

Verfassung der Europäischen Union
Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004
Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk

Schriftenreihe Band 474

Verfassung der Europäischen Union

Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004

Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk

herausgegeben von
Thomas Läufer

Bonn 2005

© für diese Ausgabe Bundeszentrale für politische Bildung

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der
Bundeszentrale für politische Bildung dar.

Für inhaltliche Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Wanfried

Abbildung: Rainer F. Steussloff/JOKER/Europaflagge und Bronzefigur hinter dem Reichstag in Berlin

Satzherstellung und Druck: Ebner & Spiegel, Ulm

ISBN 3-89331-586-1

Inhalt

Abkürzungen	6
Einführung	7
I. Vertrag über eine Verfassung für Europa	27
1. Inhaltsübersicht	27
2. Vertrag vom 29. Oktober 2004	31
Teil I Die Grundlagen der Europäischen Union	33
Teil II Die Charta der Grundrechte der Union	63
Teil III Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union	75
Teil IV Allgemeine und Schlussbestimmungen	203
3. Schlussakte der Regierungskonferenz	211
II. Protokolle und Anhänge zum Vertragswerk	217
1. Inhaltsübersicht	217
2. Protokolle zum Verfassungsvertrag	219
3. Anhänge	389
III. Erklärungen zum Vertragswerk	393
1. Inhaltsübersicht	393
2. Erklärungen zum Verfassungsvertrag	395
3. Erklärungen zu den Protokollen	443
Materialien	455
Ratifizierungsverfahren	457
Sachregister	459

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt	EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992
Abs.	Absatz	EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
Anm.	Anmerkung	EWI	Europäisches Währungsinstitut
Art.	Artikel	EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
BGBI. II	Bundesgesetzblatt, Teil II	EZB	Europäische Zentralbank
BeitrV	Beitrittsvertrag zur EU vom 16. April 2003	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
Bek.	Bekanntmachung	GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Beschl.	Beschluss	GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates	JIP	Justiz- und Innenpolitik
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages	Kap.	Kapitel
bzw.	beziehungsweise	MS	Mitgliedstaat(en)
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (auch: »Euratom«)	VEK	Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003
EG	Europäische Gemeinschaft	vgl.	vergleiche
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (auch: »Montanunion«)	VO	Verordnung der EU
EGV	Vertrag zur Gründung der EG vom 7. Februar 1992	VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004
Einf.	Einführung	WEU	Westeuropäische Union
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950	WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
EP	Europäisches Parlament	Ziff.	Ziffer
ER	Europäischer Rat	ZJIP	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik
Erkl.	Erklärung	ZPJS	Zusammenarbeit in politischen und justiziellen Angelegenheiten, insbesondere in Strafsachen
ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität		
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik		
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken		
EU	Europäische Union		
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit		

Einführung

In der aktuellen Debatte über die strategische Bedeutung Europas und seinen politischen Beitrag zu einer sich weiter öffnenden, globalisierenden Welt rangiert die Frage der künftigen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) an zentraler Stelle. Die immer plastischer hervortretenden Probleme der Zukunft sind nicht mit »weniger Europa«, sondern nur mit mehr europäischer Substanz zu lösen. Schon heute leistet die EU spezifische Beiträge zur globalen Gestaltung wie die Erweiterung über die früheren politischen Systemgrenzen der ursprünglichen Gründergemeinschaft (Europa der Sechs) hinaus, den Aufbau einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit Europäischer Sicherheitsstrategie und eine aktive Nachbarschaftspolitik im Verhältnis zum weiteren Osten Europas und zu den Mittelmeerländern (Barcelona-Prozess), um nur die wichtigsten Aktionsfelder zu nennen.

Seit dem 1. Mai 2004 gehören der Europäischen Union zehn neue Mitgliedstaaten und damit jetzt 25 Mitglieder an (EU-25). Zwei neue Mitglieder (Bulgarien und Rumänien) sollen Anfang 2007 der EU beitreten. Mit weiteren Beitrittskandidaten (Kroatien und Türkei) werden noch im Jahre 2005 entsprechende Verhandlungen beginnen. Insgesamt ist damit der Kreis möglicher Erweiterungen noch nicht geschlossen. Das sich verstärkende politische und wirtschaftliche Gewicht der gegenwärtigen EU-25 verlangt nach einer Bündelung und Neuordnung der Kompetenzen und Handlungsinstrumente der Union sowie nach weiterer Demokratisierung, Transparenz und Effizienz ihrer Strukturen und Organe: »Ein Europa, das magnetisch immer mehr Aufgaben und immer mehr Mitglieder an sich zieht, lechzt geradezu nach verbürgter Zuverlässigkeit. Es ist nicht länger bloß ein Gegenstand von Pathos und Vision, sondern Produzent von öffentlichen Gütern, an den harte Leistungserwartungen zu richten sind« (*W. Weidenfeld*). Aus diesem Zitat wird deutlich, dass sich beim derzeitigen Entwicklungsfortschritt der EU und angesichts ihres sich beschleunigenden Erweiterungsprozesses unabdingbar Reformfragen stellen, die während der letzten Reformetappen seit 1990 (Verträge von Maastricht, 1992; Amsterdam, 1997 und Nizza, 2001) wegen der Komplexität und politischen Tragweite vieler Details bis zur Arbeit des Verfassungskonvents in den Jahren 2002 und 2003 zu keinem ausgereiften und in sich geschlossenen Projekt, gleichsam zu einem neuen Gründungsvertrag der Union als umfassender Integrationsgemeinschaft und damit zu einem Projekt geführt haben, das auch die ambitionierte Frage nach dem Gestaltungsziel, nach der Finalität der politischen Einigung Europas hätte beantworten können.

Vor diesem Hintergrund hat die Verabschiedung der Europäischen Verfassung als »Vertrag über eine Verfassung für Europa« durch den Europäischen Rat am 18. Juni 2004 in Brüssel und seine darauf folgende Unterzeichnung am 29. Oktober 2004 in Rom ein neues Zeitalter für die EU eingeleitet. Der Verfassungsvertrag, der sich im Wesentlichen auf die Vorarbeiten und den Entwurf eines von 2001 bis 2003 eingesetzten Europäischen Konvents gründet, ist die bisher weitreichendste und in sich geschlossenste Reform der europäischen Verträge, die bis

2007 von der neuen Verfassung abgelöst werden sollen, sobald diese in allen Mitgliedstaaten förmlich ratifiziert worden ist.

Politische Entwicklung

Als bisher anspruchsvollstes Reformprojekt der EU kann die »Verfassung für Europa« zu Recht ein Vertrag von historischer Tragweite genannt werden. Um diese Dimension ins rechte Licht zu rücken, sei daran erinnert, dass es nach vielerlei Versuchen innerhalb eines halben Jahrhunderts erst im vierten Anlauf gelungen ist, der europäischen Integration einen verfassten Rahmen zu geben, der alle Aspekte des politischen und wirtschaftlichen Einigungsprozesses umfasst und darüber hinaus sein Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern der Union definiert. Nachdem in der ersten Hälfte der 50er Jahre mit der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zunächst auch der Plan einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) gescheitert war, kam es 1957 – in Ergänzung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag 1951) – zwar zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und zur Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), doch scheiterte schon 1962 der erneute Versuch, nach den sog. »Fouchet-Plänen« eine Politische Union unter den damals sechs Mitgliedern zu schaffen; vereinbart wurde allerdings damals der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von 1963 (Elysée-Vertrag).

Nach der Einführung der ersten direkten Wahlen 1979 begriff sich das Europäische Parlament (EP) als »verfassungsentwickelnde« Versammlung und legte am 14. Februar 1984 unter seinem Berichterstatter *Altiero Spinelli* einen ersten aktuellen Verfassungsentwurf (»Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union«) vor. Dieser Entwurf fasste sämtliche politisch-materiellen Integrationsansätze wie auch die institutionellen Verfahren zusammen, die in den 70er Jahren außerhalb des Gemeinschaftsrahmens entstanden waren. In weiteren Folgeprojekten hat das EP dann in den 80er Jahren versucht, das Verfassungsprojekt weiter zu konkretisieren und zum Erfolg zu führen. Parallel dazu verfolgten die Regierungen innerhalb der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) in bescheidenerem Maßstab den Ansatz, die »Politische Union« durch Revitalisierung der ursprünglichen Integrationsidee wieder voranzubringen. Dieser Entwicklungsansatz startete mit dem Entwurf einer »Europäischen Akte« vom 4. November 1981 und mündete mit weitaus geringerem Profil in die noch intergouvernemental geprägte »Feierliche Deklaration zur Europäischen Union«, die der Europäische Rat schließlich als Minimalprogramm am 19. Juni 1983 in Stuttgart verabschiedete (sog. »Stuttgarter Erklärung«). Wenig später wurde die allgemein als unbefriedigend empfundene Reformsituation zum Auslöser für die Arbeiten des Ad hoc-Komitees »Institutionelle Entwicklung«, das im Juni 1984 vom Europäischen Rat eingesetzt worden ist. Das Komitee schuf im März 1985 mit seinem Abschlussbericht die Voraussetzungen für die folgende Regierungskonferenz über die »Einheitliche Europäische Akte« (EEA), die nach ihrer Unterzeichnung am 28. Februar 1986 und mit ihrem In-Kraft-Treten am 1. Juli 1987 die Vollendung des

europäischen Binnenmarktes sowie einen wichtigen Schub für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und für die damalige Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) bewirkte.

Die seinerzeit sektoral begrenzten Ansätze der EEA von 1986 wurden im Folgenden, vor allem im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Erweiterungsprozess der EU und der Wiedervereinigung Deutschlands, weiter vorangebracht. Die heute erfolgreiche Verfassungsentwicklung Europas führte seit der EEA mit mehreren Regierungskonferenzen im Rhythmus von drei bis fünf Jahren über die Zwischenstationen der Reformverträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2001). Die dabei gemachten politischen und institutionellen Erfahrungen resultierten schließlich im Dezember 2001 in der Einsetzung eines Europäischen Konvents. Der Konvent hat sich von Februar 2002 bis Juni 2003 mit der Erarbeitung eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union befasst. Sein Ergebnis, der »Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa«, wurde von Oktober 2003 bis Juni 2004 von einer Regierungskonferenz auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister beraten (s. *Schriftenreihe bpb, Band 427: Verfassung für Europa, Bonn 2004*). Durch einen längeren Disput über das künftige Abstimmungsverfahren im Ministerrat der EU und die Stimmverteilung der Mitgliedstaaten war die Regierungskonferenz zeitweilig ins Stocken geraten. Dabei wurden auch unterschiedliche Visionen der politischen Organisation der Union (Kerneuropa, Avantgarde/Pioniergruppe, Europa zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten) wieder aufgegriffen, ohne allerdings letztlich das Verfassungskonzept des Konventsentwurfs noch beeinflussen oder gar prägen zu können. Beim abschließenden Treffen der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 einigten sich die Regierungsvertreter der 25 schließlich auf die in diesem Band abgedruckte Vertragsfassung. Die Staats- und Regierungschefs mitsamt den Außenministern der 25 EU-Mitgliedstaaten haben dann bei einem Festakt auf dem Kapitol am 29. Oktober 2004 in Rom den »Vertrag über eine Verfassung für Europa« sowie die Schlussakte der Regierungskonferenz feierlich unterzeichnet. Die EU kehrte damit zu ihren Ursprüngen zurück. Denn an diesem historischen Ort hatten 1957 schon die ersten sechs Mitglieder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) den EWG-Vertrag signiert. Die Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und die Türkei setzten in Rom ebenfalls ihre Unterschrift unter die Schlussakte der Regierungskonferenz und bekannten sich dadurch zu den Zielen der Verfassung.

Nach der Unterzeichnung des Vertrags müssen alle Mitgliedstaaten die Verfassung entsprechend ihren jeweiligen nationalen Verfahren ratifizieren (Annahme durch das Parlament, Volksabstimmung soweit vorgesehen). Diese Prozedur, die in Deutschland bereits am 3. November 2004 eingeleitet worden ist, wird unionsweit voraussichtlich zwei Jahre dauern. Das deutsche Grundgesetz sieht für die Europäische Verfassung keine Volksabstimmung vor. Deshalb entscheiden bei uns allein Bundestag und Bundesrat über die Ratifizierung. Der Verfassungsvertrag tritt am 1. November 2006 in Kraft, sofern bis dahin alle Ratifikationsurkunden in

Rom hinterlegt worden sind. Bis dahin gilt weiterhin der Vertrag von Nizza (2001) mit seinen Ergänzungen durch den Beitrittsvertrag mit den zehn Neumitgliedern vom 16. April 2003 (s. *Schriftenreihe bpb, Band 444: Vertrag von Nizza. Die EU der 25, Bonn 2004*).

Europäischer Konvent

Der Verfassungsprozess der EU ist gerade von Deutschland maßgeblich mitbestimmt und vorangetrieben worden. Dies gilt für alle Etappen der Verfassungsentwicklung, die sich nach der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) seit 1986 wieder intensiviert hatte. Die Bundesregierung war schon vorher dafür eingetreten, die europäische Einigung durch eine Verfassung für Europa zu konsolidieren und auf der Basis eines solchen Verfassungsdokuments fortzuentwickeln. Anspruchsvolle Schritte in diese Richtung wurden während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 unternommen. Der Europäische Rat beschloss am 4. Juni 1999 in Köln, eine Europäische Charta der Grundrechte zu erarbeiten und vereinbarte die Einsetzung einer Regierungskonferenz zur Vertragsreform, die im Dezember 2000 in Nizza ihren Abschluss fand. Wie schon zuvor in Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) sind auch in Nizza wichtige institutionelle Reformfragen unbeantwortet geblieben (sog. »left-overs«). Deshalb enthielt die Schlussakte zum Nizza-Vertrag vom 28. Februar 2001 eine spezielle »Erklärung zur Zukunft der Union« mit einem Ausblick auf den weiteren Verfassungsprozess der EU.

Die nächsten Schritte der sich intensivierenden Verfassungsentwicklung wurden dann vom Europäischen Rat während seiner Tagung in Laeken am 14./15. Dezember 2001 erörtert und in einer »Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union« niedergelegt, mit der auch ein Europäischer Konvent zur Strukturierung und Prüfung der »Verfassungsfrage« eingesetzt wurde. Sinn der »Konventsmethode« war – neben einer eingehenden Vorprüfung aller Details – die Beteiligung aller maßgebenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte an der Verfassungsdebatte der EU. Im Anschluss an die Arbeiten des Konvents sollte eine Regierungskonferenz die endgültigen Beschlüsse fassen. Zum Präsidenten des Konvents wurde der ehemalige französische Staatspräsident *Valéry Giscard d'Estaing* berufen; stellvertretende Vorsitzende waren *Giuliano Amato* und *Jean-Luc Dehaene*, vormals Premierminister in Italien und Belgien. Neben dem Präsidenten und seinen beiden Stellvertretern gehörten dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (je ein Vertreter), dreißig Mitglieder der nationalen Parlamente (je zwei pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Europäischen Kommission an. Die Beitrittsländer haben gleichberechtigt mit Sitz und Stimme am Konvent teilgenommen, auch Bulgarien und Rumänien sowie die Türkei als Beitrittskandidaten. Ferner waren der Ausschuss der Regionen, der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU und die Europäischen Sozialpartner durch ihre Vertreter beratend am Konvent beteiligt, ebenso wie der Europäische Bürgerbeauftragte. Insgesamt setzte sich der Konvent aus 105

stimmberechtigten Mitgliedern zusammen, davon rund 68 Prozent Parlamentarier und 27 Prozent Regierungsvertreter. Außerdem kamen in einem »Jugendkonvent« die Jugendlichen in der EU zu einer gemeinsamen Sitzung mit dem Europäischen Konvent zusammen. Die Unionsbürgerinnen und –bürger konnten sich über das Internet fortlaufend an der Verfassungsdebatte beteiligen.

Der Ansatz, wichtige Weichenstellungen für die Europäische Union in einem möglichst »offenen«, das heißt repräsentativ für alle maßgebenden Gruppen zusammengesetzten und amtlich nicht weisungsgebundenen Gremium zu erörtern, hatte sich schon bei der Erarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte vom 7. Dezember 2000 bewährt. Bei seiner Einsetzung war dem Europäischen Konvent kein ausformuliertes, sondern ein eher weites Mandat mitgegeben worden. Es bestimmte sich vor allem nach den Vorgaben der »Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union« des Europäischen Rates in Laeken am 14./15. Dezember 2001 (s. *Schriftenreihe bpb, Band 444: Vertrag von Nizza. Die EU der 25, Bonn 2004, S. 323–332*). Mit dieser Erklärung wurde der sog. »Post-Nizza-Prozess« eingeleitet. Mittelbar enthält sie folgende Gestaltungsaufträge für den Konvent: Klarere Abgrenzung der Kompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten, Prüfung der Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Europäischen Verträge, Vereinfachung der Vertragsstrukturen und –instrumente, Stärkung der nationalen Parlamente in der Architektur Europas. Anhand dieser Koordinaten lautete der Einsetzungsbeschluss des Europäischen Rates relativ schlicht: »Dem Konvent fällt die Aufgabe zu, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen. ...Er erstellt ein Abschlussdokument, das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder – im Falle eines Konsenses – Empfehlungen enthalten kann.«

Als Sitz des Konvents wurde Brüssel festgelegt. Die Tagungen wurden im Gebäude des EP abgehalten; das Sekretariat hatte seinen Sitz im Ratsgebäude. Der Konvent richtete elf Arbeitsgruppen (u.a. für Subsidiarität, Grundrechte, Soziales Europa) und drei Arbeitskreise (Europäischer Gerichtshof, Haushaltsverfahren, Eigenmittel) ein. Er tagte als Plenum insgesamt fünfundzwanzig Mal und legte dem Europäischen Rat in Thessaloniki am 19./20. Juni 2003 sein Abschlussdokument vor. Es enthielt bis dahin die Präambel sowie die Teile I (Grundsätze, Ziele und Zuständigkeiten der Union) und II (Charta der Grundrechte der Union). Teil III (Politikbereiche und Arbeitsweise der Union) mit dem zentralen Kapitel über die EU-Organe sowie Teil IV (Allgemeine und Schlussbestimmungen) wurden erst am 10. Juli 2003 technisch fertiggestellt. Der Gesamtentwurf der Konventsverfassung konnte schließlich am 18. Juli 2003 dem amtierenden italienischen Ratsvorsitz der EU in Rom übergeben werden. Er trägt daher dieses Datum (s. *Schriftenreihe bpb, Band 427: Verfassung für Europa, Bonn 2004*).

Für die Europäische Union waren Organisation und Verlauf der Verfassungsarbeiten in einem pluralistisch zusammengesetzten Konvent im hier aufgezeigten Maßstab eine politische und institutionelle Premiere. Der Konvent hat sich als produktives Forum für den demokratischen Dialog zwischen Vertretern der Re-

gierungen, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der Zivilgesellschaft innerhalb der Union erwiesen. Vor allem aber konnte die »Konventsmethode« den Nachweis erbringen, dass sie der geeignete Ansatz ist, um die ganze Bandbreite unterschiedlicher Ansichten über die Zukunft Europas zu reflektieren und transparent zu machen. Es ist ihr gelungen, die vielfältigen politischen Ideen und Verfassungstraditionen aus über 25 Ländern Europas zusammenzuführen. Im übrigen haben mehrere deutsch-französische Initiativen die Beratungen des Konvents geprägt, vor allem zur Justiz- und Innenpolitik, zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, zur Wirtschafts- und Währungspolitik und schließlich zur institutionellen Architektur der Union. Durch diese Initiativen sind zahlreiche gemeinsame Konzepte in den Konvent eingeführt oder dort befördert worden, die im Ergebnis auch das Gesicht der Verfassung geprägt haben, zum Beispiel der Präsident des Europäischen Rates, der Außenminister der Union, die doppelte Mehrheit bei der Beschlussfassung, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit bei Sicherheit und Verteidigung, die Ausweitung der Zuständigkeiten der europäischen Gerichtsbarkeit oder die Rechtsgrundlage für die Europäische Staatsanwaltschaft.

Innerhalb von nur anderthalb Jahren wurde vom Konvent ein gemeinsames Verfassungsmodell vorgelegt, dem wegen der Integrationskraft dieses Gremiums eine hohe politische Legitimation und Bindungswirkung zukam, auch wenn ihm seinerzeit im Ergebnis nicht alle Mitglieder in vollem Umfang zugestimmt haben. In der Konventsmethode liegt aber – zumindest für das Stadium der politischen Vorklärung und Richtungsbestimmung – ein wesentlicher Vorteil gegenüber den herkömmlichen intergouvernementalen Verfahren der Vertragsaushandlung unter Beteiligung und Kontrolle der nationalen Administrationen. Deshalb sind künftige Verfassungsänderungen im nachfolgenden Verfassungsvertrag der Regierungskonferenz auch an dieses Verfahren als Regelverfahren gebunden worden (vgl. Artikel IV-443 Abs. 2 VVE). Die Regierungskonferenz im Anschluss an den Konvent (Oktober 2003 bis Juni 2004) unterschied sich grundlegend von allen vorangegangenen Vertragskonferenzen seit der EEA 1986 (Maastricht, Amsterdam und Nizza). Erstmals lag schon zu Beginn der Verhandlungen ein weitgehend ausverhandelter und allseits konsensfähiger Vertragsentwurf vor. Noch offene Kontroversen waren eng begrenzt: Speziell im institutionellen Bereich ging es um die künftige Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission und um die Machtverteilung im Ministerrat (Gewichtung der Stimmen). Hier wollten einige Regierungen am bisherigen System des Nizza-Vertrags festhalten, gaben aber ihren Widerstand nach gefundenem Verhandlungsausgleich schließlich auf. In allen anderen Bereichen hat es das der Regierungskonferenz vorgeschaltete Konventsverfahren ermöglicht, die »Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners« zu überwinden, die seit mehreren Jahrzehnten die Verfassungsreform der EU behindert hatte. Entsprechend tragfähig und stabil ist der endgültige Verfassungsvertrag ausgefallen, der am 18. Juni 2004 einstimmig von der Regierungskonferenz angenommen und am 29. Oktober 2004 von den Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet wurde.

Struktur und Inhalt der Verfassung

Der »Vertrag über eine Verfassung für Europa« vom 29. Oktober 2004 (Bezeichnung im Folgenden als »VVE« oder »Verfassungsvertrag«) ist ein in sich geschlossener, selbständiger Vertragstext in vier Teilen mit einer Präambel, 448 Artikeln, 36 Protokollen, zwei Anhängen und einer Schlussakte, der 50 Erklärungen zu einzelnen Bestimmungen des Vertrags bzw. zu einzelnen Protokollen zum Vertrag beigelegt sind. Zur ausführlicheren Referenz sei auf die amtliche Denkschrift zum VVE (BR-Drs. 983/04 v. 17. Dezember 2004, S. 227 – 291) hingewiesen, der die folgende Darstellung in den Grundzügen entspricht.

Der Verfassungsvertrag gründet eine neue Europäische Union mit Rechtspersönlichkeit (Artikel I-7), die an die Stelle der bisherigen Europäischen Union ohne Rechtspersönlichkeit sowie der Europäischen Gemeinschaft, der früheren Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft seit 1957, tritt (Artikel I-1). Die zur Zeit noch geltenden Verträge über die Europäische Union (EUV) und über die Europäische Gemeinschaft (EGV) werden aufgehoben (Artikel IV-437), jedoch unter Fortgeltung des gesamten übrigen gemeinschaftlichen Besitzstands, einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz. Die neue Europäische Union tritt die Rechtsnachfolge der früheren Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft an, das heißt sie übernimmt alle Rechte und Verpflichtungen dieser beiden Organisationen (Artikel IV-438).

Systematik des Vertragswerks

Die vier Teile des VVE sind rechtlich gleichwertig und folgen keiner Rangordnung. Die Aufteilung ergibt sich aus dem Verfassungscharakter des Vertrags:

- *Teil I* enthält die grundsätzlichen Bestimmungen der Europäischen Union, zum Beispiel Definition, Werte, Ziele, Unionsbürgerschaft, Zuständigkeitsordnung, Institutionenordnung und Rechtsinstrumente. Dieser Teil gibt in nur sechzig Artikeln einen Überblick über die wichtigsten Aspekte der europäischen Rechtsordnung und kommt so der Forderung nach einem kurzen und verständlich formulierten Verfassungstext entgegen.
- *Teil II* übernimmt die bereits im Jahre 2000 in Nizza als Feierliche Erklärung verkündete Charta der Grundrechte weitgehend unverändert. Sie wurde allerdings durch einige zusätzliche Querschnittsbestimmungen ergänzt. Weiterhin wurde in die Präambel der Charta ein Hinweis auf die in der Erklärung Nr. 12 zur Schlussakte wiedergegebenen Erläuterungen zu den einzelnen Grundrechten als Auslegungshilfe eingefügt. Der ungewöhnliche Beginn der Teils II mit einer eigenen selbständigen Präambel ist auf die Absicht zurückzuführen, die ursprüngliche Charta der Grundrechte soweit wie möglich unangetastet zu lassen.
- *Teil III* übernimmt die meisten Regelungen und Rechtsgrundlagen des bisherigen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), überarbeitet sie allerdings teilweise inhaltlich und ordnet sie systematisch in neuer Folge an.

Darüber hinaus wurden in Teil III die bisher in den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union (EUV) enthaltenen Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (ZPJS) in weitgehend neu gefasster Form eingefügt. Damit wird der Auflösung der bisherigen Säulenstruktur (drei Pfeiler) Rechnung getragen.

- *Teil IV* enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Bestandteil der Verfassung sind außerdem die dem Vertrag beigefügten Protokolle und Anhänge. Die Bezeichnung jedes Verfassungsartikels durch vorangestellte römische Ziffern zur Kennzeichnung des jeweiligen Teils des VVE ist auf den Wunsch einzelner Delegationen in der Regierungskonferenz zurückzuführen, die Charta der Grundrechte innerhalb der Verfassung besonders kenntlich zu machen. Da die Artikel jedoch fortlaufend nummeriert sind, besteht im übrigen keine Verwechslungsgefahr, wenn dieser Zusatz im praktischen Umgang mit dem Verfassungstext weggelassen wird.

Die *Protokolle* und *Erklärungen* zum Verfassungsvertrag bzw. zur Schlussakte der Regierungskonferenz sind, soweit sie nicht als Vertragsprotokolle selbst unmittelbar rechtlich regelnden Charakter haben, wichtige Elemente für die Vertragsauslegung und für die Anwendung des VVE in seiner hier vorgelegten Fassung. In dieser Textausgabe sind die Protokolle und Erklärungen der besseren Übersicht halber jeweils in einem eigenen Teil zusammengefasst.

Inhalt der Verfassung

Am Anfang der Verfassung steht ein klarer Ziele- und Wertekatalog, der sich in die Zukunft richtet. Unbestreitbare Errungenschaften des VVE sind die Zusammenführung der bisherigen Verträge (Europäische Gemeinschaft und Europäische Union) in einem einheitlichen Vertragsdokument, die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die EU, die Aufnahme der Charta der Grundrechte in das Vertragswerk und damit in das Primärrecht der Union. Hinzu kommt die Auflösung der bisherigen Drei-Säulen-Struktur der Unionsarchitektur und der bisherigen institutionellen Trennung von Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Innen- und Justizwesen; besonders für die Innen- und Justizpolitik wird ein neuer Rechtsrahmen geschaffen. Als gesetzgeberisches Regelverfahren für die EU wird die volle gleichberechtigte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments eingeführt. Außerdem nimmt der VVE für die Beschlüsse des Ministerrats eine Neuregelung der sog. »doppelten Mehrheit« vor: Entscheidungen kommen künftig im Rat zustande, wenn ihnen 55 Prozent der Staaten, die gleichzeitig 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen. Diese Regelung bedeutet eine leichte Anhebung der Schwellen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003. Zu den weiteren Besonderheiten des Beschlussverfahrens siehe die ausführlicheren Ausführungen weiter unten (Ziff. 3, dritter Anstrich).

Die bislang unübersichtlichen Rechtsinstrumente der Union werden im Verfassungsvertrag vereinfacht und in einer klaren Normenhierarchie zusammengefasst.

So soll es künftig nur noch *sechs Rechtsquellen* geben: Europäische Gesetze, Europäische Rahmengesetze, Europäische Verordnungen, Europäische Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Die Grundsätze der Subsidiarität (Entscheidung auf der niedrigsten zuständigen Ebene) und der Verhältnismäßigkeit sind nunmehr eindeutig in der Verfassung verankert. Die nationalen Parlamente erhalten verstärkte Kontrollrechte für beide Kammern durch Einführung eines politischen Frühwarnmechanismus und durch die Möglichkeit der Klageerhebung beim Europäischen Gerichtshof in Fragen der Subsidiarität.

1. Doppelnatur der EU

Als klaren Grundzug hebt der Verfassungsvertrag die *Doppelnatur der EU* als Bürgerunion und Staatenunion hervor: Einerseits stützt sich die EU unmittelbar auf die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, denen gegenüber sie öffentliche Gewalt ausübt, zum Beispiel durch die unmittelbar geltenden Europäischen Gesetze. Die Bürgerinnen und Bürger haben dementsprechend gegenüber der Union unmittelbar demokratische Kontrollrechte, besonders in den Wahlen zum Europäischen Parlament. Andererseits stützt sich die Union auch nach wie vor auf die Mitgliedstaaten, deren demokratisch legitimierte Regierungen über den Rat maßgebliche Entscheidungsbefugnisse behalten. Charakteristisch für die Staatenunion ist auch, dass die Mitgliedstaaten »Herren der Verträge« bleiben, da Vertragsänderungen auch künftig nur nach Ratifikation durch alle Vertragsparteien in Kraft treten können (Artikel IV-443 Abs. 3 VVE). Jeder Mitgliedstaat kann überdies im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten (Artikel I-60); ein solches ausdrückliches Austrittsrecht war in den bisherigen Gemeinschaftsverträgen seit 1951/57 nicht vorgesehen.

Darüber hinaus bleibt die Europäische Union auch nach In-Kraft-Treten der Verfassung eine supranationale Integrationsgemeinschaft eigener Art sowie eine spezielle Rechts- und Wertegemeinschaft. Kennzeichen für die »neue Union« wird nach wie vor die »Gemeinschaftsmethode« sein, in der vom Willen der Regierungen unabhängige Organe, vor allem das direkt von den Unionsbürgern gewählte Europäische Parlament im Mitentscheidungsverfahren und die Europäische Kommission – als »Hüterin des Gesamtinteresses« der Union mittels ihres Vorschlagsmonopols für Gesetzgebungsakte – maßgeblichen Einfluss auf die europäische Rechtsetzung ausüben.

Der Charakter der Europäischen Union als Rechts- und Wertegemeinschaft wird darüber hinaus durch die Aufnahme der Charta der Grundrechte als subjektive Grundrechtsgewährleistung und objektive Werteordnung der Union deutlich unterstrichen. Außerdem ist es gelungen, neben dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas auch die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie die Leitprinzipien Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte in der Präambel zu verankern. Ebenfalls in der Verfassung (VVE) festgelegt werden die Symbole der Union: Flagge, Hymne »Ode an die Freude«, Motto »In Vielfalt geeint«, Europäische Währung und Europatag am 9. Mai (vgl. Artikel I-8).

2. Wesentliche Integrationsfortschritte

Gegenüber den noch geltenden Vertragsgrundlagen der EU/EG in der Fassung des Vertragswerks von Nizza (2001) und des Beitrittsvertrags von 2003 erbringt der Verfassungsvertrag folgende Fortschritte für die weitere europäische Integration:

- Die klare Definition der Europäischen Union als Bürger- und Staatenunion: Die Verfassung definiert die Union als supranationale Integrationsgemeinschaft eigener Art, die sich sowohl unmittelbar auf die Unionsbürgerinnen und -bürger als auch auf die Mitgliedstaaten stützt. Die Mitgliedstaaten bleiben »Herren der Verträge«; die Union wird nicht zum Bundesstaat.
- Die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union wird gesichert durch tiefgreifende Reformen im institutionellen Bereich – die Einführung der doppelten Mehrheit, den Präsidenten des Europäischen Rates und den Außenminister der Union – sowie durch die deutliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit.
- Die Demokratie und der Grundrechtsschutz werden gestärkt durch die Ausdehnung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, durch neue direkte Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger Europas im Rahmen einer europäischen Bürgerinitiative (Artikel I-47 Abs. 4 VVE) und durch die Übernahme der Grundrechtscharta in den Vertrag (Teil II des VVE).
- In den Sachpolitiken wurden zahlreiche Integrationsfortschritte erreicht. Besonders die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sowie zur Justiz- und Innenpolitik (JIP) wurden neu gefasst. Damit werden die Verwirklichung einer GASP und die Vollendung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als zentrale Bereiche für die weitere Vertiefung der Union in den kommenden Jahren besonders akzentuiert.
- Der Ausbau der bisherigen Flexibilitätsinstrumente (allgemeine Flexibilitätsklausel, verstärkte Zusammenarbeit) ermöglicht die Weiterentwicklung der Union innerhalb des Rahmens der Verfassung, ohne dass es auf absehbare Zeit weiterer Vertragsänderungen bedarf, die mit zunehmender Mitgliederzahl auch immer schwerer zu erreichen sein werden.
- Nicht zuletzt erfüllt die Verfassung einen zentralen Auftrag der Erklärung von Nizza zur Zukunft der EU (Dezember 2000): Sie schafft mehr Transparenz und Verständlichkeit durch die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union, durch die Überwindung der bisherigen schwer verständlichen Pfeilerstruktur, durch die Vereinfachung der Verfahren sowie eine bessere Systematisierung und klarere Bezeichnung der Rechtsinstrumente der EU.

Gleichzeitig wurde mit dem Verfassungsvertrag aber auch das langjährige deutsche Ziel einer besseren Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, verbunden mit einer besseren Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips vorangebracht, vor allem durch:

- die Einführung von Kompetenzkategorien für die Zuständigkeiten der Union;

- die unmittelbare Einbeziehung der nationalen Parlamente in das europäische Gesetzgebungsverfahren durch den neuen Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus, verbunden mit einem Klagerecht im Auftrag jeder Kammer eines nationalen Parlaments;
- die weitere Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in einem eigenen Protokoll zum Verfassungsvertrag.

3. Handlungsfähigkeit der Union

Der Verfassungsvertrag enthält auch wesentliche Neuerungen bei den *Institutionen* und *Beschlussverfahren* der Europäischen Union. Sie erhöhen die Kohärenz und Stringenz des gemeinschaftlichen Handelns und tragen ganz entscheidend zur Effizienz beim Zusammenwirken der EU-Organe bei. Die wichtigsten Maßnahmen sind:

- *Hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates*: Zur Straffung der Arbeit des Europäischen Rates (ER) sieht der VVE erstmals einen Präsidenten bzw. eine Präsidentin des ER vor; er oder sie wird vom ER für zweieinhalb Jahre gewählt, hat jedoch keine über die Rolle des bisherigen rotierenden Vorsitzes des Rates hinausgehenden Befugnisse. In Verbindung mit dem neuen Vorsitz-System (s. Artikel I-24 Abs. 7 VVE u. Erkl. Nr. 4 zur Schlussakte) bedeutet dieses neue Amt jetzt mehr Kontinuität in der Prioritätensetzung durch den längeren Zeit-horizont gegenüber der bisherigen sechsmonatigen Präsidentschaft. Unvereinbarkeit besteht mit einem Amt im jeweiligen Mitgliedstaat.
- *Ministerrat und Vorsitz*: Der Ministerrat ist auch künftig ein einheitliches Organ der Union, das in verschiedenen Zusammensetzungen tagt (Artikel I- 24). Als wichtiger Beitrag zur Transparenz wird der Ministerrat in all seinen Formationen künftig stets öffentlich zusammentreten, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Für den Vorsitz im Rat legt der VVE lediglich den Grundsatz der gleichberechtigten Rotation fest, mit Ausnahme der Formation »Auswärtige Angelegenheiten«, wo der Außenminister der Union den Vorsitz führt. Die Ausgestaltung dieser Rotation erfolgt durch einen Europäischen Beschluss, den der ER mit qualifizierter Mehrheit fasst. Da dieser Beschluss jederzeit nach dem gleichen Verfahren geändert werden kann, bleibt für die Zukunft ein großes Maß an Flexibilität zur Ausgestaltung des Vorsitzsystems erhalten.
Der Entwurf eines solchen Beschlusses, der in der Erklärung Nr. 4 zur Schlussakte enthalten ist, sieht die Einführung von 18-monatigen Teampräsidentschaften aus jeweils drei Mitgliedstaaten vor, die den Vorsitz in allen Ratsformationen (Ausnahme: Auswärtige Angelegenheiten) für je sechs Monate übernehmen. Allerdings können die Teammitglieder untereinander auch eine andere Aufgabenverteilung festlegen. Damit ist auch hier die Offenheit für zukünftige Entwicklungen gewährleistet.
- *Qualifizierte Mehrheit im Rat*: Ab dem 1. November 2009 soll die qualifizierte Mehrheit als sog. »doppelte Mehrheit« berechnet werden. Damit wird – entsprechend der Doppelnatur der Europäischen Union als Bürger- und Staaten-

union – sowohl dem Grundsatz der Staatengleichheit (ein Staat, eine Stimme) als auch der Bürgergleichheit (durch das Bevölkerungselement hat jeder vertretene Einwohner das gleiche Gewicht) zunehmend Rechnung getragen. Das nach dem Vertrag von Nizza jetzt noch geltende komplizierte System der Stimmgewichtung im Rat wird künftig ersatzlos entfallen. Damit wird die Entscheidungsfindung nicht nur transparenter, sondern durch den Wegfall von Blockademöglichkeiten auch effizienter. Die doppelte Mehrheit fördert Gestaltungsmehrheiten im Rat und erschwert Blockadekoalitionen.

Die Grundstruktur der Konventsverfassung von 2003 konnte damit in der Regierungskonferenz bewahrt werden: Entscheidungen kommen künftig im Rat zustande, wenn ihnen 55 Prozent der Staaten, die gleichzeitig 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen. Dies bedeutet eine leichte Anhebung der Schwellen gegenüber dem ursprünglichen Verfassungsentwurf des Konvents (50 Prozent der Staaten und 60 Prozent der Bevölkerung). Außerdem wurden noch zwei zusätzliche Kriterien in das Beschlussverfahren eingeführt, die allerdings in der Praxis kaum Bedeutung erlangen werden: (1) Die Zahl der zustimmenden Mitgliedstaaten muss mindestens fünfzehn betragen, was allerdings schon ab 27 Mitgliedstaaten rechnerisch gegeben ist, wenn die 55 Prozent-Schwelle erreicht wird; (2) eine Sperrminorität über das Bevölkerungskriterium ist nur dann gegeben, wenn sie mindestens vier Mitgliedstaaten umfasst. Entscheidend für die Handlungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union wird schließlich und nicht zuletzt die deutliche Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit sein, die der Ministerrat künftig zu treffen hat.

- *Zusammensetzung des Europäischen Parlaments:* Die Höchstzahl der Abgeordneten des EP wird jetzt auf insgesamt 750 Mitglieder festgelegt. Sie darf auch bei künftigen Beitritten nicht überschritten werden, mit Ausnahme einer vorübergehenden Überschreitung infolge eines eventuellen Beitritts innerhalb einer laufenden Wahlperiode. Anders als bisher enthält der VVE keine Verteilung auf die Mitgliedstaaten für die Zeit ab 2009. Diese soll vielmehr bis 2009 einstimmig auf Initiative des EP und mit dessen Zustimmung durch einen Europäischen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt werden. Als Parameter für die Verteilung wurden der Grundsatz der degressiven Proportionalität und eine Mindestzahl von sechs Abgeordneten pro Mitgliedstaat bestimmt. Im Rahmen des Gesamtkompromisses über die Stimmverteilung der EU-Organe wurde die Höchstzahl der Abgeordneten des EP pro Mitgliedstaat auf 96 begrenzt.
- *Europäische Kommission:* Der Verfassungsvertrag führt die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP auf Vorschlag des Europäischen Rates ein und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur fortschreitenden Demokratisierung der EU. Durch das Wahlrecht des Parlaments wird das Ergebnis der Europawahlen noch mehr als bisher zum mitbestimmenden Faktor für die Person des Kommissionspräsidenten. Hierin liegt ein substantieller Schritt hin zu einer stärkeren Personalisierung der Europawahl, die damit auch für die europäischen Wählerinnen und Wähler attraktiver werden wird. Bei der Zusammensetzung der Kommission konnte zugunsten künftiger Handlungsfähigkeit und Effizienz eine

Verkleinerung der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten ab 2014 erreicht werden; hier sollen sich die Mitgliedstaaten gleichberechtigt abwechseln.

- *Außenminister der Union*: Die Einführung eines Außenministers bzw. einer Außenministerin der Union gehört zu den politisch und institutionell bedeutendsten Integrationsschritten des Verfassungsvertrags. Die bisherigen Erfahrungen der europäischen Integration zeigen, dass derartige institutionelle Fortschritte die weitere inhaltliche Entwicklung eines Sachgebiets entscheidend prägen und vorantreiben können. Es handelt sich daher um den politisch bedeutsamsten Schritt hin zu einer wirklichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union.

Der Außenminister der Union, auch als »Doppelhut« bezeichnet, vereint faktisch drei Funktionen auf sich, die bisher von getrennten Personen wahrgenommen wurden: die des bisherigen Hohen Vertreters für die GASP, die des bisherigen Mitglieds der Europäischen Kommission für Außenbeziehungen und die des bisherigen Vorsitzes im Rat der Außenminister. Er wird von einem neu einzurichtenden *Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)* mit Personal aus Ratssekretariat und Kommission sowie aus den nationalen diplomatischen Diensten unterstützt. Innerhalb der Europäischen Kommission wird dem Außenminister der Union eine besondere Stellung zukommen: Er ist einer ihrer Vizepräsidenten und unterliegt im Hinblick auf seine Zuständigkeiten in der Kommission den dafür vorgesehenen Verfahren wie zum Beispiel der Beschlussfassung des Kollegiums und der Leitlinienkompetenz ihres Präsidenten, soweit dies mit seinen Aufgaben im übrigen vereinbar ist. Der Außenminister der Union wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt. Auf gleiche Weise kann seine Amtszeit beendet werden.

- *Europäischer Gerichtshof*: Die Vertiefung der Integration, vor allem die Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Union gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern, muss Hand in Hand gehen mit einer Verbesserung des Individualrechtsschutzes. Hier greift besonders die neue Klagebefugnis für Einzelpersonen, die durch Rechtsakte mit Verordnungscharakter unmittelbar betroffen sind (Artikel III-365 Abs. 4 VVE). Dieses Klagerecht schließt eine Lücke im bisherigen Rechtsschutz, auch wenn die Regelung hinter den deutschen Vorstellungen zurückgeblieben ist, die ursprünglich eine noch stärkere Ausweitung der Klagebefugnis auch auf Akte der Gesetzgebung der Union vorgesehen hatten. Maßgeblich auf deutsches Betreiben neu eingeführt wurde indessen eine Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs in der GASP, um dort bestehende Lücken im Individualrechtsschutz zu schließen: Natürliche und juristische Personen haben jetzt die Möglichkeit, gegen bestimmte sie belastende Maßnahmen gerichtlich vorzugehen (Artikel III-376). Hervorzuheben ist ferner, dass die bisherigen Beschränkungen der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ZJIP und ZPJS) weitestgehend wegfallen werden.
- *Europäische Zentralbank*: Die Europäische Zentralbank erhält durch den Verfassungsvertrag den Status eines Organs der Europäischen Union. Ihre Unabhängigkeit wird durch den Vertrag ausdrücklich garantiert.

gigkeit, die sowohl in Teil I (Artikel I-30 Abs. 3) als auch in Teil III (Artikel III-188) des VVE festgeschrieben ist, wird hierdurch nicht berührt. Gleiches gilt für die vorrangige Verpflichtung der EZB auf das Ziel der Preisstabilität (Artikel I-30 Abs. 2, Artikel III-177, Artikel III-185 Abs. 1 sowie für die Union insgesamt: Artikel I-3 Abs. 3 u. Artikel III-177). Die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken, die zusammen mit der EZB das Europäische System der Zentralbanken bilden, ist in der Verfassung ebenfalls ausdrücklich verankert (Artikel III-188).

- *Ausschuss der Regionen*: Eine wichtige Neuerung, die zur Stärkung der Rechte der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten beitragen wird, ist das eigene Klagerecht für den Ausschuss der Regionen bei Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips. Diese Regelung ist vom Ausschuss selbst seit dem Maastricht-Vertrag (1992) beharrlich erstritten worden. Sie stellt das verfahrensrechtliche Pendant zum politischen Gewicht und zur bürgernahen Funktion der Regionen gerade in einer sich erweiternden Europäischen Union dar.

4. Sonstige Integrationsfortschritte

Neben der Stärkung der demokratischen Grundlagen der Union und ihrer Handlungsfähigkeit enthält die Verfassung ganz erhebliche Fortschritte zur weiteren Integration der materiellen Politikbereiche (Sachpolitiken) der EU. Die Vielzahl der Maßnahmen kann nur im Überblick dargestellt werden. Sie werden innerhalb eines neuen vertraglichen Rahmens geordnet, der im Wesentlichen in der Überwindung der im Maastricht-Vertrag (1992) und den Folgeverträgen von Amsterdam und Nizza (1997 u. 2001) angelegten »Pfeilerstruktur« besteht: Im Verfassungsvertrag werden die bisher noch intergouvernemental angelegten, so genannten zweiten und dritten Pfeiler der alten Europäischen Union, nämlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (ZPJS) in das normale Unionsrecht einbezogen, allerdings unter Beibehaltung bestimmter Sonderregelungen. Hierfür wurden diese Materien weitgehend neu gefasst und deutlich in den Entwicklungsrahmen eines gemeinsamen Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts gestellt, der einen der Hauptschwerpunkte bei der weiteren Vertiefung der Integration in den kommenden Jahren bilden wird.

Bei der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (Artikel I-40 u. Artikel III-294 ff. VVE) wird das Ziel weiterer Vertiefung in erster Linie durch die bereits dargestellte institutionelle Neuordnung, den künftigen Außenminister der Union und den Europäischen Auswärtigen Dienst verfolgt. Die Beschlussfassung in der GASP wird bis auf weiteres im Wesentlichen einstimmig erfolgen, mit wenigen eng begrenzten Ausnahmen, vor allem bei Vorschlägen, die der Außenminister der Union nach spezieller Aufforderung durch den Europäischen Rat vorlegt. Hier hatte sich Deutschland für eine breitere Anwendung der Mehrheitsentscheidung eingesetzt; immerhin konnte aber eine spezielle Evolutivklausel zur Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit mittels einstimmiger Entscheidung des Europäischen

Rates erreicht werden. Bei der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (Artikel I-41 u. Artikel III-309 ff.), die durch die neue Verfassung zur *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (GSVP) mutiert, wurden die Kernelemente einer deutsch-französischen Konventsinitiative berücksichtigt. Wesentliche Fortschritte sind die Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Artikel I-41 Abs. 6), mit der diejenigen Mitgliedstaaten, die bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten vorangehen wollen, die Möglichkeit dazu unter dem Dach der EU erhalten, außerdem die Anwendbarkeit der Verstärkten Zusammenarbeit auch auf die GSVP, ferner die Errichtung einer Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten (Europäische Verteidigungsagentur) sowie die Aufnahme einer der Regelung im Vertrag über die Westeuropäische Union (WEU) weitgehend entsprechenden politischen Beistandsverpflichtung in die Verfassung und schließlich eine Solidaritätsklausel zur Verhütung und Bekämpfung der Folgen von Terroranschlägen und Katastrophen natürlichen oder menschlichen Ursprungs (Artikel I-43 u. Artikel III-329). Die Beschlussfassung erfolgt stets einstimmig. Die Solidaritätsklausel wurde nach den Anschlägen von Madrid im März 2004 durch eine Erklärung des Europäischen Rates bereits für politisch anwendbar erklärt. Gleiches gilt für die Europäische Verteidigungsagentur, die schon im Juli 2004 durch Ratsbeschluss auf der Grundlage der bestehenden Verträge errichtet wurde.

Weitreichende Fortschritte gibt es auch in der *Justiz- und Innenpolitik* (Artikel I-42 u. Artikel III-257 ff.) hinsichtlich der Vollendung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dieser Bereich wird insgesamt als »geteilte Kompetenz« (Union und Mitgliedstaaten, s. Artikel I-14) in den allgemeinen Rahmen des VVE überführt. Statt der bisher für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geltenden besonderen Rechtsinstrumente von Rahmenbeschluss und einfachem Beschluss sowie dem derzeit geltenden besonderen Verfahren kommen nun die allgemeinen Instrumente von Gesetz und Rahmengesetz sowie das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung des EP und das Mehrheitsprinzip im Ministerrat zur Anwendung. Einzige Sonderregel von Gewicht ist das Initiativrecht einer Gruppe von Mitgliedstaaten. Auf diese Weise werden die Handlungsmöglichkeiten der Union effizienter. Im Justizbereich werden außerdem die strafrechtlichen Kompetenzen präzisiert und abgerundet. Die Verfassung sieht erstmals eine ausdrückliche Kompetenz zur Harmonisierung im Strafverfahrensrecht vor und erweitert die Zuständigkeit zur Harmonisierung im materiellen Strafrecht um weitere Kriminalitätsbereiche sowie um die Möglichkeit zur strafrechtlichen Sanktionierung der Unionsvorschriften anderer Politikbereiche. Der VVE schafft ferner die Rechtsgrundlage zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die grenzüberschreitend ermitteln kann. Abgesehen von der Ausweitung der Materien strafrechtlicher Harmonisierung und der Einführung der Europäischen Staatsanwaltschaft gilt auf strafrechtlichem Gebiet in Zukunft die Mehrheitsentscheidung im Rat.

Leitgedanke der Weiterentwicklung im Innenbereich war: Mehr Sicherheit trotz offener Grenzen, Stärkung der zuständigen europäischen Behörden und bessere

Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten. Diesem Ziel dienen vor allem die Entwicklung einer polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden innerhalb der EU-25 und die Stärkung der Europäischen Polizeibehörde EUROPOL bei der Unterstützung der Polizeibehörden der Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich der *Finanzverfassung der Union* (Artikel I-53 ff. u. Artikel III-402 ff.) wird die Einstimmigkeit für Beschlüsse zum System der Finanzmittel, die der Europäischen Union zur Verfügung stehen, und damit auch für die Festlegung deren Obergrenze beibehalten. Über die Durchführung wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden. Beim mehrjährigen Finanzrahmen (Artikel I-55) wurde in der Regierungskonferenz zum VVE die vom Konvent vorgeschlagene qualifizierte Mehrheit nicht beibehalten, gegen erhebliche Widerstände konnte aber zumindest eine spezifische »Brückenklausel« durchgesetzt werden, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit ermöglicht. Bei der Aufstellung des Jahreshaushaltsplans der EU besteht nach dem Verfassungsvertrag jetzt eine weitgehend gleichberechtigte Stellung von Rat und EP.

Im *Finanz- und Wirtschaftsbereich* (Artikel III-177 ff.) ist die Klarstellung gelungen, dass die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Union erfolgt – und nicht, wie zunächst vorgesehen, durch die Union selbst. Die Preisstabilität wird weiterhin als Ziel der Union in Teil I (Artikel I-3) der Verfassung festgelegt. Die Euro-Gruppe ist erstmals in einem Protokoll verankert und wird dadurch im Gesamtzusammenhang der Verfassung aufgewertet. Außerdem können die Euro-Staaten künftig im Rahmen des Rates in stärkerem Maße allein Entscheidungen in den Bereichen treffen, die den Euro-Raum angehen. Die Rolle der Kommission in der Wirtschaftspolitik erfährt insgesamt eine Stärkung; sie erhält bessere Möglichkeiten zur Überwachung im Rahmen des Defizitverfahrens und kann den betreffenden Mitgliedstaaten Frühwarnungen erteilen.

Die *Gemeinsame Handelspolitik* (Artikel III-314 ff.) schließlich liegt schon jetzt insgesamt in der Unionszuständigkeit. Die Mehrheitsentscheidung wird auch hier deutlich ausgeweitet, wobei zum Schutz besonders sensibler Bereiche noch sektoral Einstimmigkeit beibehalten wird, wie für kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen, wenn die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union Beeinträchtigungen erfahren könnte, aber auch in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales, wenn entsprechende Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung berühren könnten (Artikel III-315 Abs. 4). Ausländische Direktinvestitionen werden jetzt in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik einbezogen, unterliegen aber weiterhin der Einstimmigkeit.

Die Regelungen zu den *übrigen Sachpolitiken* entsprechen in weiten Teilen dem bisherigen Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Nizza-Vertrags von 2001 und des Beitrittsvertrags von 2003.

5. Offenheit und Flexibilität

Zur Abrundung sei noch auf einen besonderen Grundzug des Verfassungsvertrags hingewiesen: seine *Offenheit* und *Flexibilität* hinsichtlich zukünftiger Erweiterungen und Vertiefungen der europäischen Integration. Der VVE stärkt nicht nur die aktuelle Handlungsfähigkeit der Union, sondern öffnet sich auch bewusst ihren längerfristigen Entwicklungsperspektiven innerhalb des vertraglich gesetzten Rahmens. Die eingebauten Flexibilitätselemente bestehen aus folgenden Vorkehrungen und Instrumenten:

- Ein besonders integratives Mittel ist die Möglichkeit, einstimmig den Übergang von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit zu beschließen (sog. »*Brückenklause*l« oder »*Passerelle*«). Dies gilt für alle Bereiche des Teils III des VVE (Artikel IV-444 Abs. 1), in denen vorerst noch einstimmig entschieden wird, mit Ausnahme der Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Dabei muss das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen und jedes nationale Parlament hat ein Widerspruchsrecht. Die Brückenklause
- l eröffnet die Möglichkeit, längerfristig auch solche Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies jetzt noch nicht durchsetzbar war, zum Beispiel bei den Steuern. Für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt Artikel IV-444 Abs. 2. Speziell für die GASP, einschließlich der GSVP, soweit nicht Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betroffen sind, wurde eine gesonderte Brückenklause
- (Artikel III-300 Abs. 3) eingeführt. Hier entscheidet der Europäische Rat ebenfalls einstimmig.
- Um auch in Zukunft auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können, gilt weiterhin die *allgemeine Flexibilitätsklause*l (Artikel I-18 VVE, der Artikel 308 des noch geltenden EGV entspricht). Dazu treten jetzt die notwendigen Sicherheitsmechanismen: Neben dem Einstimmigkeitserfordernis, das beibehalten wurde, werden die nationalen Parlamente auf derartige Vorschläge besonders aufmerksam gemacht, so dass sie ihr Kontrollrecht im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung effektiv wahrnehmen können. Außerdem ist statt der bisherigen Anhörung jetzt die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.
- Aufgrund der wachsenden Verschiedenartigkeit der Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass weitere Integrationsfortschritte zunehmend nicht mehr von allen gemeinsam vollzogen werden, sondern eine Gruppe von Mitgliedstaaten vorangeht, der sich die anderen nach und nach anschließen können. Dies war bereits bei der Schengen-Zusammenarbeit und bei der Einführung des Euro als gemeinsamer europäischer Währung der Fall. In der neuen Verfassung wird daher besonderer Wert darauf gelegt, nicht nur die Voraussetzungen für eine solche *Verstärkte Zusammenarbeit* zu erleichtern, sondern sie auch auf alle Felder nicht ausschließlicher Unionskompetenz auszudehnen. Das gilt besonders auch für die GSVP, wo die Verstärkte Zusammenarbeit neben die *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit*, die einen besonders normierten Spezialfall darstellt, als zusätzliches Flexibilitätsinstrument

tritt. Es ermöglicht die engere Zusammenarbeit derjenigen, die gemeinsam vorgehen wollen und können, und vermeidet, dass sich alle auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen müssen. Von besonderer Bedeutung ist daher die »Sonder-Brückenklausel«, in der Verstärkten Zusammenarbeit (Artikel III-422). Sie ermöglicht es dem Rat grundsätzlich, einstimmig zu beschließen, für die Beschlussfassung innerhalb der Verstärkten Zusammenarbeit zur qualifizierten Mehrheit oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen, wenn die einschlägige Rechtsgrundlage Einstimmigkeit oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht.

- Zur Vermeidung aufwändiger Regierungskonferenzen wurde zudem ein *vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren* für die internen Politikbereiche der Union, das heißt die Bestimmungen, die in Teil III, Titel III des VVE enthalten sind, eingeführt (Artikel IV-445). Voraussetzung für die Anwendung dieses Verfahrens ist, dass es nicht zu einer Ausdehnung der Unionszuständigkeiten kommt. Wenn sie erfüllt ist, kann der Europäische Rat entsprechende Vertragsänderungen einstimmig nach Anhörung des EP und der Kommission, sowie in bestimmten Fällen der Europäischen Zentralbank, beschließen. Sie bedürfen aber der förmlichen Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten, um in Kraft treten zu können.

Ratifikation und In-Kraft-Treten

Sowohl beim Abschluss der Regierungskonferenz als auch bei der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags am 29. Oktober 2004 bestand Einigkeit, die Verfassung am *1. November 2006* in Kraft zu setzen, wenn bis dahin alle Ratifikationsurkunden in Rom hinterlegt worden sind (Artikel IV-447 VVE). Dementsprechend hat Deutschland bereits am 3. November 2004 das Ratifizierungsverfahren eingeleitet und strebt den baldigen Abschluss des parlamentarischen Verfahrens noch in der ersten Hälfte des Jahres 2005 an. Das Grundgesetz sieht für diesen Fall keine Volksabstimmung vor, so dass allein Bundestag und Bundesrat über die Ratifizierung entscheiden.

Nach dem deutschen Verfassungsrecht bedarf der Verfassungsvertrag gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes (sog. »Vertragsgesetz«), da der Vertrag die politischen Beziehungen des Bundes regelt und sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Das Vertragsgesetz selbst benötigt nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 2 GG die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, weil der Verfassungsvertrag eine Übertragung von Hoheitsrechten vorsieht, die als verfassungsrelevante Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union im Sinne dieser Vorschrift (Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG) anzusehen ist. Dies gilt jedenfalls für die Überführung der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die bisher Teil der intergouvernementalen Zusammenarbeit sind (s. Titel VI

Artikel 29 ff. EUV) und die so genannte »dritte Säule« bilden, in den allgemeinen Rahmen der künftigen EU als Teil der geteilten Zuständigkeit (Union und MS) für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die in diesem Bereich erweiterten bzw. neu geschaffenen Handlungsmöglichkeiten der Union. Im Laufe des Ratifizierungsverfahrens soll auch die weitere Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU überprüft werden.

Mehrere Mitgliedstaaten der EU haben ein *Referendum* zum Verfassungsvertrag angekündigt, darunter Frankreich, Großbritannien, Österreich, Polen und Spanien. Darüber hinaus gibt es eine spezielle Debatte zu einer EU-weiten, koordinierten Volksabstimmung über die Verfassung (»gesamteuropäisches Referendum«). In diesem Zusammenhang ist diskutiert worden, ob an dem einstimmigen Ratifikationserfordernis im VVE selbst (Artikel IV-447) festzuhalten ist oder ob die Verfassung möglicherweise auch bei einer niedrigeren, aber repräsentativen Anzahl von Ratifizierungen in Kraft treten kann. Für diesen Fall wird auf die im VVE für Vertragsänderungen vorgesehene Regelung verwiesen, wonach sich der Europäische Rat mit der ausstehenden Ratifikation befasst, sofern binnen zwei Jahren mindestens vier Fünftel der Mitgliedstaaten ratifiziert haben, in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten aber Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind (Artikel IV-443 Abs. 4). Hiergegen ist eingewandt worden, dass die fragliche Bestimmung als Teil der Verfassung erst mit dieser zusammen in Kraft tritt und sich daher nur auf künftige Änderungen des Verfassungsvertrags beziehen kann. Die Mitgliedstaaten haben jedoch in der Regierungskonferenz die besagte Regelung als politische Verpflichtung übernommen und eine entsprechende Anwendung auf die neue Verfassung vereinbart (s. die Erklärung Nr. 30 zur Schlussakte der Regierungskonferenz). Deshalb wäre nach zwei Jahren der Europäische Rat gegebenenfalls mit der Situation zu befassen.

Praktische Hinweise

Diese Textausgabe ist in erster Linie für die Praxis der politischen Bildung und für den laufenden Gebrauch in Politik, Wirtschaft und Verwaltung bestimmt. Deswegen verzichtet sie weitgehend auf Referenzen, Querverweise und einen größeren Anmerkungsapparat. Entsprechende Zusätze wären gegenwärtig weder aktuell noch von der Sache her geboten, weil sich das umfangreiche Vertragswerk zur Verfassung für Europa auf längere Zeit innerhalb der EU-25 noch im Ratifikationsverfahren befinden wird und damit vorerst seinen Projektcharakter behält.

Der »Vertrag über eine Verfassung für Europa« vom 29. Oktober 2004 wird im Folgenden in der Fassung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 17. Dezember 2004 (Drucksache 983/04 des Bundesrates) wiedergegeben. Die Anordnung des Vertragstextes mitsamt den Protokollen, Anhängen und Erklärungen zum VVE entspricht der in der Schlussakte der Regierungskonferenz vorgenommenen Abfolge: *Teil I* enthält den Verfassungsvertrag mit einer Inhaltsübersicht und mit der Schlussakte der Regierungskonferenz. *Teil II* gibt die Protokolle und Anhänge zum Vertrag wieder; eine Übersicht ist hier ebenfalls vorangestellt. In

Einführung

Teil III schließlich sind die Erklärungen zur Schlussakte, aufgeteilt nach Erklärungen zum Verfassungsvertrag und zu den Protokollen, aufgenommen.

Weiterführende Hinweise und Informationen zum europäischen Verfassungsprozess und zur Diskussion über die Vertragsverfassung der Europäischen Union enthält die Zusammenstellung aktueller Schriften und Materialien am Ende des Bandes. Ein Sachregister zu dieser Ausgabe dient dem schnellen Zugriff.

Berlin, im März 2005

Thomas Läufer