

Vorlesung Europäisches Verfassungsrecht I: Die Entwicklung der Europäischen Union und der Europäische Verfassungsvertrag

Rupert SCHOLZ

Das Jahr 2004 gehört zu den wohl entscheidenden im Prozeß der europäischen Einigung. Am 29. 10. 2004 hat der Europäische Rat, also die Konferenz der europäischen Regierungs- und Staatsechefs, den Entwurf eines *Europäischen Verfassungsvertrages* unterzeichnet und damit die Voraussetzungen für die jeweils nationalen Ratifikationsverfahren geschaffen. Der Europäische Verfassungsvertrag stellt in diesem Sinne einen völkerrechtlichen Vertrag der Mitgliedstaaten der Europäischen Union dar, er bedarf also der Ratifikation durch die jeweiligen nationalen Gesetzgeber, wobei dieses Ratifikationsverfahren sich — folgerichtig — ausschließlich nach den jeweiligen nationalen Verfassungsordnungen richtet. Für Deutschland bedeutet dies beispielsweise, daß es einer Beschlußfassung durch den Bundestag und Bundesrat mit jeweiliger Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf (Zwei-Drittel-Mehrheit wegen verfassungsändernder Qualität; vgl. Art. 79 GG). Für andere Staaten kommen auch Volksabstimmungen (Referenden) in Betracht. Eine gesamteuropäische Volksabstimmung, wie sie von manchen politisch gefordert worden ist, scheidet schon deshalb aus, weil die Europäische Union über kein eigenes (europäisches) Staatsvolk verfügt, sich vielmehr aus den Mitgliedstaaten und ihren jeweils gesonderten Staatsvölkern zusammensetzt. Im einzelnen wird auf diese Besonderheiten der Europäischen Union noch zurückzukommen sein.

Das zweite große Ereignis der Europäischen Union im Jahre 2004 war der Beitritt von 10 neuen Mitgliedstaaten vor allem aus Ost- und Südosteuropa, womit die Europäische Union auf insgesamt 25 Mitgliedstaaten angewachsen ist. Der Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten hat bevölkerungsmäßig die Europäische Union um rund 75 Millionen Menschen vergrößert. In diesem Sinne stand das Jahr 2004 ganz im Sinne der äußerst ambitionierten politischen Zielsetzung des europäischen Einigungsprozesses, die da lautete: *Vertiefung und Erweiterung*. Vertiefung durch die Schaffung einer Europäischen Verfassung und Erweiterung durch die Aufnahme jener neuen Mitgliedstaaten. Daß dies alles enorme politische Anstrengungen nicht nur heute, sondern noch für viele Jahre bedeutet, daß der europäische Integrationsprozeß noch vor gewaltigen Herausforderungen steht, ist unbestreitbar. Dennoch kann vor einem wahrhaft historischen Datum des Jahres 2004 gesprochen werden, ist es doch weitgehend gelungen, Vertiefung und Erweiterung im

eben beschriebenen Sinne tatsächlich zu realisieren.

Mit dem Europäischen Verfassungsvertrag erhält die Europäische Union eine verfassungsrechtliche Basis, die es bisher nicht gegeben hat und die in ihrer gegebenen Form mit keiner Verfassungsgebung weltweit zu vergleichen ist. Die Europäische Union wird rechtlich wie politisch auf eine neue Grundlage gestellt. Der Europäische Verfassungsvertrag reformiert die Institutionen, die Kompetenzen und die Beschlußverfahren der Europäischen Union. Die Europäische Union wird insgesamt handlungsfähiger, bürgernäher und demokratischer.

Zugleich stellt der Europäische Verfassungsvertrag einen weitgehenden Abschluß des bisherigen europäischen Integrationsprozesses dar. Dieser Integrationsprozeß begann nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1951, der sog. *Montanunion*. Diese wurde damals — auf der Grundlage des sog. Schuman-Plans — von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden gegründet, wobei diese Gründerstaaten der Montanunion den *EGKS*-Vertrag von vornherein als Anfang eines weiteren, eines vertraglich geregelten europäischen Integrationsprozesses verstanden. Schon diese Montanunion stellte eine internationale Organisation dar, die aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten von supranationaler Rechtsqualität war. Schon damals wurde eine gemeinschaftliche Institution in Gestalt der sog. „Hohen Behörde“ geschaffen, die der jetzigen Europäischen Kommission entspricht, wurde aus den Vertretern der Mitgliedstaaten ein Ministerrat geschaffen, wurde ein Gerichtshof eingesetzt und wurde schon eine Parlamentarische Versammlung konstituiert. Damit wurden schon damals die maßgebenden institutionellen Grundlagen für die weitere europäische Einigung geschaffen. Seine Fortsetzung fand dieser europäische Einigungsprozeß mit der Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) und der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EAG), die im Jahre 1957 in Gestalt der Verträge von Rom unterzeichnet wurden und zu Beginn des Jahres 1958 in Kraft traten. Gründungsmitglieder waren wie bei der Montanunion Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

Damit bestanden damals drei europäische Gemeinschaften, nämlich die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Diese Gemeinschaften wurden später fusioniert zur „*Europäischen Gemeinschaft*“ (Fusionsvertrag aus dem Jahre 1965). Im Jahre 1973 erweiterte sich die bisherige Gemeinschaft von sechs Mitgliedstaaten zu einer Gemeinschaft von neun Mitgliedstaaten (mit Großbritannien, Dänemark und Irland). 1981 trat Griechenland hinzu, 1986 traten Portugal und Spanien hinzu.

Den ersten Schritt zu einer auch *Politischen Union* schuf die *Einheitliche Europäische Akte* von 1986, die die Europäische Politische Zusammenarbeit auf eine eigene vertragliche Grundlage stellte. Stellte die Europäische Gemeinschaft bis zu diesem Zeitpunkt vor allem

eine Wirtschaftsgemeinschaft und Zollunion dar, so sah sich damit auch der Schritt zur Politischen Union eingeleitet.

Den nächsten großen Schritt schuf der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union von 1992, in Kraft getreten am 1. 11. 1993. Dieser Vertrag begreift sich, wie er selber ausführt, als „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 II EUV). Der Unionsvertrag erschließt im Zusammenwirken der Mitgliedstaaten neue Bereiche der Zusammenarbeit außerhalb der bisherigen drei Gemeinschaften und begründet als übergreifendes Gebilde die „*Europäische Union*“. Im Jahre 1995 erweiterte sich diese Europäische Union um den Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland. Im Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 wurden weitere wichtige Integrationsschritte vor allem im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen. Im Jahre 2000 wurde schließlich der Vertrag von Nizza geschlossen, der auch die Grundlage für den anschließenden Prozeß einer europäischen Verfassungsgebung schuf. Auf der Grundlage der anschließenden Beschlüsse des Europäischen Rats vom 4. 6. 1999 in Tampere wurde eine Expertenkommission unter der Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog eingesetzt, die den Entwurf einer *Europäischen Grundrechtscharta* erarbeitet hat, der der Öffentlichkeit am 28. 7. 2000 vorgelegt wurde. Im Vertrag von Nizza wurde in der „Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Zukunft der Union“ unter Ziff. 5 festgelegt, daß im Rahmen des Prozesses (der künftigen Entwicklung der Europäischen Union) unter anderem folgende Fragen behandelt werden sollten: „... der Status der in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln“. Diese Europäische Grundrechtscharta ist heute Teil der Europäischen Verfassung und wird im einzelnen im Teil III meiner Vorlesung vorgestellt werden.

Jene Expertenkommission, die die Europäische Grundrechtscharta erarbeitete, wurde als sog. *Konvent* eingesetzt, der sich aus Vertretern des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente, der nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission zusammensetzte. Das gleiche Konstruktionsmodell wurde für die Europäische Verfassung gewählt, wobei vor allem eines wichtig ist: Diese Konvente sind rein beratende Gremien gewesen, verfügten also nicht über die Befugnis, selbst eigenständiges Verfassungsrecht, also Verfassungsrecht mit konstitutivem Rang, zu setzen.

Die Europäische Union stellt seit je her, schon von den Anfängen der Montanunion an, ein besonderes Gebilde dar, das sich staatsrechtlich nur relativ schwer auf bisher bekannte Begriffsbilder oder Kategorien gründen lässt. Das klassische Staatsverständnis der modernen Staatslehre gründet sich bekanntlich auf die sog. Drei-Elemente-Lehre zum Staatsbegriff sowie auf die Unterscheidung zwischen Einheitsstaat, Staatenbund und Bundesstaat. Nach der Drei-Elemente-Lehre versteht sich der Staat als Einheit von

Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk, d.h. ein Staat gründet sich auf ein Staatsvolk, das gemeinsam in einem Staatsgebiet lebt und sich insoweit als staatliche Nation versteht und das unter einer einheitlichen Staatsgewalt existiert. Die Staatsgewalt ist eine von voller Souveränität — nach außen wie nach innen. Im Rahmen der inneren Souveränität verfügt ein jeder Staat auch über das Recht zur Verfassungsgebung, also über die prinzipiell uneingeschränkte Verfassungssouveränität. In diesem Sinne spricht man für demokratische Staaten mit Recht von der Volkssouveränität als der höchsten Quelle allen Rechts, namentlich also auch des Verfassungsrechts. Die Europäische Union stellt in diesem Sinne — nach wie vor — *keinen eigenständigen Staat* dar. Sie verkörpert vielmehr einen Bund der in ihr zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten, ohne dass diese ihre eigene Souveränität, die Verfassungssouveränität eingeschlossen, verloren hätten. Alle Vertragswerke des europäischen Einigungsprozesses stellen völkerrechtliche Verträge dar, die zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden und die bestimmte Integrationsschritte vereinbart haben — bis hin zur Schaffung mehr oder weniger eigenständiger europäischer Institutionen. Politisches Leitungsorgan der Europäischen Union ist hiernach der *Europäische Rat*, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission zusammensetzt. Daneben besteht der *Ministerrat* der Europäischen Gemeinschaften, der sich aus den jeweils zuständigen Fachministern der nationalen Regierungen zusammensetzt. Neben diesen aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Organen besteht die *Europäische Kommission*, die ein eigenständiges Organ darstellt und bei der die meisten Kompetenzen bzw. Funktionen der Europäischen Union konzentriert sind. Des weiteren sind schließlich der *Europäische Gerichtshof* und das *Europäische Parlament* zu erwähnen. Während der Europäische Gerichtshof in seiner Jurisdiktion allerdings verbindlich über die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts entscheiden kann, also — wenn man so will — auch „souverän“ in seiner Jurisdiktion gegenüber allen Mitgliedstaaten und ihren Staatsorganen ist, verfügt das Europäische Parlament — jedenfalls bis zur Europäischen Verfassung — über nur sehr eingeschränkte Befugnisse, vor allem im Bereich der klassischen Parlamentsrechte, also im Bereich der Legislative. Immerhin, Ministerrat, Kommission und Europäisches Parlament haben schon sein vielen Jahren europäisches Recht geschaffen und gesetzt, das den prinzipiellen Vorrang vor allem nationalen Recht der Mitgliedstaaten beanspruchen darf. Dennoch ist die Europäische Union zu keinem eigenständigen Staat geworden, bestehen vielmehr die Mitgliedstaaten als unverändert souveräne Teile der Europäischen Union fort. In diesem Sinne verfügt die Europäische Union auch nur sehr begrenzt über eigenständige Völkerrechtssubjektivität. Andererseits: Wenn das Völkerrecht die internationalen Beziehungen, also die bilateralen oder multilateralen Beziehungen zwischen souveränen Staaten im einzelnen regelt, so passt dieser Begriff der „internationalen Beziehungen“ oder der Internationalität auf die Europäische Union schon lange nicht mehr. Mit Recht ist sie als eine nicht internationale, sondern supranationale Organisation verstanden worden ; und

dies deshalb, weil die Organe der Europäischen Union doch über ein hohes Maß eigener Kompetenzen und Hoheitsrechte verfügen. Dies allerdings nicht auf der Grundlage einer eigenständigen Kompetenz-Kompetenz, sondern allein auf der Grundlage der *Übertragung von Hoheitsbefugnissen* bzw. *Souveränitätsrechten durch die Mitgliedstaaten* auf die jeweiligen supranationalen Unionsorgane. In diesem Sinne spricht man vom Prinzip der „*abgeleiteten Einzelermächtigung*“, das für alle Zuständigkeiten der Europäischen Union maßgebend ist.

So ist das „Europarecht“ entstanden, dass sich in die Kategorien von primärem und sekundärem Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht aufteilt. Unter primärem Gemeinschaftsrecht versteht man die jeweiligen völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten, unter sekundärem Gemeinschaftsrecht versteht man die Rechtssetzungsakte der Europäischen Union, die sich im einzelnen in Verordnungen, Richtlinien und Verfügungen aufteilen. Dies alles ist, auch im internationalen Vergleich gesehen, völlig neu, lässt sich mit den klassischen Kategorien des überlieferten Staatsbegriffs nur schwer erklären. In diesem Sinne darf ich den Europäischen Gerichtshof zitieren, der in seinem Gutachten 1/91 (Sammlung 1991, I - 6079 Rdnr. 21) die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union wie folgt umschrieben hat :

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes haben die Gemeinschaftsverträge eine neue Rechtsordnung geschaffen, zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur deren Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind . . . Die wesentlichen Merkmale der so verfassten Rechtsordnung der Gemeinschaft sind ihr Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die unmittelbare Wirkung zahlreicher, für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen“.

Und nochmals mit dem Europäischen Gerichtshof gesprochen (Sammlung 1964, 1254, 1269) :

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist“.

Diese supranationale Organisation der Europäischen Union erfüllt aber, wie nochmals hervorgehoben sei, nicht die Voraussetzungen des klassischen Staatsbegriffs. Man könnte

zwar hinsichtlich des Gebiets der Europäischen Union von einem „europäischen Staatsgebiet“ sprechen und man könnte hinsichtlich der Organe der Europäischen Union, also vor allem Kommission, Ministerrat, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof, auch von einem Stück gemeinschaftlicher Staatsgewalt sprechen. Aber jedenfalls fehlt es an einem gemeinsamen Staatsvolk. Alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten verfügen zwar über den Status des „Unionsbürgers“. Diese „Unionsbürgerschaft“ ersetzt aber nicht die nationale Staatsangehörigkeit, sondern ergänzt diese lediglich, indem sie vor allem die Freizügigkeit im Gebiet der Europäischen Union begründet, indem sie das Wahlrecht zum Europäischen Parlament begründet und indem sie auch bei nationalen Wahlen jedenfalls das aktive wie passive Kommunalwahlrecht für Unionsbürger auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union schafft, wenn diese dort leben — also etwa der Franzose in Deutschland oder der Deutsche in Frankreich. Anderes gilt aber weiter für staatliche Wahlen, also in Deutschland für Wahlen zum Deutschen Bundestag oder einem Landtag in einem deutschen Bundesland. Dennoch: Das jetzt europäisch verfaßte Kommunalwahlrecht stellt einen großen und bedeutsamen Fortschritt in Richtung einer politisch kompletten Unionsbürgerschaft dar. Damit haben die nationalen Staatsvölker aber die eigene Existenz und ihr eigenes Recht nicht verloren. Im Gegenteil, der Europäische Unionsvertrag bekennt sich ausdrücklich zur Identität der „europäischen Staatsvölker“, versucht also nicht etwa, eine einheitliche Identität eines (einzigen) „europäischen Staatsvolks“ zu begründen. Dies wäre im übrigen auch gar nicht realisierbar. Denn die Staatsvölker bzw. Nationen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verstehen sich unverändert in ihrer historisch gewachsenen eigenen Identität und wären mit Sicherheit nicht bereit, diese Identität zugunsten einer mehr oder weniger amorphen europäischen „Gesamtidentität“ aufzugeben.

Noch wichtiger ist aber, dass es der Europäischen Union bzw. ihren Organen an jeder Form einer eigenständigen Staatssouveränität fehlt. Wie bereits erwähnt, alle Hoheits- bzw. Souveränitätsbefugnisse, die den Organen der Europäischen Union heute zur Verfügung gestellt sind, leiten sich allein aus nationalen Übertragungsakten ab, finden ihre rechtliche Grundlage wie Legitimation also ausschließlich in den Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten. Als Beispiel hierfür sei Art. 23 I GG, also die deutsche Verfassungsgrundlage, für den Prozeß der europäischen Einigung, zitiert. Hier heißt es, dass „zur Verwirklichung eines vereinten Europas die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (S. 1). „Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie Veränderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche

Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3“ (S. 2 und 3). Dies bedeutet — übersetzt -, dass die Europäische Union eigene Hoheitsrechte mit Wirkung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland nur dann in Anspruch nehmen darf, wenn ihr solche Hoheitsrechte auch vom deutschen Gesetzgeber, also von Bundestag und Bundesrat, übertragen worden sind; und dies bedeutet des weiteren, dass Hoheitsbefugnisse der Europäischen Union, die im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland von verfassungsrechtlicher Qualität sind, beispielsweise das Grundgesetz in der einen oder anderen Form ändern oder ergänzen, der verfassungsändernden Gesetzgebungsmehrheit, also der Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat bedürfen. Ganz entsprechend sind die Regelungen in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Aus alledem resultiert das bereits zitierte Prinzip der „abgeleiteten Einzelermächtigung“, das für die Europäische Union zum einen aussagt, dass sie über keine eigenständigen Hoheitsbefugnisse verfügt, dass sie vor allem über keine Kompetenz-Kompetenz verfügt und dass sie zum anderen nur soweit hoheitlich tätig werden darf, wie dies über die völkerrechtlichen Vertragsgrundlagen des primären Gemeinschaftsrechts von den Mitgliedstaaten vereinbart worden ist, von diesen also den Organen der Europäischen Union gestattet worden ist.

Stellt die Europäische Union nach alledem also keinen eigenständigen Staat dar, so lässt sie sich auch nur schwer unter die Kategorien von Einheitsstaat, Bundesstaat und Staatenbund subsumieren. Ist die Europäische Union schon kein eigenständiger Staat, so kann sie erst recht kein Einheitsstaat — etwa nach dem Vorbild Frankreichs — sein. Das Gleiche gilt für den Bundesstaat. Auch ein Bundesstaat setzt zunächst voraus, dass das Gesamtsubstrat einer jeweils bundesstaatlichen Organisation zunächst einmal einen eigenständigen Staat darstellt, wie beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, die Schweiz, die USA oder auch Belgien. Andererseits lässt sich die Europäische Union auch nicht (mehr) unter dem Begriff des Staatenbundes subsumieren. An und für sich würde viel dafür sprechen, die Europäische Union als Staatenbund zu begreifen, setzt sie sich doch aus den souveränen Mitgliedstaaten zusammen und gründet sie ihre Befugnisse wie Kompetenzen ausschließlich auf die jeweils national verfügbaren Ermächtigungen eben jener Mitgliedstaaten. Dies spricht im Grunde für einen Staatenbund, der ja nichts anderes als einen auf Dauer angelegten, ausschließlich mit den Mitteln des Völkerrechts konstruierten Bund souveräner Mitgliedstaaten verkörpert (etwa nach dem Vorbild des Deutschen Bundes von 1815, der nach dem Untergang des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation entstanden ist). Und dennoch passt auch die Vorstellung des Staatenbundes nicht oder doch nicht mehr auf die Europäische Union. Denn in Wahrheit ist die Europäische Union über das Stadium eines bloßen Staatenbundes schon längst hinausgeschritten, weil sie eben doch über eine ganze Reihe von recht eigenständigen Hoheitsorganen und Hoheitsbefugnissen verfügt — von der Europäischen Kommission über das Europäische Parlament bis hin zum Europäischen Gerichtshof. Aus

diesem Grunde lässt sich die Europäische Union unter keines der klassischen Begriffsbilder der Allgemeinen Staatslehre subsumieren, stellt sie — wie bei neuen Phänomenen Juristen gerne definieren — einen Tatbestand *sui generis*, also ganz eigener Art dar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Maastricht-Vertrag die Europäische Union deshalb als einen „*Staatenverbund*“ bezeichnet und damit einen völlig neuen Begriff für die Allgemeine Staatslehre entwickelt (BVerfGE 89, 155 ff). Aber eben dies war und ist richtig, weil sich die Europäische Union nach ihrer gesamten Entwicklung wie auch nach ihrer eminenten Dynamik als eine völlig neue Formation staatenübergreifender Integration darstellt, also auch eine neue begriffliche Zuordnung fordert. So ist es auch nicht zufällig, dass das deutsche Wort vom „*Staatenverbund*“ inzwischen auch in die juristische Fachsprache der meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Eingang gefunden hat, dass man also auch hier sich dieses neuen Begriffs, wie ihn das Bundesverfassungsgericht geprägt hat, bedient, um die staatsrechtlichen und staatsorganisatorischen Besonderheiten der Europäischen Union auch begrifflich erklären zu können.

Auf diesem Hintergrund ist auch die *Europäische Verfassung* bzw. der *Europäische Verfassungsvertrag* zu sehen und zu beurteilen. Dieser Europäische Verfassungsvertrag stellt eine fundamentale Neuheit nicht nur im Prozeß der Europäischen Einigung allgemein, sondern auch in der Systematik von nationaler Verfassungsstaatlichkeit einerseits und supranationaler Verfassungsstaatlichkeit andererseits dar. Wie gezeigt, hat die Europäische Union bzw. zuvor die Europäische Gemeinschaft sich seit den Römischen Verträgen von 1957 intensiv fortentwickelt, haben sich Schritt für Schritt nicht nur völkerrechtliche Vertragselemente, sondern auch staats- bzw. verfassungsrechtliche Elemente in den Prozeß der europäischen Einigung eingefügt; und diese sollen jetzt über den Europäischen Verfassungsvertrag ihre auch verfassungspolitische Vollendung erfahren. Dies alles geschieht aber, und durchaus folgerichtig, in der Rechtsform des „*Vertrages*“ bzw. des „*völkerrechtlichen Vertrages*“, also wiederum in der Form einer vertraglichen Regelung zwischen den Mitgliedstaaten. Dies ist notwendig, weil für das Verhältnis von nationaler und supranationaler Verfassungsstaatlichkeit unverändert die Grundlegitimation der nationalen Verfassungsstaatlichkeit, also die Verfassungssouveränität der Nationalstaaten bzw. Mitgliedstaaten, verbindlich und vorgegeben bleibt. Mit anderen Worten, die Verfassungssouveränität der Mitgliedstaaten geht nicht etwa in einer Form übergeordneter supranationaler Verfassungsstaatlichkeit auf, sie verbleibt vielmehr im Verfahren der völkerrechtlich vereinbarten, also vertraglichen Integration. In diesem Sinne ist mit Recht davon gesprochen worden, dass das „*tradierte Staatsbild*“ jeweils auch verfassungskompetenter Nationalstaaten immer mehr dem modernen Bild eines „*Staates im verdichteten Kooperationsgeflecht*“ gewichen ist (S. Hobe, *Der Staat*, 1998, 521 ff). Oder in anderer Richtung mit dem deutschen Staatsrechtslehrer und Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio gesprochen: Wenn die „*Kernidee des modernen Staates die territorial*

definierte Souveränität ist“, so muß heute vom „Verlust der territorialen Radizierung“ in hohem Maße ausgegangen werden, müssen die „Kooperationszwänge im offenen Verbundstaat“ aufgenommen und anerkannt werden — mit der Konsequenz einer gewissen „Verselbständigung des Politischen als Fundament der modernen Staatsidee“ (Das Recht offener Staaten, 1998, S. 16 ff). Eben dieser Prozeß kennzeichnet die Europäische Union, charakterisiert ihren Integrationsprozeß und weist unmittelbar auch auf die Notwendigkeit wie Legitimität einer europäischen Verfassungsgebung hin, d.h. einer Verfassungsgebung, die sich zumindest teilweise von den legitimatorischen Anbindungen an den territorialen Nationalstaat bzw. seine national-territoriale Staatsbegrifflichkeit zu lösen weiß und — auf der Grundlage eines ohne traditionellen Staatsbezug definierten Politikbegriffs — den Weg zu einem Verfassungsverständnis erschließt, das auch in supranationalen Grundbezügen zu funktionieren imstande ist, indem es sich von der Grundvorstellung des territorial ausschließlich souveränen Staates und seiner Vorstellungen von Organisation wie Volkssouveränität teilweise löst. In diesem Sinne ist der Prozeß der europäischen Verfassungsgebung nicht nur als politisch notwendig, sondern auch rechtlich als legitim zu erkennen. Die Idee der souveränen und damit auch verfassungsrechtlich ausschließlich kompetenten Nationalstaaten weicht zunehmend supranationalen Ordnungszusammenhängen oder supranational begründeten Kooperationsformen ohne Bezug zum klassischen Staatsbegriff. Das über die bisherigen europäischen Gemeinschafts- und Unionsverträge längst entstandene *Politiksystem*, nicht allerdings *Staatssystem*, soll jetzt also einen auch verfassungsrechtlichen Rahmen, ein verfassungsrechtliches Fundament und damit eine *besondere Form supranationaler Verfassungslegitimation* erhalten. Dies ist die Ratio des Europäischen Verfassungsvertrages, dies ist das — staatstheoretisch gesprochen — fundamental Neue an der Europäischen Verfassung und hierin liegt zugleich mit Sicherheit viel Richtunggebendes auch für andere internationale Zusammenhänge — nicht zuletzt im Lichte der wachsenden Globalisierung.

Dennoch — und dies gilt es erneut festzuhalten — entsteht mit der Europäischen Verfassung *kein supranationaler Verfassungsstaat von eigenständiger Qualität*. Auch im Lichte der Europäischen Verfassung bleibt die Europäische Union eine Form „zwischenstaatlicher Einrichtung“ (vgl. Art. 24 I GG) bzw. in der zitierten Sprache des Bundesverfassungsgerichts ein „Staatenverbund“, der sich zum einen dadurch gekennzeichnet sieht, dass (noch) kein Bundesstaat, also damit auch noch keine eigenstaatliche Formation erreicht worden ist, und dass zum anderen aber doch wesentliche Entwicklungsschritte zu verzeichnen sind, die über die rein völkerrechtlich-staatenbündische Struktur des bloßen Staatenbundes hinausweisen.

Der Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages ist, wie bereits erwähnt, wiederum von einem Konvent („Europäischer Verfassungskonvent“) erarbeitet worden, der unter der Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing stand und der sich wiederum aus Vertretern des Europäischen Parlaments, aus Vertretern der

nationalen Parlamente, aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten sowie aus Vertretern der Europäischen Kommission zusammensetzte. Dieser Verfassungskonvent hat den vorliegenden Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages vom 13. 6./10. 7. 2003 angenommen und ihn am 18. 7. 2003 dem Präsidenten des Europäischen Rats überreicht und damit das weitere Verfahren in Gang gesetzt. Wie bereits erwähnt, hat der Europäische Rat am 19. 6. 2004 diesen Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages, mit einigen relativ geringfügigen Änderungen, verabschiedet und damit für die weitere Entwicklung bzw. die endgültige Inkraftsetzung der Europäischen Verfassung die nationalen Ratifikationsverfahren aufgerufen.

Vor diesem Konventsverfahren hatte sich vor allem das Europäische Parlament schon um eine „Europäische Verfassung“ bemüht, hatte schon verfassungsrechtliche Textentwürfe erarbeitet (vor allem den sog. Herman-Entwurf). Aber dies alles lag außerhalb der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments. Denn dies stellt eben kein wirkliches gesamteuropäisches Parlament mit eigenständiger Gesetzgebungs- und Verfassungssouveränität dar. Diese Befugnisse waren und bleiben den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten vorbehalten. Dennoch waren diese Textentwürfe des Europäischen Parlaments nützliche Vorarbeiten auf dem Weg zum heutigen Europäischen Verfassungsvertrag.

Der Europäische Verfassungsvertrag besteht aus vier Teilen bzw. 465 Artikeln. Der erste Teil enthält die verfassungsrechtlichen Kernvorschriften (59 Artikel), der zweite Teil die in die Europäische Verfassung inkorporierte Europäische Grundrechtecharta (54 Artikel), der dritte Teil die Rechtsgrundlagen und Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen (342 Artikel) und der vierte Teil die Schlussbestimmungen (10 Artikel). Mit diesem Vertrag wird, wie bereits erwähnt, die Europäische Union neu gegründet. Die Europäische Verfassung tritt an die Stelle der bisherigen Gründungsverträge. Die Bestimmungen der bisherigen EG-Verträge und des Vertrages über die Europäische Union sind in den Verfassungsvertrag voll integriert bzw. in diesen übernommen worden — mit gewissen Änderungen, Ergänzungen sowie auch redaktionellen Anpassungen. Strukturell baut der Europäische Verfassungsvertrag auf den bisherigen Institutionen und Kompetenzen der Europäischen Union auf, bildet diese aber in der für erforderlich erachteten sowie zeitgemäßen Form fort. Auf die Einzelheiten hierzu wird in den folgenden Vorlesungen zurückzukommen sein. So wird sich meine Vorlesung „Europäisches Verfassungsrecht II“ mit den Institutionen und Zuständigkeiten der Europäischen Union befassen und meine Vorlesung „Europäisches Verfassungsrecht III“ wird sich mit der Europäischen Grundrechtecharta befassen.

Wie erwähnt, wird die Europäische Union mit dem Verfassungsvertrag auf eine neue Grundlage gestellt (Art. I - 1). Dieser neue Gründungsakt ist formell ein (völkerrechtlicher) Vertrag, inhaltlich aber doch und zugleich eine Verfassung. Dennoch: Mit dem Verfassungsvertrag ändert die Europäische Union nicht ihren Rechtscharakter. Sie

erhält zwar als ganzes Rechtspersönlichkeit (Art. I - 6), jedoch wird sie kein eigenständiger Staat, kein Bundesstaat und erst recht kein Superstaat. Dies bedeutet im einzelnen, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor die Herren der Verträge bleiben. Alle Kompetenzen der Europäischen Union bleiben von der Souveränität der Mitgliedstaaten abgeleitet (Art. I - 9). Jede Vertragsänderung bedarf der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente (Art. IV - 8). Die Europäische Union kann sich nicht selbst Kompetenzen verschaffen, auch künftig besteht also keine Kompetenz-Kompetenz. Alle Zuständigkeiten, die die Europäische Union besitzt oder künftig empfangen wird, bleiben nach wie vor an die jeweilige Übertragung durch die (insoweit unverändert souveränen) Mitgliedstaaten gebunden. Die Geldmittel der Europäischen Union werden durch Beiträge der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, auch wenn eine EU-Steuer — wie schon bisher — nicht explizit ausgeschlossen worden ist. Aber nach wie vor verfügt die Europäische Union über keine eigene Steuerhoheit, selbst wenn dies vor allem aus wirtschaftspolitischen Integrationsgründen sicherlich sehr notwendig wäre. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bleibt schließlich freiwillig. Der Europäische Verfassungsvertrag sieht — im übrigen erstmals! — ein nach Völkerrecht ohnehin bestehendes Austrittsrecht für die jeweiligen Mitgliedstaaten vor; dieses Austrittsrecht wird allerdings, wenn die Zeichen nicht trügen, nicht bzw. wohl niemals aktuell werden.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 14./15. 12 2001 in Laeken die maßgebenden Vorgaben für die Arbeit des Europäischen Verfassungskonvents formuliert; und diese sind im Folgenden zu zitieren:

„Er (der Europäische Verfassungskonvent) schlägt eine bessere Aufteilung der Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten vor.

Er empfiehlt, die Verträge zusammenzufassen und die Union mit einer Rechtspersönlichkeit auszustatten.

Er arbeitet vereinfachte Handlungsinstrumente der Union aus.

Er schlägt Maßnahmen für mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union vor; so sollen die nationalen Parlamente stärker an der Legitimierung des europäischen Projekts mitwirken, die Entscheidungsprozesse vereinfacht und dafür gesorgt werden, dass die Funktionsweise der europäischen Organe transparenter und besser verständlich wird.

Er arbeitet die Maßnahmen aus, die zur Verbesserung der Struktur und zur Stärkung der Rolle aller drei Organe der Union erforderlich sind, und trägt dabei insbesondere den Auswirkungen der Erweiterung Rechnung“.

In der Präambel zum Europäischen Verfassungsvertrag finden sich die grundlegenden Zielssetzungen der Europäischen Verfassung wie folgt bzw. auszugsweise zitiert zusammengefasst:

—Bekanntnis zum „Bewusstsein, dass der Kontinent Europa ein Träger der Zivilisation ist und dass seine Bewohner, die ihn seit Urzeiten in immer neuen

Schüben besiedelt haben, im Laufe der Jahrhunderte die Werte entwickelt haben, die den Humanismus begründen: Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft“.

— „Schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, deren Werte in seinem Erbe weiter lebendig sind und die zentrale Stellung des Menschen und die Unverletzlichkeit und Unveräußerlichkeit seiner Rechte sowie den Vorrang des Rechts in der Gesellschaft verankert haben“.

Bekenntnis zur europäischen Kultur, zum europäischen Wissen, zur europäischen Demokratie und zum sozialen Fortschritt, Bekenntnis zu Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt.

— Bekenntnis zur „Gewissheit, dass die Völker Europas, wie wohl stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Trennungen zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten“.

Art. I - 2 nennt die gemeinsamen Werte der Europäischen Verfassung: „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet“.

Art. I - 3 definiert die maßgebenden Ziele der Europäischen Union: „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Abs. 1). Den Bürgerinnen und Bürgern ist „ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und ein Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ zu garantieren (Abs. 2). Es gelten die Ziele des „Wirtschaftswachstums“, einer „sozialen Marktwirtschaft“ mit „Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt“, eines „hohen Maßes an Umweltschutz“ und der Förderung des „wissenschaftlichen und technischen Fortschritts“ (Abs. 3). Hervorzuheben ist schließlich vor allem die Zielsetzung des Abs. 3 Satz 4: „Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“.

Damit knüpft der Europäische Verfassungsvertrag an die europäischen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten an, bekennt sich zum gemeinsamen Werteverständnis und zur gemeinsamen europäischen Geschichte und verbindet dieses Bekenntnis mit dem Auftrag, die europäische Geschichte neu zu gestalten — im Zeichen von Einigung und Integration, Demokratie, Freiheit, Frieden und sozialem Fortschritt. Dieses Wertebekenntnis basiert auf dem christlichen Menschenbild sowie auf den Grundsätzen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität. Ausdrücklich bekennt man sich zu Pluralismus, Toleranz und Nichtdiskriminierung. Ordnungspolitisch bekennt man sich zur sozialen Marktwirtschaft und zum freien Wettbewerb — ergänzt durch die sozialen Ziele von Vollbeschäftigung, sozialem Fortschritt, sozialem Schutz, wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt sowie Kampf gegen jede Form sozialer Ausgrenzung.

Der Wettbewerb bleibt Fundament des Binnenmarktes, wie er schon in den bisherigen Vertragswerken konstituiert wurde. Die Europäische Union verpflichtet sich ausdrücklich, den Reichtum ihrer „kulturellen und sprachlichen Vielfalt“ zu wahren. Für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union wie auch umgekehrt für das Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten gilt das Prinzip der Unionstreue als gegenseitige Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit (Art. I - 5 Abs. 2).

Dieses Wertebekenntnis und diese ordnungspolitischen Grundlagen des Europäischen Verfassungsvertrages sind in den anstehenden Ratifikationsverfahren naturgemäß an den nationalen Verfassungsvorgaben der Mitgliedstaaten zu messen. In diesem Sinne heißt es beispielsweise in Art. 23 I 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, dass „die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen mit diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Nur wenn diese Voraussetzungen von dem Europäischen Verfassungsvertrag im einzelnen erfüllt werden, kann die Bundesrepublik Deutschland den Europäischen Verfassungsvertrag ratifizieren. Schon an dieser Stelle sei jedoch hervorgehoben, dass diese grundgesetzlichen Vorgaben vom Europäischen Verfassungsvertrag mit Sicherheit zur Gänze erfüllt werden, sich insoweit also auch aus deutscher Sicht keine Vorbehalte gegen den Europäischen Verfassungsvertrag und seine Vereinbarkeit mit der nationalen Verfassungsordnung, also dem Grundgesetz, ergeben. Sicherlich ist vieles im Europäischen Verfassungsvertrag verbesserungsfähig. Sicherlich ist der europäische Verfassungsvertrag in vielfältiger Hinsicht ein Kompromiß auch zwischen widerstreitenden Interessen ; und Kompromisse haben, wie man weiß, in aller Regel auch ihre eigenen Schwächen. Dennoch ist der Europäische Verfassungsvertrag mit Sicherheit ein großer Wurf, ein evidenter Fortschritt, und alles spricht dafür, dass er die Zukunft Europas rechtlich wie politisch auch tatsächlich bestimmen wird. Jetzt geht es um die Ratifikation des Europäischen Verfassungsvertrages, der am 1. 1. 2007 in Kraft treten soll.

Soweit meine erste Vorlesung zu den Grundlagen des Europäischen Verfassungsvertrages, den Weg seiner Entstehung und seine Einordnung in den bisherigen Prozeß der europäischen Einigung. Die Einzelheiten werden in den beiden folgenden Vorlesungen vorgestellt werden.

Lassen Sie mich mit einer zusammenfassenden Äußerung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsnatur der Europäischen Union und vor allem zum Demokratieprinzip schließen, das auch für die Ratifikation der Europäischen Verfassung maßgebend ist :

„Die Europäische Union ist nach ihrem Selbstverständnis als Union der Völker Europas... ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter... Verbund demokratischer Staaten ; nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche

Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben“ (BVerfGE 89, 184). „Vermitteln die Staatsvölker . . . über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es — relativ homogen — geistig, sozial und politisch verbindet, rechtlichen Ausdruck zu geben“ (BVerfGE 89, 186).

Die Europäische Verfassung hat zum einen, wie gezeigt, das Ziel, die Europäische Union stärker dem Demokratieprinzip zu verpflichten. Auf der anderen Seite bedarf sie selbst der demokratischen Legitimation. Diese demokratische Legitimation empfängt sie über den Ratifikationsprozeß in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten. Im Ergebnis kann man davon sprechen, dass nach Ratifikation der Europäischen Verfassung für alle Bürger der Europäischen Union ein *Status doppelter konstitutioneller Identität* erwachsen wird: zum einen die überkommene nationale Verfassungsidentität nach Maßgabe der nationalen Verfassungsordnungen, zum anderen und zusätzlich aber die supranationale Verfassungsidentität einer gemeinschaftlichen Europäischen Verfassung.