

Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts

Peter-Christian Müller-Graff*

Die Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa (VVE), konzeptionell und inhaltlich im Wesentlichen fußend auf der Entwurfsarbeitung des Europäischen Konvents,¹ dessen Leistung von der Regierungskonferenz in der Präambel dankend anerkannt wird, liegen nach der endgültigen Konsensfindung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 18. Juni 2004 nunmehr auch auf Ebene der Regierungskonferenz politisch fest.² Die Unterzeichnung des neuen Vertrages wird nach der bis Ende Oktober 2004 vorgesehenen Textüberarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen des Rates in den 21 Sprachen, in denen er gemäß Art. IV-448 VVE verbindlich werden soll, erfolgen. Rechtliche Verbindlichkeit unter Ablösung des gegenwärtig geltenden primären Gemeinschafts- und Unionsrechts wird er allerdings, seiner eigenen Formulierung nach, erst nach Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften³ und Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden erlangen,⁴ und zwar frühestens am 1. November 2006, andernfalls am ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats.⁵

Der vorliegende Text lässt sich in seiner Gesamtheit (Vertrag und Protokolle belaufen sich auf 676 Seiten in der deutschen Ausdruckfassung) naturgemäß unter ganz unterschiedlichen Gesichtspunkten beurteilen. Politisch und politikwissenschaftlich ist von vorrangigem Interesse, ob der neue Vertrag im Vergleich zum Acquis ein effizienteres und legitimierteres Zusammenwirken und Regieren der Beteiligten ermöglicht,⁶ in welcher Weise das Handlungspotenzial der politischen Organe (Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Kommission) neu justiert wird⁷ und die Handlungsinstrumente entwickelt werden⁸

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

1 Als umfassende Analyse des vom Europäischen Konvent erarbeiteten Textes vom 18. Juli 2003 (abgedruckt z.B. in: Klemens H. Fischer: Konvent zur Zukunft Europas, Baden-Baden 2003, S. 109ff.) vgl. die Beiträge in: *integration* 4/2003, zum Konvent selbst insbesondere die Beiträge von Daniel Göler/Hartmut Marhold (S. 317-330), von Klaus Hänsch (S. 331-337) und von Elmar Brok (S. 338-344); ferner Andreas Maurer: Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?, in: *integration* 2/2003, S. 130-140.

2 Die vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa als Ergebnis der Regierungskonferenz 2003/2004 ist seit 25.6.2004 als Dokument CIG 86/04 verfügbar. Danach ist dieser Text die vorläufige konsolidierte Fassung des Dokuments CIG 50/03, der dazu gehörigen Korrigenda sowie der Dokumente CIG 81/04 und CIG 85/04 in der von der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 gebilligten Fassung. In Dokument CIG 87/04 (6.8.2004) wurde eine fortlaufende Nummerierung des Gesamttextes vorgenommen, auf die sich der vorliegende Beitrag bezieht.

3 Vgl. Art. IV-447 Abs. 1 VVE.

4 Vgl. Art. IV-447 Abs. 2 VVE.

5 Vgl. Art. IV-447 Abs. 2 VVE.

6 Vgl. als eine erste Gesamtanalyse des Konventsentwurfs beispielsweise Wolfgang Wessels: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: *integration* 4/2003, S. 284-300.

7 Zum Konventsentwurf vgl. die Beiträge von Dietmar Nickel (S. 501-509), Philippe de Schoutheete (S. 468-482), Andreas Maurer/Saskia Matl (S. 483-492) und Joachim Schild (S. 493-500) in: *integration* 4/2003.

8 Zum Konventsentwurf insoweit Andreas Maurer: Orientierungen im Verfahrensdickicht? Die neue Normenhierarchie der Europäischen Union, in: *integration* 4/2003, S. 440-453.

sowie die Interessen anderer politischer Akteure berücksichtigt sind.⁹ Wirtschaftspolitisch und wirtschaftswissenschaftlich stehen im Vordergrund die Fragen, ob die verfassungsvertraglich genannten Regeln die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung und die Stabilität der Gemeinschaftswährung auch in Zukunft hinreichend absichern.¹⁰ Geschichtswissenschaftlich kann man thematisieren, ob der neue Verfassungsvertrag den rechten Zeitpunkt im Sinne eines „kairos“ trifft, die gereiften Einsichten europäischer Selbsteinsicht in Gestalt einer freiheits- und friedensstiftenden Gesamtordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu kodifizieren. Sozialpsychologisch mag man fragen, ob ein Verfassung genannter Vertragstext mit dem vorliegenden Inhalt eine kollektive europäische Identität der Unionsbürger fördert,¹¹ wohingegen sich das kulturwissenschaftliche und soziologische Interesse der Frage zuwenden kann, ob ein als konstitutionell bezeichnetes Dokument in der vorliegenden Ausprägung Europas Kraftquell der Vielfalt, deren Wahrung von Art. 1-3 Abs. 3 VVE als Aufgabe der Union betont wird,¹² gebührend absichert: mithin die kulturellen, sprachlichen und religiösen Eigenheiten, die damit erforderliche Toleranz gegenüber Andersartigem und die regionalen und nationalen Autonomien gegenüber unitarisierenden Tendenzen, sei es gegenüber vertraglich legitimer europäischer Angleichungspolitik, sei es gegenüber einem nicht gleichermaßen legitimierten globalen Uniformierungsdruck. Unterschiedliche Analyseschwerpunkte bilden sich in der rechtswissenschaftlichen Bewertung. So stellt das Wirtschaftsrecht die Verfassungsfrage vor allem unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsverfassung im Sinne von Walter Eucken und Franz Böhm,¹³ wohingegen in der (nicht nur deutschen) Staatsrechtslehre die Veränderungen des Kompetenzgefüges zwischen Union und Mitgliedstaaten erörtert werden¹⁴ und die Angemessenheit des Verfassungsbegriffs für die Europäische Union seit jeher thematisiert wird.¹⁵ Demgegenüber sind von der Europarechtswissenschaft einerseits alle genannten fachdisziplinären Einzelgesichtspunkte mitzubedenken, andererseits aber vor allem die Fragen der Grundkonzeption, der Systemrationalität, der Realitätsfähigkeit des Gesamttextes¹⁶ und der Reduktion von Regelungskomplexität und darin die Fragen der Legitima-

9 Zum Konventsentwurf vgl. abermals *integration* 4/2003, darin die Beiträge von Jürgen Meyer/Sven Hölscheid aus Sicht des Bundestags (S. 345-350), aus Sicht der Bundesregierung Eckart Cuntz (S. 351-356), aus Sicht der deutschen Länder Rudolf Hrbek (S. 357-370), aus österreichischer Perspektive Sonja Puntischer Riekmann (S. 383-379) sowie aus der Sicht eines kleinen Mitgliedstaates Gijs de Vries (S. 390-397).

10 Vgl. als eine erste Analyse des Konventsentwurfs Elke Thiel: Die Wirtschaftsordnungspolitik im Europäischen Verfassungsentwurf, in: *integration* 4/2003, S. 527-535, sowie Daniela Kietz/Silvia Uplegger: Entwicklung und Tendenzen in der europäischen Wirtschaftspolitik, in: *integration* 1-2/2004, S. 130-137; als Verfassungsfrage aus institutionenökonomischer Sicht vgl. Stefan Okruch: Verfassungswahl und Verfassungswandel aus ökonomischer Perspektive. Oder: Grenzen der konstitutionenökonomischen Suche nach der guten Verfassung, in: Klaus Beckmann/Jürgen Dieringer/Ulrich Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen 2004, S. 91-116; Klaus Beckmann: Legitimation einer europäischen Verfassung: Anmerkungen aus einer verfassungsökonomischen Sicht, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, S. 117-136.

11 Eher skeptisch Armin von Bogdandy: Europäische Verfassung und europäische Identität, in: *Juristenzeitung*, 59. Jg. 2/2004, S. 53-61.

12 Danach wahrt die Union den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

13 Vgl. dazu Kietz/Uplegger: Entwicklung und Tendenzen in der europäischen Wirtschaftspolitik und Peter-Christian Müller-Graff: Wandel der europäischen Wirtschaftsverfassung?, in: *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* (168)2004, S. 1-7.

14 Vgl. zum Konventsentwurf beispielsweise Meinhard Schröder: Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, in: *Juristenzeitung* (59)2004, S. 8-11.

15 Vgl. zu dieser Diskussion jüngst Ulrich Hufeld: Europäische Verfassungsgebung zwischen Völker- und Europarecht, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, S. 313ff.; Louis Favoreu: L'Européisme et le droit constitutionnel. Rapport de Synthèse, in: Hélène Gaudin (Hg.), *Droit constitutionnel - Droit communautaire - Vers un respect réciproque mutuel?*, Paris 2001, S. 379-390.

16 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags, in: *integration* 4/2003, S. 301-316; zum Kriterienfächer Peter-Christian Müller-Graff:

tion und der Effizienz des Handelns des transnationalen Gemeinwesens zu klären. Dies tritt besonders hervor, wenn der neue Text in den Entwicklungsgang des Primärrechts seit der Vertragsreform von Nizza gestellt wird. Der Fokus der nachfolgenden Überlegungen soll daher – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – auf einige im Lichte der Herausforderungen der Erweiterung der Union besonders wichtige inhaltliche Grundmerkmale des Textes im Vergleich zum geltenden Bestand des Gemeinschafts- und Unionsrechts gerichtet werden. In einer sehr groben Vorauswahl werden hierbei vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Textlage nach In-Kraft-Treten des Änderungsvertrags von Nizza Fragen zu sieben inhaltlichen Strukturmerkmalen thematisiert: *erstens* zu der grundsätzlichen konzeptionellen Kontinuität, *zweitens* zu der Verdichtung des transnationalen Gemeinwesencharakters, *drittens* zu der Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen, *viertens* zu der Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit, *fünftens* zu der Verstärkung der Kohärenz, *sechstens* zu der Erweiterung der europäischen Jurisdiktion und *siebtens* zu der Profilierung der europäischen Wertorientierung und Offenheit zur Welt.

Die grundsätzliche konzeptionelle Kontinuität des europäischen Gemeinwesens

Die Frage, ob der neue Text im Vergleich zu den gegenwärtig maßgeblichen Primärrechtstexten revolutionäre Elemente enthält¹⁷ oder aber grundsätzliche konzeptionelle Kontinuität aufweist, beantwortet sich nicht schon abschließend aus dem nunmehr ausdifferenzierten Kontinuitätsartikel des Art. IV-438 VVE. Die Festlegung der Rechtsnachfolge der neuen Union zur gegenwärtigen Union und Europäischen Gemeinschaft und die Einstellung der bisherigen gemeinschaftlichen und unionalen Rechtsakte sowie der weiteren Teile des Besitzstandes und der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte in die Kontinuität der neuen Union sind konzeptionsneutral. Der Verfassungsvertrag steht aber zunächst insoweit in der Kontinuität seiner Vorgängertexte, weil auch er die (ahistorisch gedachte) Frage nach der „Finalität“ offen lässt. Denn künftige verfassungsvertragliche Änderungen werden weder in intergouvernementaler noch in bundesstaatlicher Richtung präjudiziert. Vor allem aber weicht der neue Text nicht aus der spezifischen konzeptionellen Spur, die seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vor mehr als einem halben Jahrhundert, der nachfolgenden Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und dem vergleichsweise jungen Vertrag über die Europäische Union sowie einer Reihe von Vertragsänderungen¹⁸ durch das Vektorenspiel europäisch-integrierender und einzelstaatlich-eigenständiger Kräfte verstetigt wurde und das historisch beispiellose transnationale europäische Gemeinwesen herausgebildet hat: vertragsgegründet, zielgebunden, doppelnatureig, föderationsartig.¹⁹ Der Verfassungsvertrag führt dieses sich aus Vertragsverhandlungen und Vertragspraxis mehrerer politischer Generationen erwachsene Grundkonzept fort und bildet es systemrational fort.²⁰

Eine neue Verfassung für Europa. Kriterien der Europarechtswissenschaft, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, S. 209-224.

17 Vgl. zum seinerzeitigen Vorstoß von Joschka Fischer für eine europäische Verfassung Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Föderation als Revolutionskonzept im Europäischen Verfassungsraum?, *integration* 3/2000, 157-170.

18 Seit Maastricht namentlich die Vertragsänderungen von Amsterdam und Nizza sowie die Modifikationen durch die Nord- und Osterweiterung.

19 Zu dieser Charakterisierung vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EU/EG, in: Manfred Daus (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 9. EL (3. Aufl. 2000), A I.

20 Zu dieser Grundlinie des Konventsentwurfs, die in der nunmehrigen Textfassung beibehalten wird, vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Verfassungsvertrags und Peter-Christian Müller-Graff: Eine neue Verfassung für Europa.

Die völkervertragliche Fundierung: In-Kraft-Treten, Änderungen, Austritt, Exekutivlosigkeit

Die Kontinuität gilt zuallererst für die völkervertragliche Fundierung. Der Text überwindet nicht die elementare Schwelle in ein sich selbst konstituierendes Gemeinwesen. Souveränitätsquell unionaler Hoheit bleiben die Mitgliedstaaten. Zwar wird gleich im Eingangsartikel (Art. I-1 VVE) auf den Willen der Bürgerinnen und Bürger, allerdings gleichermaßen auch der Staaten Europas, Bezug genommen und zwar verwendet der Text in seinen ersten drei Teilen durchgängig den Terminus „Verfassung“ anstelle „Vertrag“. Jedoch stellen die Schlussbestimmungen unmissverständlich klar, dass es sich um einen Vertrag handelt (Artt. IV-437, IV-438, IV-440-443, IV-446-448 VVE), mithin die Grundlage der neuen Union völkervertraglicher Natur ist und diese durch einen von allen Vertragsparteien gemäß deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ratifizierenden Vertrag konstituiert wird (Art. IV-447 VVE). Man entgeht der vorhersehbaren Zukunft der Missverständnisse (beispielsweise einseitige Akzentuierung des Vertrages als Verfassung) mithin am einfachsten durch die stete Vergegenwärtigung des Vertragscharakters auch des neuen Textes.

Das Erfordernis der Ratifizierung gilt gleichermaßen für das *ordentliche* Verfahren zur Änderung des vorliegenden Verfassungsvertrages (Art. IV-443 Abs. 3 VVE). Zweifel können sich demgegenüber aber wegen der Abweichungen für die beiden vorgesehenen *vereinfachten* Verfahren zur Vertragsänderung ergeben. Sie sind Ausdruck eines allgemeinen Bemühens, die Entwicklung der neuen Union vom ordentlichen Vertragsänderungsverfahren zu entlasten, das auch in der Beibehaltung der aus Art. 308 EGV zur allgemeinen unionalen Flexibilitätsklausel weiterentwickelten Kompetenzabrundungsklausel (Art. I-18 VVE), aber auch des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit (Art. I-44 VVE) sowie in der Einführung eines Austrittsrechts (Art. I-60 VVE) aufscheint. Die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren betreffen die Änderung bestimmter Verfahrensvorschriften (Art. IV-444 VVE) und die Änderung von Teil III Titel III (Art. IV-445 VVE: Vorschriften über die inneren Politikbereiche der Union²¹). Sie scheinen im Zielfeld zur unionalen Selbstkonstituierung zu liegen, denn plötzlich tritt ein unionales Organ als beschlussfassendes Gremium (mittels Europäischem Beschluss²²) für Vertragsänderungen auf: der Europäische Rat.²³ In den Fällen der Änderung bestimmter Verfahrensvorschriften kann der Europäische Rat aus eigener Initiative tätig werden, in den Fällen der Änderung der Vorschriften über die internen Politikbereiche auf Initiative des Europäischen Parlaments oder der Kommission, allerdings auch eines Mitgliedstaats. Verzichtet ist in der Ausgestaltung beider vereinfachter Verfahren auf das Vorverfahren nach Vorlage von Änderungsentwürfen (namentlich Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission, Prüfungsbeschluss des Europäischen Rates mit einfacher Mehrheit)²⁴, auf die Einberufung eines Konvents²⁵, auf die Einberufung einer Regierungskonferenz²⁶ und für das In-Kraft-Treten der Änderung im Falle des Art. IV-444 VVE auch auf das Ratifizierungserfordernis, wohingegen im Falle des Art. IV-445 VVE das Ratifizierungserfordernis durch das zwar formell²⁷, nicht aber in der Substanz abweichende Erfordernis der „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen“ ersetzt

21 Vgl. Artt. III-130 bis III-285 VVE.

22 Zur Handlungsform vgl. Art. I-35 VVE.

23 Artikel I-21 VVE; zu Abstimmungsbesonderheiten Art. I-25 Abs. 4 VVE.

24 Im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren: Art. IV-443 Abs. 1 und 2 VVE.

25 Erforderlich im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren nach Art. IV-443 Abs. 2 VVE, doch ist die Einberufung durch Beschluss des Europäischen Rates abdingbar.

26 Im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren erforderlich nach Art. IV-443 Abs. 3 VVE.

27 Mangels Ratifikationserfordernis können auch keine Ratifikationsurkunden hinterlegt werden.

wird. Beiläufig sei darauf hingewiesen, dass die Methode der (wenn auch vielfach konditionierten) Vertragsänderung durch Europäischen Beschluss die Gefahr einer neuartigen Unübersichtlichkeit des jeweils geltenden Primärrechts in sich birgt. In diesen vereinfachten Verfahren droht für die politische Praxis überdies die Grenzlinie zur unionalen Selbstkonstituierung, jedenfalls im Sinne der konkreten verfassungsvertraglichen Ausgestaltung, zu verschwimmen.

Gleichwohl ist mit dieser Überantwortung von Änderungsbefugnissen in die unionale Verbandskompetenz und mit der Gemengelage der Verfahrensbeteiligungen bei ihrer Ausübung letztlich doch nicht auch der rechtliche Rubikon zum Verlust der Vertragshoheit der Mitgliedstaaten überschritten. Die in Art. IV-444 VVE geregelten Möglichkeiten des Übergangs in andere vom Text vorgesehene Verfahrensbestimmungen (von der Beschlussregel der Einstimmigkeit zur Beschlussregel der qualifizierten Mehrheit; vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) mittels eines Europäischen Beschlusses des Europäischen Rates wurzeln in ausdrücklichen verfassungsvertraglichen Ermächtigungen des Europäischen Rates und sind daher, jedenfalls als rechtliche Möglichkeit, durch ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren auch wieder rücknehmbar. Sie stehen nicht nur unter dem (die Verbandskompetenz allerdings nicht beseitigenden) Erfordernis der Einstimmigkeit, sondern vor allem auch unter dem Ablehnungsvorbehalt jedes nationalen Parlaments. Überdies ist das vereinfachte Verfahren nicht obligatorisch, sondern nur fakultativ zum ordentlichen Vertragsänderungsverfahren. Die in Art. IV-446 VVE vorgesehenen Möglichkeiten der Änderungen der Bestimmungen von Teil III Titel III des Vertrages durch Europäischen Beschluss des Europäischen Rates sind gleichermaßen als verfassungsvertragliche Ermächtigungen des Europäischen Rates ausgestaltet und stehen damit ebenso in der Dispositionsbefugnis der Vertragsparteien mittels ordentlicher Vertragsänderung. Sie erfordern nicht nur Einstimmigkeit und stehen nicht nur unter dem (im Einzelfall der Auslegung freilich höchst dissensträchtigen) Verbot der „Ausdehnung der der Union im Rahmen dieses Vertrages übertragenen Zuständigkeiten“.²⁸ Vielmehr setzt das In-Kraft-Treten des Europäischen Beschlusses zusätzlich, wie schon ausgeführt, auch die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweiligen Verfassungsbestimmungen voraus. Auch die Nutzung dieses vereinfachten Verfahrens ist nicht obligatorisch, sondern nur fakultativ.

Die völkervertragliche, mithin staatengetragene Fundierung auch der neuen Union wird besonders akzentuiert durch die Einführung eines ausdrücklichen, an keine substantielle Voraussetzung gebundenen *Austrittsrechts*.²⁹ Diese Vorkehr kann trotz des dritten Präambelsatzes von der Gewissheit der Entschlossenheit der Völker Europas, „immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten“, durchaus als ein Ventil für potenzielle Vorbehalte gegen eine Schicksalsgemeinschaft ohne Umkehr gedeutet werden.

Die Kontinuität der völkervertraglichen Fundierung zeigt sich auch darin, dass trotz aller staatsanaloger Sprache des neuen Textes auch der neuen Union zwar umfangreiche legislative, administrative und judikative Befugnisse zukommen, nicht jedoch eine *Exekutivgewalt*, Maßnahmen auch gegen Widerstrebende eigenständig unter Anwendung von Gewalt durchzusetzen. Dazu bedarf auch die neue Union des Durchsetzungspotenzials und der Durchsetzungsbereitschaft mitgliedstaatlicher Exekutivgewalt.

28 Art. IV-445 Abs. 3 VVE.

29 Art. I-60 VVE.

Die Zielbindung

Zur konzeptionellen *Kontinuität* des neuen Verfassungsvertrages zählt zweitens der Charakterzug der *Zielbindung* auch der neuen Union, den diese in projektierter Erbfolge von der gegenwärtigen Europäischen Gemeinschaft und Europäischen Union übernimmt. Im Vergleich zum gegenwärtigen Primärrecht erfolgt dies zwar in anderer Sprache, Reihung und Akzentsetzung (Art. I-3 VVE)³⁰ und unter ausdrücklicher Auffüllung um die so genannten Werte (Art. I-2 VVE). Dadurch wird aber insgesamt bestätigt, dass die Sinnhaftigkeit des transnationalen europäischen Gemeinwesens auf der gesellschaftsvertragsartigen Verpflichtung auf gemeinsame substanzielle Zwecke³¹, kürzer auf ein europäisches Gemeinwohl³², beruht.

Art. I-3 VVE faltet dieses zielverankerte Unionswohl in vier (tendenziell hierarchisch zu verstehende) Zielebenen auf. Auf der ersten Ebene (Abs.1) nennt er ohne signifikante Abweichung vom Status quo der vertragsübergreifenden Ziele³³ als *überwölbende Oberziele* die Förderung des Friedens, der Werte der Union und des Wohlergehens ihrer Völker. Einmal mehr wird damit vor dem Hintergrund der bitteren³⁴ historischen Erfahrungen in Europa untereinander (und insbesondere in der Mitte des Kontinents) als erste spezifische unionale Überlebens- und Gestaltungsaufgabe die Gewährleistung des Friedens und damit inzident die Aufgabe der diesen vor allem auch gesellschaftlich ermöglichenden Toleranz untereinander³⁵ ausgesprochen. Zu diesem Zweck ist die Förderung der Werte der Union (als Kürzel für die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten) in der Reihung durchaus plausibel vor das (insbesondere wirtschaftlich-soziale) Wohlergehen der Völker der Union gesetzt, wiewohl gerade dieses bekanntlich der Förderung des Friedens und der Werte untereinander nachhaltig dienlich ist.

Auf einer *zweiten* Zielebene (Abs. 2) erscheinen, deutlich hervorgehoben vor den nachfolgenden Einzelzielen im Inneren und im Verhältnis zur übrigen Welt, als *operative Hauptziele* zur Verwirklichung der überwölbenden Ziele die Gewährleistung von zwei unionalen *Räumen* für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger: zum einen die Bereitstellung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen³⁶ und zum anderen die Bereitstellung eines Binnenmarkts mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb (unter Aufgabe des derzeit getrennt geführten Begriffs des Gemeinsamen Marktes³⁷), der seiner-

30 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Verfassungsvertrags und Peter-Christian Müller-Graff: Eine neue Verfassung für Europa.

31 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EU/EG.

32 Zum Gedanken eines europäischen Gemeinwohls aus rechtlicher Sicht vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht, Tübingen 1984, S. 355ff.; Winfried Brugger: Gemeinwohl als Ziel von Staat und Recht an der Jahrtausendwende: das Beispiel Europäische Gemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff/Herbert Roth (Hrsg.): Recht und Rechtswissenschaft, Ringvorlesung der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg 2000, S. 15-34; vgl. zum Topos des Gemeinwohls in der Rechtsprechung des EuGH: EuGH Slg.1989, 2609 Tz.18 (*Wachauf*).

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

34 Vgl. zweiter Präambelsatz des VVE.

35 Zu Recht hervorgehoben in Art. I-2 VVE.

36 Vgl. dazu zum Konventsentwurf den Beitrag von Jörg Monar: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents, in: *integration* 4/2003, S. 536-549; Peter-Christian Müller-Graff: Die ziviljustizielle Zusammenarbeit im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und Rechts“ im System des Europäischen Verfassungsvertrages, in: *Festschrift für Erik Jayme*, München 2004, S. 1323-1338.

37 Vgl. z.B. Artt. III-172, III-173 VVE im Vergleich zu Artt. 94, 95 EGV.

seits auch weiterhin³⁸ (allerdings nunmehr unter Nachstellung der Waren) als Raum ohne Binnengrenzen definiert wird, in dem der freie Verkehr von Personen, Dienstleistungen, Waren und Kapital gewährleistet ist (Art. III-130 Abs. 2 VVE), und der angesichts seiner elementaren Bedeutung für das tatsächliche Gelingen der Union in seinen transnationalen subjektiven Freiheitsrechten zu Recht in die Kopffartikel des Verfassungsvertrages gerückt ist (Art. I-4 Abs.1 VVE). Diese unter den Gesichtspunkten der Kontinuität und Systemrationalität zwingende exponierte Hervorhebung der transnationalen Marktgrundfreiheiten bestätigt die weit über den Binnenmarkt hinausreichende Funktion der Grundfreiheiten für die von der Rechtsprechung des EuGH bahnbrechend entwickelte spezifische Qualität des gegenwärtigen Gemeinschaftsrechts, eine vom herkömmlichen Charakter des Völkerrechts abgehobene „neue Ordnung“ darzustellen.³⁹ Sie sind das klassische Argumentationsfundament der Ideen der unmittelbaren Anwendbarkeit und der subjektiven Rechte im Gemeinschaftsrecht⁴⁰ und bestätigen damit dem Einzelnen den bewährten grundsätzlichen Rechte- und Pflichtenstatus im neuen Verfassungsvertrag. Im Vergleich zu den gegenwärtigen Zielbestimmungen (Art. 2 EGV; Art. 2 EUV) weist die Ebene der operativen Hauptziele allerdings bemerkenswerte Entwicklungen auf. Erstens ersetzt sie die drei Hauptverwirklichungswege für die Ziele der EG (Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, Kranz flankierender Gemeinschaftspolitiken)⁴¹ durch die Kategorie eines inhaltlich definierten unionalen Binnenraums für die Bürgerinnen und Bürger der Union. Zweitens wird der transnationale Markt in seiner fundamentalen Integrationsbedeutung übernommen, aber aus der bisher erstgenannten Position hinter das neu aufgekommene, in seiner funktionalen Genese aber den Binnenmarkt flankierende⁴² Konzept eines transnationalen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestellt, ohne dass dieser für sich allein ohne den Sockel eines Binnenmarkts politisch lebensfähig erscheint. Drittens wirkt die Aneinanderreihung beider Räume letztlich unabgestimmt und bedarf der Rekonstruktion des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Oberbegriff eines rechtlich befriedeten unionalen Freiheitsraums⁴³ auf dem Sockel eines Binnenmarkts.⁴⁴ Und viertens fällt die Währungsunion erstaunlicherweise und kaum einleuchtend aus ihrer gegenwärtigen Funktion als eines Hauptverwirklichungsweges der überwölbenden Ziele, wohingegen die Gemeinschaftswährung (etwas bizarr) auf die Ebene der Symbole der Union zusammen mit Flagge, Hymne, Devise und Europatag gesetzt wird.⁴⁵ Die *dritte* Zielebene (Abs. 3) enthält ein konzeptionell sperriges, zielvieleckiges und dadurch potenziell zielkonfligierendes Konglomerat weiterer, weitgehend in Kontinuität zum gegenwärtigen EG-Vertrag stehender, sich teils überschneidender, sehr weit gefasster und definitorisch überwiegend offener substanzieller *interner Förderziele*. Sie spiegeln in ihrer Reihung nur ungefähr die systematische Vertragsabfolge der einzelnen Kompetenzen und Politikbereiche wider. Sichtbar sind vier Zieldimensionen, die inhaltlich den Erwartungen an die Leistungen eines Gemeinwesens im beginnenden 21. Jahrhundert und sprachlich

38 Vgl. zur gegenwärtigen Definition Art. 14 Abs. 2 EGV.

39 EuGH, Slg.1963, 1 (*van Gend & Loos*).

40 Ebd.

41 Art. 2 EGV

42 Zur funktionalen Ergänzung des Binnenmarkts um die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Maastricht) und dem sich daraus entwickelnden Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Amsterdam) vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JIZ), in: Festschrift für Ulrich Everling, 2. Bd., Baden-Baden 1995, S. 925-944.

43 Vgl. Müller-Graff: Die ziviljustizielle Zusammenarbeit, S. 1315f.

44 Vgl. Müller-Graff: Die ziviljustizielle Zusammenarbeit, S. 1315f.

45 Vgl. Art. I-8 VVE.

teils der zeitgeistig obwaltenden Terminologie entsprechen. Dies gilt namentlich für das *ökonomisch-sozial-ökologische Gesamtziel* des Hinwirkens auf „die nachhaltige Entwicklung Europas“. Es soll erfolgen „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. Die *Sozialdimension* wird zugleich in Gestalt ausfüllungsbedürftiger Abstrakta konkretisiert 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. Davon wiederum abgesetzt wird die *räumliche Zieldimension* spezifiziert als Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Bemerkenswert ist die zwar nachgereichte, aber dann doch ausdrücklich aufgenommene *kulturelle Zieldimension*, die als Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und als Sorge für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas gefasst ist. Die explizite Aufnahme dieser Präventivaufgabe mag das gesteigerte Bewusstsein von Gefährdungen durch einen teils blinden Homogenisierungsdruck signalisieren.

Schließlich bezeichnet eine *vierte* unionale Zielebene (Abs. 4) ein ambitioniertes *außenpolitisches Zielprogramm* im Verhältnis zur „übrigen Welt“: zuvörderst – zugleich ideal- wie realpolitisch – Schutz und Förderung der Werte und Interessen der Union. Unter teilweiser Außenwendung des internen Zielvielecks (und Selbstverständnismusters) gibt der Text der Union auf, 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. Die Verfolgung dieser Ziele wird umso glaubwürdiger sein, je erfolgreicher die internen Korrespondenzziele verwirklicht werden.

Die janusköpfige Doppelnatur des transnationalen Gemeinwesens aus Supranationalität und Intergouvernementalität

Inhaltliche Kontinuität zeigt sich gleichermaßen in der janusköpfigen Doppelnatur des vertragsgegründeten transnationalen Gemeinwesens als Kombination aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen. Deren Aufteilung, die schon bisher nicht lupenrein zwischen EG-Vertrag und Unionsvertrag vorgenommen war,⁴⁶ wird durch die Verschmelzung von Gemeinschaft und Union in der neuen Union eher noch unübersichtlicher. Zwar beseitigt der neue Text die teilweise als kompliziert monierte gegenwärtige dreisäulige Tempelarchitektur der Union, ohne dass dies jedoch zu einer Homogenisierung der unterschiedlichen Rechtsnatur für alle im neuen Text enthaltenen Vorschriften führt. Zwar sind instrumentell Veränderungen in Richtung Supranationalität in der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten erkennbar,⁴⁷ aber die Vorschriften über die Gemeinsame

46 So enthält etwa der EG-Vertrag die intergouvernementalen Elemente in der Koordinierung der Wirtschaftspolitik; vgl. Artt. 98ff. EGV.

47 Art. III-270 bis III-275 VVE; bemerkenswert ist die Einsetzbarkeit von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen in der strafjustiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit statt der derzeitigen Instrumente des Art. 34 EUV.

Außen- und Sicherheitspolitik bleiben ebenso intergouvernemental⁴⁸ wie Elemente der Koordinierung der Wirtschaftspolitik.⁴⁹ Soweit die neue Union supranationale Verbandskompetenzen besitzt, setzen sich auch zwei damit verbundene spezifische Anforderungen fort: erstens diejenige nach einer föderativartigen Justierung unionaler Befugnisse gegenüber Kompetenzen der Mitgliedstaaten und zweitens diejenige nach einer sinnfälligen Legitimation bei der Ausübung.

Der föderationsartige Charakter

Deutlicher als gegenwärtig tritt für die neue Union deren föderationsartiger (wenn auch nicht bundesstaatlicher) Charakter textlich hervor, ohne dass dies ausdrücklich derart bezeichnet wird. Sind diese Elemente derzeit eher verstreut oder absent, gewinnen sie nunmehr die schärferen Konturen einer gereiften Textstufe. Dies gilt zuallererst für die grundlegende Regelung des Verhältnisses zwischen europäischem und mitgliedstaatlichem Recht: der gegenwärtig nur in der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgeprägte Gedanke des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts⁵⁰ wird vom neuen Text exponiert in den Kopffartikeln als Vorrang von Verfassungsvertrag und unionalem Sekundärrecht vor dem Recht der Mitgliedstaaten aufgeführt (Art. I-6 VVE), wobei zu letzterem in Konsequenz zum Gedanken der Rechtsgemeinschaft auch das nationale Verfassungsrecht zu rechnen ist. Besonders deutlich wird die föderationsartige Struktur in dem ausführlich systematisierten Abschnitt über die Zuständigkeiten der Union (Art. I-11ff VVE), der in Systematik und Terminologie teilweise durchaus an das aus dem Grundgesetz bekannte bundesstaatliche Muster erinnert: so der bereits vertraute, vom neuen Text tradierte und textlich geschärfte Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung,⁵¹ in dem das grundgesetzliche Prinzip aufzuklingen scheint, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt,⁵² wobei allerdings den Bundesorganen die Änderung des Grundgesetzes zusteht,⁵³ nicht jedoch (folgerichtig zum Grundkonzept) der Union die Änderung des Verfassungsvertrags. Der föderationsartige Zug erfährt, wenn auch ohne grundlegende inhaltliche Neuerung, textlich besondere Betonung durch die (an die Art. 71ff. Grundgesetz erinnernde, aber sie nicht parallelisierende) Kategorisierung der Zuständigkeiten sowie die kategoriale Zuordnung der Einzelzuständigkeiten,⁵⁴ wobei die Zuordnung der zentralen binnenmarktfinalen Angleichungskompetenz⁵⁵ im Spannungsfeld zwischen der ausschließlichen Zuständigkeit der Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln⁵⁶ und der geteilten Zuständigkeit „Binnenmarkt“⁵⁷ zu justieren sein wird. Konturiert in beiderlei Richtung nach Art der grundgesetzlichen „Bundestreue“ erscheint nunmehr textlich der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.⁵⁸ Fortgeschrieben werden gleichermaßen föderationsartige Elemente wie

48 Vgl. Artt. III-294ff. VVE; der Europäische Beschluss ist ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter (Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 1 und 5); vgl. zum Konventsentwurf im Bereich GASP und ESVP die Beiträge von Matthias Jopp/Elfriede Regelsberger (S. 550-563) und von Thomas Risse (S. 564-575), in: *integration* 4/2003.

49 Vgl. Art. III-179 VVE.

50 Grundlegend EuGH, Slg. 1964, 1251 (*Costa/ENEL*).

51 Art. I-11 Abs. 1 Satz 1 VVE; gegenwärtig Art. 5 Abs. 1 EGV.

52 Artt. 30, 70 Grundgesetz (GG).

53 Vgl. Art. 79 GG.

54 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Kopffartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, in: *integration* 2/2003, S. 111-129, hier S. 121-127.

55 Art. III-172 VVE.

56 Art. I-13 Abs. 1 lit. b VVE.

57 Art. I-14 Abs. 2 lit. a VVE.

58 Art. I-5 Abs. 2 UAbs. 1 VVE; gegenwärtig als Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten in Art. 10 EGV verankert.

die Mitwirkung der Einzelstaaten⁵⁹ an der Rechtsetzung der Union⁶⁰ (mit systemstimmig insgesamt stärkerer Funktion des Organs, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind), das Erfordernis der einheitlichen Auslegung gemeinsamen Rechts durch einzelstaatliche Gerichte,⁶¹ die Existenz voneinander unabhängiger öffentlicher Haushalte⁶² und das Erfordernis gemeinsamer Strukturprinzipien („Werte“) von Union und Mitgliedstaaten.⁶³

Verdichtung des europäischen Gemeinwesencharakters

Ein zweites maßgebliches Kennzeichen des neuen Verfassungsvertrages ist die Verdichtung des (transnationalen) Gemeinwesencharakters der Union. Sie kommt vor allem in Gestalt zahlreicher zunächst äußerer Merkmale einher, die zuallererst in der Zusammenführung von Gemeinschaft und Union zu einer einzigen übergreifenden Organisation⁶⁴ und in der auffällig forcierten Nutzung des tradierten Vokabulars staatlicher Gemeinwesen aufscheinen. Letzteres zeigt sich nicht allein in der Nutzung des Begriffs „Verfassung“ statt wie im vierten Teil rechtlich korrekt „Vertrag“ (besser „Verfassungsvertrag“), sondern auch in den wegen ihrer Wirkung durchaus angemessenen neuen Bezeichnungen der Rechtsakte (so namentlich Europäisches Gesetz statt Verordnung,⁶⁵ Europäisches Rahmengesetz statt Richtlinie⁶⁶) oder in der bundesstaatsähnlichen Definition der Kompetenzkategorien. Staatsanalogisierungen sind gleichermaßen in neu aufgenommenen Themen erkennbar:⁶⁷ so etwa in der Festlegung von Unionsymbolen an exponierter Stelle (Flagge, Hymne, Devise, Währung, Europatag)⁶⁸ und namentlich in der Einfügung der (üppig geratenen) Grundrechtecharta⁶⁹. Unbeschadet ihrer politischen Bedeutung könnte sich deren rechtspraktische Bedeutung allerdings aus verschiedenen Gründen (Verfügbarkeit anderer rechtlicher Kontrollprinzipien, fehlende unionale Exekutivgewalt, diplomatischer Verhandlungscharakter unionaler Rechtsetzung)⁷⁰ als weniger gewichtig erweisen als die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts, jedenfalls soweit es nicht um die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Durchführung von Unionsrecht geht.⁷¹ Staatsanalogisierend ist auch die neue Textstruktur mit der Schaffung eines ersten profilbildenden Teils unter Akzentuierung des föderationsartigen Themas der Zuständigkeiten der Union⁷² und der allgemeinen Gemeinwesensthemen von Grundrechten⁷³ und Unionsbürgerschaft,⁷⁴ Organordnung,⁷⁵ Zuständig-

59 Vgl. in der Bundesrepublik Deutschland namentlich Artt. 50, 77, 79 Abs. 3 GG.

60 Vgl. namentlich Art. III-396 VVE.

61 Vgl. Art. I-29 VVE und inzident Art. III-369 VVE.

62 Art. I-53 VVE; vgl. dazu im Konventsentwurf Ines Hartwig: Eine neue Finanzverfassung für die Europäische Union, in: *integration* 4/2003, S. 520-526.

63 Art. I-2 Satz 1 und 2 VVE; für die Bundesrepublik vgl. Art. 20 GG.

64 Artt. I-1 und 7 VVE.

65 Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 2 VVE.

66 Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 3 VVE.

67 Zur Entwicklung einer „staatsähnlichen Agenda“ vgl. Wessels: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend, S. 285.

68 Art. I-8 VVE.

69 Teil II des VVE.

70 Vgl. zur bisherigen Rolle der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Verfassung und Grundrechtecharta. Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, in: *integration* 1/2000, S. 34-47.

71 Vgl. Art. II-111 VVE.

72 Artt. I-11ff. VVE.

73 Art. I-9 und Teil II VVE.

74 Artt. I-10, III-125ff. VVE. Vgl. dazu zum Konventsentwurf den Beitrag von Martin Nettesheim: Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer?, in: *integration* 4/2003, 428-438.

75 Vgl. Artt. I-19ff. VVE.

keitsausübung⁷⁶ und Finanzen.⁷⁷ Inwieweit diese textliche Neufassung zur Förderung einer kollektiven europäischen Identität führt, ist spekulativ. Für die inhaltliche Verdichtung des Gemeinwesencharakters hervorhebenswert ist die ausdrückliche Verpflichtung der unionalen Organe auf die gemeinsamen Werte, Ziele und Interessen sowie auf die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und Maßnahmen.⁷⁸ Dies beinhaltet nicht weniger als die umfängliche Ausrichtung auf ein unionales Gemeinwohl.⁷⁹ Gemeinwesenverdichtend ist auch der nunmehrige Vertretungsrekurs der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf die Unionsbürger⁸⁰ (statt derzeit auf die Völker⁸¹).

Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen

Ein drittes wesentliches Kennzeichen des neuen Textes ist die Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen, ohne dass allerdings schon ein vollständig befriedigender Zustand erreicht würde. Der Legitimationsanstieg gilt auch nicht flächendeckend für jede unionale Ermächtigung, wohl aber für diejenigen, in denen entweder das Legitimationsgewicht des Europäischen Parlaments und/oder des Rates systemrational verbessert wurde. Ein neuartiges Legitimationsphänomen ist die deutliche Verstärkung nationaler Parlamente als eigenständige potenzielle Legitimationskontrollleure.

Für die Legitimation europäischer Entscheidungen gilt allgemein, dass sich diese infolge der völkervertraglichen Grundlage auch der neuen Union nicht mit der schlichten Übernahme nationaler Legitimationsmuster auf die unionale Ebene bewerkstelligen lässt. So wäre allein die Ausformung des Europäischen Parlaments in Befugnissen und Zusammensetzung nach dem Muster des Bundestags oder des britischen Parlaments nicht hinreichend, weil neben der demokratischen Legitimation systemrational immer auch noch die (völkervertragliche) Legitimation durch die Vertreter der Mitgliedstaaten erforderlich wäre. Erst wenn man die Union als ein Gebilde zu begreifen hätte, dessen Entscheidungen trotz seiner völkervertraglichen Fundierung allein (oder ausschlaggebend) parlamentarisch-demokratischer Legitimation bedürften, müsste dies als verfassungspolitisches Petition auch vorrangig vom Europäischen Parlament (oder alternativ von den nationalen Parlamenten) geleistet werden. Wie die Dinge jedoch auch nach dem neuen Text konzeptionell liegen, bleibt der Rat zwar vielfach nicht alleiniger, jedoch insgesamt maßgeblicher Entscheidungsträger. Daher müssen die für ihn geltenden Entscheidungsregeln jedenfalls für die Rechtsetzung beide Legitimationsanforderungen erfüllen: die völkerrechtliche und die demokratische.

Legitimationsstärkung durch das Europäische Parlament

Die Entwicklung des Legitimationsbeitrags des Europäischen Parlaments ist gemischt. *Funktionell* wird er in allen unionalen Handlungsermächtigungen gestärkt, in denen das vom neuen Text zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erhobene gegenwärtige Mitentscheidungsverfahren mit der Vetomöglichkeit des Parlaments (Art. III-396 VVE) oder das Zustimmungsverfahren zur Anwendung kommt. Ob dieses bei *qualitativer*

76 Vgl. Artt. I-33ff. VVE.

77 Vgl. Art. I-53 VVE.

78 Art. I-19 Abs. 1 VVE.

79 Zum Gedanken eines europäischen Gemeinschaftswohls vgl. Brugger: Gemeinwohl als Ziel von Staat und Recht; vgl. zum Topos des Gemeinwohls in der Rechtsprechung des EuGH: EuGH Slg.1989, 2609 Tz.18 (*Wachauf*).

80 Vgl. Art. I-20 Abs. 2 VVE.

81 Art. 189 EGV.

Betrachtung eine Ausweitung erfährt, ist vorerst schwerlich zu beurteilen, da der Text die Handlungsermächtigungen des Rates zwar *quantitativ* vermehrt,⁸² für die dadurch erreichte Gesamtzahl der Ermächtigungen nach einer ersten Statistik das Mitentscheidungsverfahren aber nur in 27,72 Prozent aller (qualitativ ungewichteter) Entscheidungslagen im Verhältnis von Parlament und Rat vorsieht.⁸³ In 8,58 Prozent der Fälle bedarf es danach der Zustimmung des Parlaments, in 18,48 Prozent wird es nur konsultiert, in 6,6 Prozent wird es lediglich unterrichtet und in 36,63 Prozent findet überhaupt keine Beteiligung statt.⁸⁴ Daneben bleibt die *Zusammensetzung* des Europäischen Parlaments unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Elementarerfordernisses der Stimmengleichgewichtigkeit jedes Unionsbürgers unverändert unbefriedigend. Denn auch in der neuen Union wird es nach dem Gedanken nationaler Abgeordnetenkontingente formiert,⁸⁵ die auch weiterhin nicht nach dem Prinzip der linearen, sondern der degressiven Proportionalität zur Größe der Staatsbevölkerung zugeschnitten sind und damit Angehörige kleinerer Staatsbevölkerungen privilegieren. Angesichts dieser bleibenden Mängel des demokratischen Legitimationsbeitrags des Parlaments umso wichtiger ist die Erfüllung auch der demokratischen Legitimationsanforderung durch die Entscheidungsregeln des Rates.

Legitimationsstärkung durch den Rat und den Europäischen Rat

Die entscheidende Stärkung der demokratischen Legitimation unionaler Entscheidungen durch den Rat (und durch den Europäischen Rat⁸⁶) erfolgt bei denjenigen, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, durch die *Neudefinition* der qualifizierten Mehrheit. Sie war bis zuletzt umstritten. Denn ihre Neubestimmung als (konditionierte⁸⁷) doppelte Mehrheit (Mitgliedstaaten und von diesen repräsentierte Unionsbevölkerung) unter Überwindung des nicht rational fundierbaren gegenwärtigen Systems der Stimmenponderierung markiert eine epochale Zäsur: die Ablösung eines allein abstrakt staatendefinierten Verständnisses des Zusammenwirkens im Rat durch die Abbildung der Bevölkerungsrelationen. Die langzeitigen Einlassungen Spaniens und Polens illustrierten den Trennungsschmerz vom bisherigen System der Privilegierung einzelner Staaten und Bevölkerungen mittels der undurchsichtigen degressiv proportionalen Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten. Die Neudefinition trägt demgegenüber dem demokratischen Erfordernis der Stimmengleichwertigkeit jedes Unionsbürgers Rechnung, ohne aber die Anforderungen an die völkerrechtliche Legitimation aufzugeben. Denn nach dem neuen Text setzt eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung eine Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern (das ist beim gegenwärtigen Bestand von 25 Mitgliedern widersprüchlich, weil damit tatsächlich 60 Prozent der Mitglieder zustimmen müssen), sofern diese Mehrheit zusammen mindestens 65 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentiert. Diese Regel fügt sich schlüssig zur Doppelnatur der Union als transnationalem Gemeinwesen mit Hoheitsgewalt. Denn das völkerrechtliche Legitimationsprinzip der Staatengleichheit (mit der Konsequenz je einer Stimme für jeden Staat) wird dadurch kombiniert mit dem demokratischen Legitimationsprinzip der Stimmengleichwertigkeit jedes Unionsbürgers. Ohne dieses systemrationale Prinzip der doppelten

82 Vgl. Andreas Maurer: Die Regierungskonferenz 2003/2004. Die neuen Handlungsermächtigungen der Organe, Berlin, SWP, Juli 2004, Abbildung 1, S. 3.

83 Maurer: Die Regierungskonferenz 2003/2004, Tabelle 1, S. 2.

84 Maurer: Die Regierungskonferenz 2003/2004, Tabelle 1, S. 2.

85 Vgl. Art. I-20 Abs. 2 VVE.

86 Die Definition der qualifizierten Mehrheit gilt auch für den Europäischen Rat, vgl. Art. I-25 Abs. 3 VVE.

87 In beiden Fällen genügt keine einfache Mehrheit; dazu Art. I-25 VVE.

Mehrheit lässt sich das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat bei der Rechtsetzung nicht aufrechterhalten und müsste rechtspolitisch die Rückkehr zum Einstimmigkeitsprinzip zur Folge haben. In der Einzelausgestaltung sind die von der Regierungskonferenz vorgenommenen Konditionierungen der Mehrheiten allerdings unübersichtlicher als der ursprüngliche Vorschlag des Konvents,⁸⁸ zumal sie neben der Stärkung des Blockadepotenzials der kleinen Mitgliedstaaten (55 Prozent, mindestens fünfzehn Mitgliedstaaten) auch noch eine arabeskenartige Schwächung des Blockadepotenzials der großen Mitgliedstaaten enthalten (mindestens vier Mitgliedstaaten,⁸⁹ selbst wenn drei bereits 35 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren). Dies ändert jedoch nichts am grundsätzlichen systemrationalen Durchbruch. Unklar mag der Begriff „Bevölkerung der Union“ erscheinen, doch sollten darunter wegen des Legitimationsziels nur Unionsbürger im Sinne des Art. I-10 VVE verstanden werden.

Bemerkenswert ist die Einigung auf den für die Legislation seit langem geforderten Grundsatz der *öffentlichen Tagung des Rates*, wenn er über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt.⁹⁰ Auch wenn dadurch bilaterale oder plurilaterale Vorverhandlungen nicht erfasst werden können, erhält eine aufmerksame Öffentlichkeit doch die Chance zu mehr Einblicken in die Entscheidungsfindung bei kontroversen Themen.

Legitimationskontrolle durch nationale Parlamente

Als deutlich verstärkter Akteur im Rahmen europäischer Entscheidungsfindung und zur Dämpfung nationaler Exekutivlastigkeit auf unionaler Ebene treten im neuen Text unter teilweiser Aufnahme älterer Ansätze die nationalen Parlamente in unterschiedlicher Funktion als potenzielle Legitimationskontrolleure auf: obligatorisch namentlich als Empfänger vielfacher Unterrichtung (Zuleitung von Konsultationsdokumenten, jährlichen Rechtsetzungsprogrammen sowie allen weiteren Dokumenten durch die Kommission, von Entwürfen Europäischer Gesetzgebungsakte im Allgemeinen⁹¹ und im Rahmen des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit⁹² sowie von Tagesordnungen, Ergebnissen und Protokollen der Ratstagungen⁹³) sowie etwa des Weiteren in der politischen Kontrolle von Europol und der Bewertung von Eurojust⁹⁴ und beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren,⁹⁵ nach eigener Präferenz namentlich in der bemerkenswert ausdifferenzierten Beteiligung nach dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprotokoll⁹⁶ und an den Bewertungsmechanismen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁹⁷ Die dadurch eröffnete vielfache Einbeziehung nationaler Parlamente wird genauere Analyse und Beobachtung unter dem Gesichtspunkt der Legitimationsstärkung bedürfen.

88 Dieser sah eine einfache Staatenmehrheit, die 60 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentiert, vor.

89 Art. I-26 Abs. 1, UAbs. 2 VVE.

90 Art. I-24 Abs. 6 VVE.

91 Artt. 1, 2 und 4 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union.

92 Art. 3 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente.

93 Art. 5 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente.

94 Art. I-42 Abs. 2 in Verbindung mit Artt. III-273 und 276 VVE.

95 Art. IV-444 Abs. 3 UAbs. 1 VVE.

96 Art. 3 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente; vgl. namentlich Art. 5 und 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; zu gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten Art. 7.

97 Art. I-42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. III-260 VVE.

Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit

Ein viertes Kennzeichen des neuen Verfassungsvertrages im Entwicklungsvergleich des Primärrechts liegt im Bemühen um die Stärkung der europäischen *Handlungsfähigkeit*. Sie wird sich verlässlich erst aus einer skrupulösen Analyse der einzelnen Änderungen und Ergänzungen sowie deren praktischer Auswirkung erschließen. Immerhin treten aber verschiedene kennzeichnende Entwicklungen hervor, die insbesondere den Rat, den Europäischen Rat und die Kommission betreffen. Offen muss insoweit die Bewertung der Entwicklung des entscheidungser schwerenden Einstimmigkeitsprinzips im Rat bleiben. Dieses hat nach einer ersten (nicht nach Bedeutung wichtenden) Statistik in den Ermächtigungen prozentual im Verhältnis zu anderen Beschlussfassungsmodi im Rat zwar leicht abgenommen (von etwa 32 Prozent auf 30,36 Prozent), wegen des quantitativen Aufwuchses von Ermächtigungen in absoluten Zahlen aber zugenommen (von 82 auf 92).⁹⁸ Prognostisch stabiler dürfen Chancen zur Steigerung von Kontinuität, Kohärenz und Effizienz erwartet werden unter anderem von der Einführung einer 18monatigen Troika im Ratsvorsitz, von der Schaffung des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates⁹⁹ wegen der damit (bei gelungener Besetzung) verbundenen Möglichkeiten zur zielleitenden Koordinierung der mittlerweile 25 Staats- und Regierungschefs und von der Einrichtung des Amtes eines Außenministers der Union¹⁰⁰ zwecks einheitlichen Auftretens der Union durch die organübergreifende Verbindung von Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsidentenschaft in der Kommission. Hier ergeben sich jedoch inhärente Herausforderungen insbesondere aus der potenziellen Spannungslage zwischen dem unionalen Außenminister und den Mitgliedstaaten in der jeweiligen Formulierung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und aus dem Verhältnis zur vorgesehenen Außenvertretungsbefugnis des Präsidenten des Europäischen Rates.¹⁰¹ Institutionen schaffen zwar eine „raison d'être“, ersetzen aber nicht den politischen Willen. Inwieweit hier die vorgesehene Einrichtung eines unionalen Auswärtigen Dienstes¹⁰² Spannungen mildern und verbindend wirken kann, ist gegenwärtig noch spekulativ. Gleiches gilt auch für die umstrittene Perspektive der Begrenzung der Zahl der Kommissionsmitglieder ab dem Jahre 2004 auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten.¹⁰³ Es ist eine offene Frage, ob der damit angestrebten Vermeidung des (bei Gremienausweitung befürchteten) Effizienzverlusts ein Akzeptanzverlust der Maßnahmen der Kommission in Mitgliedstaaten entgegenwirkt, aus denen kein Staatsangehöriger der Kommission angehört.

Verstärkung der Kohärenz des Handelns

Mit der Verstärkung der europäischen Handlungsfähigkeit verbunden ist als weiteres Merkmal des neuen Textes die Schärfung des Kohärenzgedankens im Sinne widerspruchsfreien Gesamthandelns. Dieses gegenwärtig in Art. 1 Abs. 3 EUV und in verstreuten Querschnittsklauseln des EG-Vertrages¹⁰⁴ niedergelegte Ziel wird im neuen Text zum allgemeinen, wechselseitig verzahnenden Klammargedanken für die Politikbereiche und Arbeitsweise der neuen Union mittels des einleitenden Titels¹⁰⁵ in eine Querschnittsge-

98 Vgl. Maurer: Die Regierungskonferenz 2003/2004, Tabellen 1 und 2, S. 2 sowie Abbildung 2, S. 3.

99 Art. I-22 VVE.

100 Art. I-28 VVE.

101 Art. I-22 Abs. 2 a.E. VVE.

102 Art. III-296 Abs. 3 VVE.

103 Art. I-26 Abs. 6 VVE.

104 Vgl. beispielsweise Art. 6 EGV (Erfordernisse des Umweltschutzes), Art. 151 EGV (kulturelle Aspekte), Art. 153 Abs. 2 EGV (Erfordernisse des Verbraucherschutzes).

105 Artt. III-115 bis III-122 VVE.

ralklausel und spezielle Querschnittsklauseln ausgefaltet. Als ebenso sinnfällige wie anspruchsvolle Querschnittsgeneralklausel bestimmt Art. III-115 VVE, dass die Union „auf die Kohärenz zwischen der Politik und den Maßnahmen in den verschiedenen (in Teil III) genannten Bereichen (achtet)“ und dabei „unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung (trägt)“. Nachfolgende spezielle Querschnittsklauseln betonen dieses Ziel für besonders hervorgehobene Zielaspekte (beispielsweise die Beseitigung von Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen; Erfordernisse des Umweltschutzes).¹⁰⁶ Die Sicherstellung der Kohärenz unionaler Politik und Maßnahmen wird schließlich auch dem „institutionellen Rahmen“ ausdrücklich als einer der Zwecke seiner Existenz vorgegeben¹⁰⁷ und speziell dem Außenminister der Union die Sorge um die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union aufgegeben.¹⁰⁸

Erweiterung der europäischen Jurisdiktion

Ein sechstes Kennzeichen des neuen Verfassungsvertrages, die aus Rechtsschutzbedürfnissen folgende Erweiterung der europäischen Jurisdiktion,¹⁰⁹ folgt zwar nicht notwendig, aber doch sinnfällig aus der Verschmelzung von Union und Gemeinschaft, der Verdichtung des Gemeinwesencharakters und aus dem Bemühen um Überwindung unnötiger Verfahrenskomplexität und um Dämpfung der nationalen Exekutivlastigkeit auf europäischer Ebene. Im Ergebnis kommt es vor allem zu einer Verstärkung des Individualrechtsschutzes, zum bemerkenswerten Beginn einer gerichtlichen Kontrolle in der GASP¹¹⁰ und zu einer Öffnung für Nichtigkeitsklagen, die von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden.¹¹¹ Vor allem wird zum einen das Sonderregime¹¹² für die Jurisdiktion des Gerichtshofs in der gegenwärtigen dritten Säule (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der Bekämpfung von Straftaten) beseitigt. Zum anderen fallen die Einschränkungen der Jurisdiktion des Gerichtshofs bei den Vorabentscheidungsverfahren in den Bereichen der Zugangspolitiken und der ziviljustiziellen Zusammenarbeit¹¹³ weg. Grundsätzlich unterfällt damit unionales Handeln und das primär- und sekundärrechtlich relevante Verhalten der Mitgliedstaaten der unionalen Jurisdiktion, doch gibt es gewichtige *Ausnahmen* für das *auswärtige unionale Handeln* (Art. III-376 VVE) und im Bereich des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (Art. III-377 VVE) mit absehbaren Abgrenzungsproblemen, ohne dies hier vertiefen zu können.

Profilierung der europäischen Wertorientierung und Offenheit zur Welt

Als ein weiteres Strukturmerkmal ist schließlich die bereits erwähnte prononcierte Profilierung der allgemeinen Wertorientierung zu registrieren, die im ersten Satz der Präambel aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas abgeleitet und mit ihrer Kennzeichnung als „universelle Werte“¹¹⁴ und ihrer Hervorhebung als Oberziel des unionalen außenpolitischen Programms¹¹⁵ zugleich als eine nach außen gewandte Offenheit zur

106 Art. III-116-122 VVE.

107 Art. I-19 VVE.

108 Art. I-28 Abs. 4 Satz 1 VVE.

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

110 Zu weiteren Elementen vgl. Thomas Läufer: Der Europäische Gerichtshof.

111 Vgl. Art. 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

112 Vgl. Art. 35 EUV.

113 Vgl. Art. 67 EGV.

114 Vgl. erster Präambelsatz des VVE.

115 Art. I-3 Abs. 4 Satz 1 VVE.

Welt demonstriert wird. Durch die exponierte Reihung der „Werte“ in den Kopftiteln als Grundlage der neuen Union und Gemeinsamkeit aller Mitgliedstaaten hervorgehoben¹¹⁶ dienen sie nachfolgenden Artikeln als Bezugspunkt: so namentlich in der Umschreibung der überwölbenden Oberziele,¹¹⁷ des außenpolitischen Zielprogramms,¹¹⁸ der Gemeinwohlorientierung der Organe,¹¹⁹ der Beitrittsvoraussetzungen,¹²⁰ der Aussetzung bestimmter mit der Zugehörigkeit zur Union verbundener Rechte¹²¹ und der Grundrechtecharta.¹²² In der textlichen Verstärkung der Wertorientierung ist die sinnfällige Intention 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 über die Herausbildung von Gemeinsamkeiten grundlegender Überzeugungen zu fördern: nicht im Sinne eines „e pluribus unum“, sondern im Sinne des in Art. I-8 VVE ausgesprochenen Leitgedankens „in Vielfalt geeint“. Denn trotz aller textlich staatsanalogisierender Elemente wird auch für die neue Union die Herausforderung gelten, dass sie keine Selbstverständlichkeit ist, sondern steter substanzieller Legitimation bedarf.

Zusammenfassung

Insgesamt überwiegen daher in den wesentlichen Grundzügen des neuen Verfassungsvertrages zwar die inhaltlichen Kontinuitätselemente, doch weist er gleichermaßen eine bemerkenswerte Fülle systemrationaler Neuerungen auf. Damit bietet der neue Text der erweiterten Union ein zukunftsfähiges Gehäuse auf bewährtem Grund, aber in zeitgerecht modernisierter Architektur. Er passt durchaus in die von dem Heidelberger Juristen Johann Caspar Bluntschli bereits Ende des 19. Jahrhunderts aufgezeigte Linie, dass ein nüchterner Vorschlag für eine „Verfassung für den europäischen Staatenverein“ eher ausführbar ist als Pläne, die fern der Wirklichkeit entworfen werden.¹²³ In diesem Sinne sollte der neue Text bei aller der Eigenheit Europas geschuldeten Komplexität durchaus eine Erfolgchance haben: sowohl in den bevorstehenden Ratifizierungsprüfungen als auch im Falle deren Bestehens in der künftigen politischen Wirklichkeit Europas. Scheitert jedoch die Ratifizierung, bleibt die gegenwärtige Primärrechtslage zwar unverändert, doch würde eine neue Zeitrechnung beginnen, behaftet nicht nur mit allen Unzulänglichkeiten der derzeitigen Verträge, die der neue Text zu überwinden sucht. So wäre die Beibehaltung der Rechtsetzung durch qualifizierte Mehrheit im Rat grundlegend in Frage gestellt, darüberhinaus aber auch die Mitgliederkonfiguration der Union. Auch angesichts solcher Alternativen hat der neue Text eine nicht unrealistische Chance.

Der Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „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.

116 Art. I-2 VVE.

117 Art. I-3 Abs. 1 VVE.

118 Art. I-3 Abs. 4 VVE.

119 Art. I-19 Abs. 1 VVE.

120 Art. I-58 Abs. 1 VVE sowie schon Art. I-1 Abs. 2 VVE.

121 Art. I-59 Abs. 1 VVE.

122 Vgl. erster Präambelsatz des VVE.

123 Johann Caspar Bluntschli: Die Organisation des europäischen Staatenvereins, Die Gegenwart, Band XIII (1878), S. 81, 133.