begrenzten Exekutivbefugnissen und seiner Präferenz für Spielräume in Legislativakten nicht entspricht.<sup>29</sup> Dies wird sich, außerhalb der Bindung der das Gemeinschaftsrecht umsetzenden Mitgliedstaaten, wohl auch in absehbarer Zukunft nicht wesentlich ändern; jedenfalls sofern die Bandbreite der möglichen Nichtigkeitsgründe für Gemeinschaftsakte nach Artikel 230 EGV bei Klagen Einzelner und von Unternehmen nicht auf den Weg kanalisiert (und eingengt) wird, im Wege eines besonderen Rechtsmittels („Verfassungsbeschwerde“) speziell eine Grundrechtsverletzung geltend machen zu müssen, oder sofern nicht ein entsprechendes Rechtsmittel gegen Umsetzungsakte der Mitgliedstaaten geschaffen wird. Ob oder inwieweit beides notwendig ist, muss hier unerörtert bleiben. Gegenwärtig wirkt jedenfalls die Voranstellung der Grundrechte eher als eine allgemeine Deklaration denn als eine Abbildung der tatsächlich im Rechtsalltag profilbildenden subjektiven Rechte auf Ebene der Gemeinschaft/Union.

Zum Wesen der gegenwärtigen Gemeinschaft/Union passförmiger wäre daher ein zunächst organisch am Acquis anknüpfender, aufgegliederter Artikel 5 Abs. 1 E-VVE, der aussagt, dass diese Verfassung einen Raum ohne Binnengrenzen gewährleistet, in dem der freie Verkehr von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen gemäß den Bestimmungen dieser Verfassung gewährleistet ist, und ein Artikel 5 Abs. 2 E-VVE, der die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, sodann daran anschließend die Verankerung der Grundrechte in Form eines Protokollverweises (unbeschadet einer Überarbeitung der Charta auf ihre Passfähigkeit mit der Gemeinschaft/Union) und schließlich als spezifisches Rechtsinstitut die Unionsbürgerschaft in ihrer individualrechtlich teils summierenden, teils ergänzenden Funktion. Zu erwägen (weit schlüssiger) ist, alternativ die Grundrechte mit dem Protokollverweis in den „Werte“-Artikel (Art. 2 E-VVE) aufzunehmen.

Die forcierten Grundrechte und das Diskriminierungsverbot. Abweichend von der bisherigen primärrechtlichen Textlage werden die Grundrechte zu einem *ausdrücklichen* Maßstab und zwar bisher für das gesamte Handeln der Gemeinschaft/Union sowie (wegen Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte) der Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.<sup>30</sup> Damit wird die Rechtsprechung des EuGH in ihren Grundzügen primärrechtstextlich nachvollzogen, wobei die vielfach geforderte Inkorporation der Grundrechtecharta eine textliche Ausdehnung der Schutzpositionen bedeutet, deren Sinnfälligkeit im Einzelnen im Hinblick auf die Gemeinschaft/Union zu überprüfen wäre. Die Protokolllösung ist zu begrüßen. Sie vermeidet eine unverhältnismäßige verfassungsvertragliche Textaufblähung. Zur möglichen Lokationsverbesserung der Grundrechtsgarantie im Konzept des konstitutionellen Teils vergleiche den Abschnitt oben zu den versteckten Grundfreiheiten. Soweit allgemeine Bedenken gegen die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta bestehen (namentlich: schleichender Kompetenztransfer zugunsten der europäischen Ebene; Stärkung der Judikative zu Lasten der politischen Ebene), sollte, wie schon von der

einschlägigen Arbeitsgruppe des Konvents angeregt, eine Justierung der Querschnittartikel der Grundrechtecharta (Artt. 51ff.) geprüft werden. Zu begrüßen ist die Aussage, die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, gehörten zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts (Art. 5 Abs. 3 E-VVE). Sie ermöglicht als Generalklausel künftige Schutzentwicklungen jenseits der Charta. Mit der konditionierten Ermächtigung der Union zum Beitritt zur EMRK (Art. 5 Abs. 2 E-VVE: Unberührtheit der Zuständigkeiten der Union) wird die verfassungspolitische Konsequenz aus dem seinerzeitigen EMRK-Gutachten des EuGH<sup>31</sup> gezogen, wonach Artikel 308 EGV einen derartigen Schritt nicht trage. Die Ermächtigung müsste als Spezialzuständigkeit allerdings im zweiten Teil des Verfassungsvertrages loziert werden. Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 6 E-VVE) entspricht dem gegenwärtigen Artikel 12 EGV.

**Unionsbürgerschaft.** Die Regelung der Unionsbürgerschaft (Art. 7 E-VVE) ist eine textreduzierende Komprimierung der gegenwärtigen Artikel 17 bis 21 EGV unter dem Vorbehalt der Maßgeblichkeit der konkretisierenden Normen im Einzelnen (Abs. 3). Das Verhältnis zwischen Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft wird textlich und normativ präziser gefasst („tritt...hinzu“) als im gegenwärtigen Text („ergänzt“; Art. 17 Abs. 1 S. 3). Der nachgestellte Gleichheitssatz (Art. 7 Abs. 1 S. 3: „Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind vor dem Gesetz gleich“) ist angesichts der Einbeziehung der Grundrechtecharta durch Artikel 5 Abs. 1 E-VVE (und damit dessen weiterreichenden Art. 20) wiederholend und an sich ersparbar.

### *Zuständigkeiten*

Ziele sind noch keine Zuständigkeiten zu hoheitlichem Handeln. Dies gilt in besonderem Maße in einem transnationalen Gemeinwesen, dem nur diejenigen Zuständigkeiten zustehen, die ihm durch einen von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Vertrag geschaffen worden sind. Folgerichtig zu der Zielfestlegung in Artikel 3 E-VVE schließen in Titel III die Grundlinien der Zuständigkeitsordnung an (Art. 8 bis 16 E-VVE). Stimmig zu der Grundentscheidung für eine einzige Organisation mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit kann abweichend von der gegenwärtigen Rechtslage<sup>32</sup> auch undifferenziert von Zuständigkeiten „der“ Union/Gemeinschaft gesprochen werden. Die kompakte Fassung aus allgemeinen Zuständigkeitsregeln, Zuständigkeitsarten und Sachkompetenzen ist im Vergleich zum gegenwärtigen Primärrecht mit seinen verstreuten Zuständigkeitsbestimmungen neu. Sie ist sinnfällig für eine Ordnung verfassungsstruktureller Normen und entspricht jedenfalls insoweit der vielfältig, unter anderem von den deutschen Ländern, erhobenen Transparenzforderung.

**Grundgliederung.** Die Grundgliederung des Zuständigkeitstitels ist klar und führt lehrbuchartig vom Allgemeinen zum Speziellen: Festlegung der abstrakten Grundprinzipien (Art. 8 E-VVE), abstrakte Regeln zur Anwendung der Grundprinzipien (Art. 9 E-VVE), abstrakte Kategorisierung der Arten von Zuständigkeiten (Art. 10 E-VVE), Benennung der ausschließlichen (Art. 11 E-VVE) und der „geteilten“ Zuständigkeiten (Art. 12 E-VVE), Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 13 E-VVE), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 14 E-VVE), unterstützende Maßnahmen (Art. 15 E-VVE), Flexibi-

litätzuständigkeit (Art. 16 E-VVE). In diesem systematisierenden und daher sowohl übersichtlichen wie ansprechenden Aufbau vom (abstrakt) Allgemeinen zum (abstrakt) Speziellen könnte allerdings zugleich seine Problematik liegen: nämlich die Bildung einer Schwelle für den öffentlichen Zugang und die viel geforderte „emotionale“ Aufnahme durch „den“ Unionsbürger. Zu erwägen ist daher ein Aufbau des Kompetenztitels, der entweder sogleich oder nach den Grundprinzipien des Artikels 8 E-VVE die sachbereichskonkreten Zuständigkeiten der Union voranstellt und hierbei zugleich die jeweilige Zuständigkeitsart im Sinne des jetzigen Artikels 10 E-VVE erläutert. Im Gefolge ließen sich sodann die Regeln über die Anwendung der allgemeinen Prinzipien einstellen, soweit sie nicht ohnehin anderweitig zuzuordnen sind.

**Die Systemvorschriften.** Die Systemvorschriften der Kompetenzordnung bündeln im wesentlichen Vorhandenes (Grundprinzipien, Ausübung der Kompetenzen), fügen allerdings auch neue Elemente ein: nämlich insbesondere eine Ausweitung der Loyalitätspflichten und eine Übersicht über unterschiedliche Zuständigkeitsarten.

*Einzelermächtigung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit.* Die Grundprinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen im Wesentlichen bis in die Einzelformulierung dem Acquis des gegenwärtigen Artikels 5 EGV. Im Detail fällt auf, dass das erstgenannte Prinzip etwas ausführlicher formuliert ist, dass in der Definition des Subsidiaritätsprinzips die vielfach beanstandete Formulierung, die mangelhafte Zielerreichung auf mitgliedstaatlicher Ebene begründe bereits deren bessere Verwirklichung auf Gemeinschaftsebene („daher“), durch eine kumulative Formulierung für das Tätigwerden der Gemeinschaft/Union überwunden ist („nicht ausreichend“ und „besser“) und dass der Erforderlichkeitsgrundsatz (gegenwärtig: Art. 5 Abs. 3 EGV) jetzt umfassender als „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ ausgewiesen ist. Die ausdrückliche Betonung, dass die nicht der Union zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten „verbleiben“ (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 E-VVE), ist einerseits überflüssig, weil selbstverständlich, andererseits politisch klarstellend. Missverständlich oder befremdlich mag jedoch die Formulierung des „Verbleibens“ für ein Verständnis wirken, das in der Zuweisung einer Zuständigkeit an die Gemeinschaft/Union keine (dingliche) Abgabe mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten erkennt, sondern die Begründung genuiner Zuständigkeiten der Union unter entsprechender Verzichtverpflichtung der Mitgliedstaaten zu gegenläufigen Handlungen.<sup>33</sup> Die Einfügung der Pflicht der Mitgliedstaaten zur loyalen horizontalen Zusammenarbeit (gegenseitige Achtung und Unterstützung bei der Erfüllung der Aufgaben aus der Verfassung) beinhaltet ein Solidaritätselement und ist stimmig zum Föderalcharakter der Union. Allerdings drängt sich eine zwingende systematische Zuordnung dieser wechselseitigen mitgliedstaatlichen Pflicht mitgliedstaatlicher Zuständigkeitsausübung spezifisch zu den Grundprinzipien der „Zuständigkeiten der Union“ nicht auf und ist besser in Titel I zu plazieren.

*Anwendung der Grundprinzipien.* Unter dem Stichwort „Anwendung der Grundprinzipien“ bietet Artikel 9 E-VVE ein Potpourri unterschiedlicher Regeln, das auflösbar ist und systematisch anders zugeordnet werden sollte. Die aus der Rechtsprechung des EuGH übernommene Regel des *Vorrangs* von Gemeinschaftsrecht (gemeint kann nur Anwendungsvorrang sein, nicht Geltungsvorrang) gilt nicht nur im Hinblick auf die Ausübung von Zuständigkeiten, sondern erfasst, wie Artikel 9 Abs. 1 E-VVE zu Recht ausspricht, auch die „Verfassung“ (gegenwärtig das Primärrecht). Daher bezieht sich der Vorrang insbe-

sondere gerade auch unabhängig von Zuständigkeiten politischer Gemeinschaftsorgane auf die subjektiven transnationalen Grundfreiheiten des Binnenmarktes im Verhältnis zu konfligierendem nationalem Recht.<sup>34</sup> Sollten Rahmenbeschluss und Beschluss der dritten Säule in ihrer bisherigen Rechtsqualität beibehalten werden (keine unmittelbare Anwendbarkeit), müsste geklärt werden, ob dieser Grundsatz insoweit einzuschränken ist. Die Bindung an das *Subsidiaritätsprinzip* (Abs. 2) und an das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* (Abs. 3) wiederholt sprachlich sperrig den Kern des Artikels 8 Abs. 3 und 4 E-VVE und sollte auch dort loziert werden (unter Verweis auf das Subsidiaritäts-Protokoll und dessen die nationalen Parlamente einbeziehenden Verfahren). Die *Gemeinschaftstreue* der Mitgliedstaaten (Abs. 4 und Abs. 5 S. 1), die inhaltlich dem gegenwärtigen Stand entspricht (Art. 10 Abs. 1 und 2 EGV), ist keine spezifisch auf die Ausübung der Zuständigkeiten der Union zugeschnittene Pflicht, sondern bezieht sich auf (gerade auch *primärrechtliche*) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und wäre daher in Titel I besser aufgehoben. Dort ließe sich auch die neu kreierte *Loyalitätspflicht der Union gegenüber den Mitgliedstaaten* (Abs. 5 S. 2) einstellen; sie ist stimmig zum Föderalcharakter der Union und führt damit zu einer in beide Richtungen wirkenden Gemeinschaftstreue.<sup>35</sup> Die nachfolgende Pflicht der Union zur *Achtung der nationalen Identität* ihrer Mitgliedstaaten (Abs. 6 mit beispielhafter Konkretisierung) ist zwar zuständigkeitsspezifisch, wiederholt allerdings im Kern Artikel 1 Abs. 2 E-VVE und sollte daher auch dort angesiedelt werden. Die in diesem Zusammenhang erfolgende Erwähnung der Achtung der Organisation der staatlichen Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene kann Anlass zu neuen Auseinandersetzungen um die Erstreckung der Wettbewerbsregeln auf öffentliche Einrichtungen geben. Daher sollte der Achtungsgrundsatz insoweit mit einem streitdämpfenden caveat versehen werden: „im Rahmen dieser Verfassung“.

*Zuständigkeitsarten.* Die Gliederung und abstrakte Definition der „Arten von Zuständigkeiten“ (Art. 10 Abs. 1-5: ausschließliche, geteilte, Wirtschaftspolitik, GASP und Verteidigung, unterstützende) ist übersichtlich und entspricht methodisch teilweise den Artikeln 71 und 72 des Grundgesetzes, doch ist zweifelhaft, ob ein von den nachfolgenden konkreten Zuständigkeitsbenennungen abgehobener Artikel erforderlich ist. Der Kompetenztitel könnte an Prägnanz gewinnen, wenn die jeweilige Definition der jeweiligen Auflistung der sachbereichlichen Zuständigkeiten (Artt. 11 bis 15 E-VVE) vorangestellt wird. Die textentlastende und klug verbindende Verweis- und Konkretisierungsregel, dass die Union von ihren Zuständigkeiten Gebrauch macht, „um die in Teil II der Verfassung festgelegten Politiken gemäß den dort für die einzelnen Bereiche vorgesehenen speziellen Bestimmungen durchzuführen“ (Art. 10 Abs. 6 E-VVE), zählt zu den Grundprinzipien der Kompetenzordnung und ist daher in Artikel 8 E-VVE zu plazieren.

*Ausschließliche Zuständigkeiten.* Der Begriff der ausschließlichen Zuständigkeiten (Art. 10 Abs. 1 E-VVE) schließt der Sache nach an die bisherige Rechtsprechung, deren Auflistung (Art. 11 E-VVE) im Wesentlichen am *Acquis* an. Mit der prononcierten Voranstellung der binnenmarktlichen Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt trägt sie dem unverändert primären Handlungsauftrag von Gemeinschaft/Union konzeptionsstimmig Rechnung (s.o.). Dass dies nur von der Gemeinschaft/Union mit definitiver Verbindlichkeit gewährleistet werden kann, ergibt sich aus der Natur der Sache.<sup>36</sup> Die im Schrifttum teilweise aufgekommene These von der nicht-ausschließlichen Zuständigkeit im Binnenmarktrecht im Hinblick auf die Angleichungskompetenz des Artikels 95 Abs. 1 EGV<sup>37</sup> vermengt regelmäßig die im Rahmen des Vertrages allein der Gemeinschaft zukom-

mende Kernzuständigkeit für die letztendlich verbindliche Intensitäts- und Profildefinition der die Marktintegration konstituierenden Grundfreiheiten einerseits mit den sachbereichlichen Auswirkungen dieser Festlegungen und deren Umsetzung im nationalen Recht andererseits. Artikel 11 E-VVE schließt mit der Voranstellung der Grundfreiheiten an deren Bedeutung für das Primärrecht an, wie sie gegenwärtig in Artikel 23 („Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion“) und in den Artikeln 2 (Gemeinsamer Markt als erster Verwirklichungsweg für die Ziele) und 14 Abs. 2 EGV (Definition des Binnenmarktes) zum Ausdruck kommt. In der Reihung der Grundfreiheiten sollte der Einklang mit der Reihung der bezogenen entsprechenden einschlägigen Normgruppen im zweiten Teil angestrebt werden. Die weiteren von Artikel 11 E-VVE im einzelnen benannten Bereiche (Zollunion; Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, die die gemeinsame Währung eingeführt haben; Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik; Abschluss internationaler Abkommen bei internen Zuständigkeiten) entsprechen dem Bestand. Dies gilt im Ansatz auch für die gemeinsame Handelspolitik, die allerdings vom Entwurf ohne Einschränkung als ausschließliche Zuständigkeit vorgesehen ist. Nicht aufgeführt ist das interne Organisations- und Verfahrensrecht.<sup>38</sup> Inwieweit die Konsequenz der Qualifikation einer Kompetenz als ausschließliche Zuständigkeit auf *Legislativakte* einzugrenzen ist (so Art. 10 Abs. 1 E-VVE), bedarf genauerer Überprüfung: beispielsweise im Hinblick auf die (administrative) Verhängung von Geldbußen durch die Kommission im Wettbewerbsrecht und die (judikative) Verwerfungskompetenz des EuGH für Gemeinschaftsakte. Auf ausschließliche Zuständigkeiten finden im System des Artikels 8 E-VVE folgerichtig das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (und in ihm das kompetenzbegrenzende Erforderlichkeitsprinzip in Einzelermächtigungen) sowie des Weiteren das Verhältnismäßigkeitsprinzip Anwendung, soweit es nicht schon von der jeweiligen Einzelermächtigung erfüllt wird.

**Geteilte Zuständigkeiten.** Die geteilte Zuständigkeit ist eine neue normative Kategorie, die zwischen den ausschließlichen und den unterstützenden Zuständigkeiten siedelt und weder die Wirtschaftspolitik noch die GASP umfasst. Ob ihre sprachliche Erläuterung in Artikel 10 Abs. 2 E-VVE im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gelungen ist, mag zweifelhaft sein. Die Formulierung „eine Zuständigkeit, die sie (scil.: die Union) mit den Mitgliedstaaten zu teilen hat“, könnte suggerieren, dass es um eine bei der Union wurzelnde Zuständigkeit geht, die gewissermaßen hypothekarisch mit den Mitgliedstaaten zu teilen ist. Zur Vermeidung textlicher Komplexität sollten Artikel 10 Abs. 2 E-VVE und Artikel 12 Abs. 3 E-VVE, nämlich Definition und Rechtsfolge der geteilten Zuständigkeit, zusammengezogen werden. Gleiches empfiehlt sich für die Absätze 1 und 2 des Artikels 12 E-VVE, die den Kreis der geteilten Zuständigkeiten abstrakt abstecken (erneut mit der textentlastenden Verweis- und Konkretisierungsklausel in Teil II). Die Auflistung der als beispielhaft, also nicht abschließend, gedachten „Hauptbereiche“ der geteilten Zuständigkeiten (Abs. 4) übernimmt einzelne Teile des Artikels 3 Abs. 1 EGV unter Einschluss der Artikel 29ff. EUV und benennt unter anderem: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Landwirtschaft und Fischerei; Verkehr; transeuropäische Netze; Energie; Sozialpolitik; wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt; Umwelt; Gesundheitswesen; Verbraucherschutz). Wird hierbei „Energie“ als eigener Bereich ausgewiesen, müsste in Teil II eine entsprechende neue Zuständigkeit geschaffen werden. Absichernd müsste freilich geklärt werden, dass sich in den großflächig bezogenen Bereichen keine ausschließlichen Einzelzuständigkeiten befinden (zum Beispiel im Verkehrsbereich<sup>39</sup>).

Überraschend ist die lakonische und exponierte Aufführung auch des „Binnenmarktes“ in Artikel 12 Abs. 4 E-VVE, dessen Kernelementgewährleistung in Artikel 11 Abs. 1 E-VVE zu Recht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zugewiesen wird. Hier bedarf es noch einer präzisen Vorklärung und Anstrengung, was genau mit dem Begriff des Binnenmarktes im Zusammenhang des Artikels 12 E-VVE ernsthaft gemeint sein kann. Eine Zuordnung zur geteilten Zuständigkeit in dieser Allgemeinheit ist wegen der Binnenmarktdefinition in Artikel 14 Abs. 2 EGV, der diese konstituierenden Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln und der darauf bezogenen Angleichungszuständigkeit des Artikels 95 Abs. 1 EGV gänzlich mißverständlich. Sie kann Sinn nur gewinnen, soweit es um (gemeinschaftsrechtlich allerdings gebundene) binnenmarktliche Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in nationale Regelungen oder um binnenmarktflankierende Gemeinschaftsmaßnahmen geht, die nicht die Grundfreiheiten und die Wettbewerbsregeln betreffen. Das nicht vom primären oder sekundären Binnenmarktrecht erfasste, mithin freibleibende nationale (Wirtschafts-)Recht fällt ohnehin nicht unter einen präzise verstandenen Binnenmarkt-begriff. Daher sollte zur Vermeidung von Mißverständnissen der Binnenmarkt aus Artikel 12 E-VVE ersatzlos herausgenommen oder zumindest ausdrücklich mit den Worten eingeschränkt werden: „soweit nicht Artikel 11 Abs. 1 einschlägig ist“.

Die in den Absätzen 5 und 6 aufgeführten Fälle (Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt einerseits, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe andererseits) passen wegen der fehlenden Ausübungssperre für die Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten nicht fugenlos zum Konzept der geteilten Zuständigkeit, wie es in Artikel 10 Abs. 2 E-VVE niedergelegt ist. Sie fallen allerdings auch nicht unter die Zuständigkeit der Koordinierungs-, Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen und sollten daher als eigene Kategorie paralleler Zuständigkeiten gefasst werden.

**Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung.** Die Koordinierungszuständigkeit in der Wirtschaftspolitik (Art. 13 Abs. 1 E-VVE) dürfte trotz der sprachlichen Zuspitzung auf die Union grundsätzlich wohl dem Normbestand entsprechen (Art. 99 EGV). Allerdings fällt die wirtschaftsverfassungsrechtliche Ausrichtungsvorgabe für die Wirtschaftspolitik grundlos hinter den substantiierten Bestand der Artikel 4 und 98 EGV zurück. Ein ordnungspolitisches Orientierungsziel für die Union ist jedenfalls im profilbildenden Artikel 13 E-VVE nicht vorgesehen (anders gegenwärtig Art. 4 EGV), dasjenige für die Mitgliedstaaten bindet diese lediglich abstrakt und blass zur Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik „unter Berücksichtigung des gemeinsamen Interesses“ derart, „dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Union beiträgt“ (Art. 13 Abs. 2 E-VVE). Der Verzicht auf die klare Festlegung des Orientierungspunktes der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb in Teil I könnte als Abrücken von der bisherigen Wirtschaftsverfassung der EG gedeutet werden, wiewohl dies nichts daran ändern dürfte, dass Mitgliedstaaten, Gemeinschaft und Private auf die Regeln des wettbewerbsverfassten Binnenmarktes verpflichtet sind.

**Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.** Folgerichtig zur Verschmelzung von Union und Gemeinschaft erscheint im einheitlichen Zuständigkeitstitel auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 14 E-VVE), wenn auch sprachlich verdeckt als Akkusativobjekt einer Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten und damit in textlicher Komprimierung auf den gegenwärtigen Artikel 11 Abs. 2 EUV. Wegen des systemleitenden Ansatzes des Zuständigkeitstitels bei den Zuständigkeiten der Union sollte

Artikel 14 E-VVE um die klare Aussage des gegenwärtigen Artikels 11 Abs. 1 EUV erweitert werden: „Die Union erarbeitet und verwirklicht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.“ Die Verbalisierung eines Zieles garantiert indes naturgemäß nicht dessen Verwirklichung. Ebenso wenig ersetzt die Schaffung von Institutionen gemeinsamen politischen Gestaltungswillen. Im Licht der Erfahrungen in der Irakfrage mag die Diskussion um diese Formulierung sogar Regeln einer verstärkten Zusammenarbeit einer Teilmenge von Mitgliedstaaten in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der Institutionen und Verfahren der Union fördern, um eine derartige Entwicklung außerhalb der Union zu vermeiden.

**Unterstützende Maßnahmen.** Die Bündelung der unterstützenden Maßnahmen (Art. 14 E-VVE) mit ausdrücklichem Harmonisierungsverbot und erneuter Verweisklausel auf Teil II dient im Wesentlichen der Übersicht und Kategorisierung im Acquis des EGV in diesem Bereich (mit Ausnahme des nur in Artikel 3 Abs. 2 lit. u EGV bislang ohne ausfüllende Normen erwähnten „Katastrophenschutzes“ und des „Sports“, für die beide eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden müsste). Benannt werden: Beschäftigung, Industrie, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur, Sport, Katastrophenschutz. Dieser Bestand könnte allerdings, soweit er beibehaltungswürdig ist, wegen seiner sachgegenständlichen Verbindung zum EGV vor die Zuständigkeit zur GASP gezogen werden. Deutlich wird durch Artikel 15 E-VVE die fehlende Notwendigkeit der angesprochenen Bereiche für die sachkonzeptionellen und supranationalen Kernbereiche der Binnenmarktintegration und Währungsunion. Auffällig ist in der Auflistung der Zuständigkeiten mit Harmonisierungsverbot das Fehlen des Gesundheitswesens, für das gegenwärtig im Rahmen des Artikels 152 Abs. 4 ein Harmonisierungsverbot gilt. Das Gesundheitswesen findet sich im Entwurf bei den geteilten Zuständigkeiten in Artikel 12 Abs. 4 E-VVE. Die Liste des Artikels 15 Abs. 2 E-VVE ist ebenso wie diejenige des Artikels 12 Abs. 4 E-VVE allerdings noch einer juristischen Feinüberprüfung im Lichte des Acquis zu unterziehen.

**Abrundungskompetenz.** Folgerichtig zu einem eigenen Zuständigkeitstitel wird in ihm durch Artikel 16 E-VVE auch die bisherige Abrundungszuständigkeit der EG des Artikels 308 EGV in allerdings inhaltlich und prozedural wesentlich überarbeiteter Form loziert. Für eine eingerahmte Abrundungszuständigkeit spricht die Bewahrung der flexiblen Reagibilität der Union im Vergleich zu einem schwerfälligen Vertragsänderungsverfahren. Die für die Verbandskompetenz strukturelle Bedeutung einer derartigen Ermächtigung erfordert jedoch deren Bindung an höchste legitimatorische Erfordernisse der Konsensbildung der Mitgliedstaaten. Folgerichtig ist hier deshalb die Beibehaltung des *Einstimmigkeitserfordernisses* und damit die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat. Folgerichtig ist auch das vorgesehene *Zustimmungserfordernis* des Europäischen Parlaments, das über das Mitentscheidungsverfahren des Artikels 251 EGV hinausgeht und damit das immer wieder zu Recht beanstandete Exekutivenmonopol in der Entscheidung über die Nutzung der Abrundungskompetenz durchbricht. Der Vermeidung künftiger Auslegungstreitigkeiten dienlich ist schließlich der ausdrückliche Ausschluss der Nutzung der Abrundungskompetenz zur Umgehung von Harmonisierungsverboten bei anderen ausdrücklichen Zuständigkeiten (Abs. 3). Klargestellt werden sollte allerdings, ob dadurch auch der Erlass unmittelbar geltenden Rechts (bislang: Verordnungen), das im rechtstechnischen Sinne keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten einschließt, in den Bereichen des Artikels 15 Abs. 2 und 4 ausgeschlossen sein soll.

## Querschnittprofil der Kopftitel

Für das Querschnittprofil der Kopftitel des E-VVE im Vergleich zu den Normen des gegenwärtigen primären EG- und EU-Rechts aus der Sicht der eingangs genannten Kriterien ergibt sich damit summierend zweifelsohne eine *Reduktion textlicher Komplexität* jedenfalls in Teil I des vorgeschlagenen Verfassungsvertrages, die allerdings noch verbesserbar ist. Dies gestattet jedoch noch keine Aussage, in welchem Maß der vorgesehene Text zu einer Ersetzung des bisherigen Primärrechts führt oder letztlich, wie bei den Zuständigkeiten, auf dieses verweist, um die erforderliche Präzision in Einzelheiten zu sichern. Es ist abzusehen, dass die Musik nach der Partitur von Teil II spielen wird. In den Kopftiteln bedürfen, wie aufgezeigt, nicht wenige Formulierungen und Reihungen noch penibler Feinarbeit, soll der Text nicht hinter den gegenwärtig geltenden Acquis zurückfallen.

Soweit der Inhalt der Kopftitel durch Nähe zum bewährten Acquis der Ziele, Werte, Individualrechte und Zuständigkeiten gekennzeichnet ist, ergeben sich keine nennenswerten Bedenken unter dem Gesichtspunkt der *Realitätsnähe*. Ein (inhaltlich ohnehin schillerndes) Ziel wie die soziale Gerechtigkeit erscheint für ein transnationales Gemeinwesen als ausgreifend staatsanalogisierend. Demgegenüber ist die ausdrückliche wirtschaftsverfassungsrechtliche Orientierung auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb konzeptionsstimmig und beizubehalten. Die Verwirklichbarkeit der GASP stand als kooperativer Politikbereich schon bisher unter dem Vorbehalt der gemeinsamen politischen Gestaltungskraft. Daran wird auch ein Neuarrangement des Primärrechts unter dem Titel „Verfassung“ nichts ändern. Zu bedenken ist, ob im Hinblick auf die bestehenden und mutmaßlich auch künftigen Eigenheiten und Bedingungen des europäischen Einigungswerkes der staatsanalogisierende „als-ob“-Ansatz einer neuen Verfassung für ein nicht-staatliches transnationales Gemeinwesen tatsächlich so weit ausgezogen werden sollte, dass die Werte vor die Ziele gestellt, die Grundrechte vor das Diskriminierungsverbot und die Unionsbürgerschaft gereiht und die binnenmarktlichen Grundfreiheiten in Titel II nicht ausdrücklich aufgeführt werden.

Unter dem Gesichtspunkt der *konzeptionellen Klarheit* und der *Systemrationalität* wird der Gedanke eines zielbezogenen transnationalen Gemeinwesens mit föderativartiger Gliederung durch die verfassungsvertraglichen Kopftitel verfestigt. In ihrer Reihung, Aufteilung und Formulierung im Einzelnen besteht, wie aufgezeigt, noch einiger Klärungsbedarf, namentlich im Hinblick auf den Zielartikel. Insbesondere sollten die binnenmarktlichen Grundfreiheiten als unmittelbar anwendbare subjektive Rechte unmissverständlich in den Kopftiteln zu den Rechten Einzelner kraft Gemeinschaftsrechts zum Ausdruck gebracht werden. Denn bei realitätsnaher Betrachtung der europäischen Wirklichkeiten werden auch künftig das Primärrecht im Gewand eines Verfassungsvertrages und dessen effektive Integrationsgewährleistung und Integrationskraft ganz wesentlich auf der Orientierung ruhen, diese grenzüberschreitenden subjektiven Rechte des Binnenmarktes innerhalb eines Ordnungsrahmens zu verwirklichen. Vieles andere baut auf diesem Fundament auf, darunter insbesondere die Währungsunion, die vertrauten Schutzgutpolitiken der Gemeinschaft/Union, die vom Entwurf begrüßenswert aufgenommene europäische Zivilgesellschaft und letztlich auch die vorgenommene Verteidigung der Unabhängigkeit und der Interessen Europas in der Welt.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: [www.iep-berlin.de/forschung/verfassung](http://www.iep-berlin.de/forschung/verfassung).

1. CONV 528/03.
2. ABl. 2000 C Nr.364 S.1ff.
3. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.10.2002, Nr.251, S. 8.
4. Die Gefahr einer Abwertung der Grundfreiheiten im Vorentwurf wurde etwa vom Präsidenten des EuGH, Rodriguez Iglesias, in seinem Eröffnungsreferat des XX. F.I.D.E.-Kongresses in London im Oktober 2002 angesprochen.
5. Artikel 14 Absatz 2 EG-Vertrag; zum Verhältnis zwischen Gemeinsamen Markt und Binnenmarkt vgl. Müller-Graff: Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: *Europarecht* 1989, 107, 122ff.
6. EuGH, Slg. 1963, 1ff.
7. Ebd., Tz. 9.
8. Id.
9. Ebd., Tz.10.
10. Vgl. dazu ursprünglich schon Ophüls: Grundzüge europäischer Wirtschaftsverfassung, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 124 (1962), 136ff.; zur gegenwärtigen Rechtslage Müller-Graff: Die wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?, in: *Europarecht* 1997, 433, 437ff.
11. Zum Gedanken der Europäischen Union als transnationales Gemeinwesen vgl. Müller-Graff: Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, in: *integration* 1/2000, 34, 36f.; ders.: Verfassungsziele der EU/EG, in: Dausen (Hrsg.): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 2000, A I Rdz. 72.
12. Vgl. zu diesem Verhältnis Müller-Graff: Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechte, in: *Festschrift Steinberger*, 2002, S. 1281ff.
13. Nachweis s.o. Fn. 3.
14. Müller-Graff: Europäische Verfassungsordnung, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2002, S.206ff.
15. Vgl. z.B. m.w.N. Müller-Graff: *The Future of the European Treaties*, in: *Festschrift Ehlermann*, 2002, S.331ff.
16. Im Text: „Entsprechend dem Wunsch...“.
17. Die amerikanische Verfassung bedurfte zu ihrem Inkrafttreten der Ratifikation von neun der dreizehn Einzelstaaten.
18. Vgl. zu diesem Charakter einer Selbstkonstituierung Müller-Graff: Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?, in: *integration* 3/2000, S. 157 und 164.
19. Vgl. z.B. § 705 BGB: Vertrag zu einem gemeinsamen Zweck.
20. A.a.O. (Fn. 14).
21. Dazu Müller-Graff: Die Europäische Privatrechtsgesellschaft in der Verfassung der Europäischen Union, in: Müller-Graff/Roth (Hrsg.): *Recht und Rechtswissenschaft*, 2000, S.271ff.
22. „Wir koalieren nicht Staaten, wir vereinigen Menschen“; s. Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, 1988, S. IV.
23. Zur Lehre des kommunitaristischen Liberalismus Selznick: *The Moral Commonwealth*, 1992; zur gemeinsamen Schnittmenge Müller-Graff: *Private Law Society in the Constitution of the European Union*, in: Faure/Smits/Schneider (Hrsg.): *Towards a European Ius Commune in Legal Education and Research*, 2002, S.57, 60, 62.
24. Verfassungsziele, a.a.O. (Fn.11), A I Rdz.76.
25. Vgl. Müller-Graff: Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, in: *Europarecht Beiheft* 2/1998, S. 67, 69ff.
26. Vgl. Müller-Graff, *Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule*, in: *integration* 4/1997, S. 271ff.
27. Also nicht z.B. die davon unabhängigen Rechte aus Art. 28 EGV (Warenverkehrsfreiheit) oder Art. 56 EGV (Kapitalverkehrsfreiheit, Zahlungsverkehrsfreiheit).
28. So enthalten mittlerweile alle Grundfreiheiten heute auch ein Verbot von Beschränkungen, die nicht ausdrücklich an einer unterschiedlichen Staatsangehörigkeit ansetzen.

29. Zu den spezifischen Elementen für die Aktualität der Grundrechtsfrage in der Rechtsordnung der EG a.a.O. (Fn.11), integration 1/2000, 42.
30. Art. 5 E-VVE i.V.m. Art. 52 Grundrechtecharta.
31. EuGH, Slg. 1996, I-1763.
32. Dazu Müller-Graff: Die Kompetenzen in der Europäischen Union, in Weidenfeld (Hrsg.): Europahandbuch, 1999, S. 779ff.
33. Vgl. zu dieser Öffnung der inländischen Rechts- und Hoheitsordnung durch Art. 24 GG (und heute auch Art. 23 GG) Bundesverfassungsgericht Bd. 37, 271 (279); der Begriff der „Übertragung“ in Artt. 23, 24 GG ist daher sprachlich mißglückt: vgl. z.B. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig: Grundgesetz, 1958ff., Art. 24 I Rdz. 1 m.w.N.
34. EuGH, Slg. 1963, 1ff.; EuGH, Slg. 1964, 1141.
35. Vgl. im Rahmen des Grundgesetzes das Prinzip der Bundestreue; dazu Bundesverfassungsgericht, Bd. 34, 216, 232; aus der Literatur z.B. Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band Bundestreue, 1961; Bauer: Die Bundestreue, 1992.
36. Vgl. im einzelnen Müller-Graff: Binnenmarktauftrag und Subsidiaritätsprinzip, in: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht, 159 (1995), 34, 66ff.
37. Vgl. z.B. Stein: Subsidiarität als Rechtsprinzip, in: Merten (Hrsg.): Die Subsidiarität Europas, 1993, S. 23, 34.
38. Vgl. dazu Bieber: Zur Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung von Lücken im EG-Recht, in: Bieber/Ress (Hrsg.): Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 283, 300ff.
39. Wegen Art. 71 Abs. 1 lit. a und b EGV; vgl. dazu z.B. Epiney/Gruber: Verkehrspolitik und Umweltschutz in der EU, 1997, S. 46.