

Gert Nicolaysen

Der Rechtsrahmen der europäischen Integration – Entwicklung in 50 Jahren

Die Existenz der Europäischen Gemeinschaft wird grundlegend durch Rechtsregeln bestimmt. Wie entstand die Europäische Gemeinschaft? Wodurch unterscheidet sie sich von internationalen Organisationen? Welche Vertragsänderungen und Reformen prägten den Wandel von der Sechsergemeinschaft bis zur Europäischen Union mit 27 Mitgliedern? Wie ist das Verfassungsprojekt zu beurteilen?

Am 25. März 1957 haben sechs europäische Länder die „Römischen Verträge“ geschlossen: Den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft („EWG-Vertrag“) und den Euratom-Vertrag. In den 50 Jahren, die seitdem vergangen sind, ist durch eine Reihe von Vertragsänderungen und durch den Beitritt weiterer Staaten aus der EWG die „Europäische Gemeinschaft“ (EG) als Teil der Europäischen Union (EU) mit nunmehr 27 Mitgliedstaaten geworden. Die Gemeinschaft ist zwar in ihrer Grundstruktur die gleiche wie bei ihrer Gründung, sie bietet indes heute infolge zahlreicher Reformen, dank der Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und in einer tiefgreifend gewandelten Welt rechtlich, wirtschaftlich und politisch ein stark verändertes Bild.

Dieser Beitrag soll keine Chronik der EG liefern, sondern nur einige markante Schwerpunkte der Entwicklung verzeichnen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die jeweilige Relevanz für die Rechtsordnung: Die Europäische Gemeinschaft ist eine „Rechtsgemeinschaft“, ihre Existenz wird grundlegend durch Rechtsregeln bestimmt, die für die Institutionen und die Zuständigkeiten der Union, für die Rechte und Pflichten der Organe, der Mitgliedstaaten und der Unionsbürger maßgeblich sind. Ihre Einhaltung wird letztlich vom Gerichtshof kontrolliert; Streitigkeiten dürfen nur nach

den Bestimmungen der Verträge geregelt werden (Art. 292 EGV).

Zur Darstellung des Rechtsrahmens gehört auch ein Blick auf die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als der ersten Europäischen Gemeinschaft;¹ auch wird das unvollendete Projekt des „Vertrags für eine Verfassung für Europa“ in die Betrachtung einbezogen. Der Euratom-Vertrag in seiner sehr speziellen Ausrichtung wird nicht berücksichtigt.

Vom Schumanplan zur Gründung der EGKS

Die rechtliche Struktur der Gründung von 1957 muss im Lichte des Konzepts gesehen werden, das schon 1951 den Abschluss des EGKS-Vertrags bestimmt hat. Darüber gibt Aufschluss vor allem die Erklärung von Robert Schuman vom 9. Mai 1950, damals Außenminister Frankreichs, mit der die Montanunion politisch eingeleitet wurde. Danach sollten durch die Zusammenlegung der Erzeugung von Kohle und Stahl sowie durch die Einsetzung einer neuartigen Hohen Behörde („Haute Autorité“), deren Entscheidungen bindend sein würden für Frankreich und die Länder, die sich anschließen würden, die ersten konkreten Grundlagen einer europäischen Föderation verwirklicht werden, die für die Bewahrung des Friedens unentbehrlich sei. – Mit diesen Worten beschreibt Schuman die Gestalt der künftigen Gemeinschaft, die damals, ohne den Anspruch einer definitiven juristischen Definition, als „föderal“ und alsbald als „supranational“ bezeichnet wurde. Sie sollte sich damit ausdrücklich von völkerrecht-

Prof. Dr. Gert Nicolaysen, 76, ist Direktor am Institut für Integrationsforschung im Europa-Kolleg Hamburg und Professor im Ruhestand am Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre der Universität Hamburg.

¹ Die Geltungsdauer des Vertrags endete nach Ablauf von 50 Jahren am 23.7.2002 (Art. 97 EGKS).

lichen, internationalen Organisationen unterscheiden. Zugleich wird in der Erklärung die funktionale Methode der Integration beschrieben: der Zusammenschluss in einem begrenzten Bereich (Kohle und Stahl), dem weitere Schritte folgen würden, mit dem eigentlichen Ziel der Sicherung des Friedens durch die Einigung Europas. Der Vertrag von 1951 hat mit der Einsetzung der Hohen Behörde und ihrer Befugnis zu verbindlichen Entscheidungen den Anstoß der Erklärung aufgenommen.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von 1957

Der EWG-Vertrag hat das supranationale Konzept des EGKSV fortgeführt und modifiziert, dadurch auch eine Basis geschaffen für den Ausbau dieses Konzepts durch die Rechtsprechung (siehe unten). Das Gemeinschaftsorgan „Hohe Behörde“ ist Modell für die Kommission der EWG; auch sie ist unabhängig und kann Entscheidungen treffen, die für die Mitgliedstaaten und für Unternehmen verbindlich sind, z.B. im Vertragsverletzungsverfahren und bei der Wettbewerbsaufsicht. In der Rechtsetzung stärkt der Vertrag demgegenüber den Ministerrat, in dem die Mitgliedstaaten ihre Interessen vertreten. Auch der Rat ist indessen Gemeinschaftsorgan: Seine Beschlüsse sind Rechtsakte der Gemeinschaft, nicht internationale Abkommen. Später wird auch das Europäische Parlament bei der Rechtsetzung stärkere Rechte erhalten.

In Verwirklichung der „funktionalen Methode“ (siehe oben) ist Gegenstand der neuen Gründung eine „Wirtschaftsgemeinschaft“, die einen „Gemeinsamen Markt“ zum Ziel hat, eine Zollunion, in der Grundfreiheiten den Warenverkehr, die Mobilität der Arbeitnehmer, Niederlassung der Unternehmen sowie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sichern sollen. Ein Mittel zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ist die Rechtsangleichung. Raum für eigene Gestaltungen geben die Politikbereiche, wie die Agrarmärkte, Wettbewerb, Verkehr, Ansätze einer Sozialpolitik, eine gemeinsame Handelspolitik und die Entwicklungspolitik. Für die Außenbeziehungen steht das Instrument der Assoziierung zur Verfügung.

Prägung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

Mit dem Begriff „Rechtsgemeinschaft“ wird die tragende Rolle des Rechts für die Existenz der EG beschrieben.² Damit wird auch der maßgebliche Beitrag

² Eingehend G. Nicolaysen: *Europarecht I*, 2. A. 2002, S. 106-109 mit weiteren Nachweisen.

der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Definition der Rechtsgestalt der Wirtschaftsgemeinschaft und zu ihrem Ausbau gekennzeichnet. Nach dieser Rechtsprechung „stellt der EWG-Vertrag, obwohl er in der Form einer völkerrechtlichen Übereinkunft geschlossen wurde, nichtsdestoweniger die grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft dar“³.

Im Vertrag haben die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft autonome Hoheitsrechte übertragen, die von den Organen der Gemeinschaft nach den Regeln der Verträge und in den Grenzen der dort begründeten Zuständigkeiten wahrgenommen werden. Als spezifische Qualitäten des Gemeinschaftsrechts hat der Europäische Gerichtshof die unmittelbare innerstaatliche Wirksamkeit der dafür geeigneten Bestimmungen herausgestellt⁴ sowie den Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht einschließlich des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten.⁵ Wesentliche Beiträge der Rechtsprechung sind auch die Begründung auswärtiger Kompetenzen in vergemeinschafteten Bereichen, die Gewinung ungeschriebener Gemeinschaftsgrundrechte, ferner die Begründung eines Schadenersatzanspruchs der Bürger (Unternehmen) gegen Mitgliedstaaten wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts.⁶ Methodisch gehört diese Rechtsprechung zur Rechtsfortbildung; tragende Grundlagen sind die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften und die Effektivität des Gemeinschaftsrechts gemäß dem Willen der Vertragsparteien. Die Legitimität der Rechtsfortbildung ist auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden.⁷

Erweiterungen

Zu den ersten politischen Motiven der Gründung der Montanunion gehörte die deutsch-französische Verständigung, mit der eine jahrhundertelange Feindschaft definitiv beendet werden sollte. Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde unter Beteiligung von vier weiteren Staaten abgeschlossen (Italien, Benelux), ebenso die Römischen Verträge. Der Beitritt weiterer Staaten war von Anfang

³ Gutachten EWR, Rs. 1/91, vom 14.12.1991, Slg 1991, I-6079, Rn. 21.

⁴ Urteil vom 5.2.1963, Rs. 26/62, Slg 1963, 1 (van Gend & Loos); danach kann der Bürger sich gegenüber den Mitgliedstaaten auf das Gemeinschaftsrecht berufen.

⁵ Urteil vom 15.7.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (Costa/ENEL), st. Rspr.; das BVerfG ist dieser Rechtsprechung nur zögernd gefolgt, siehe aber BVerfGE 102, S. 147.

⁶ Urteil vom 19.11.1991, Rs. C-6 u. C-9/90, Slg. 1991, I- 5357 (Francovich); Urteil vom 5.3.1996, Rs. C-46 u. C-48/93, Slg. 1996, I-1029 (Brasserie du Pêcheur).

⁷ Beschluss vom 8.4.1987, BVerfGE 75, S. 223, 242 (Kloppenburg).

an vorgesehen: Nach den Verträgen kann jeder europäische Staat die Mitgliedschaft beantragen; über die Aufnahme und ihre Bedingungen wird in festgelegten Verfahren entschieden (Art. 98 EGKSV, 237 EGV, jetzt Art. 49 EUV).

Mit diesen Maßgaben ist die Europäische Union kontinuierlich auf die heutige Zahl von 27 Mitgliedstaaten gewachsen: Großbritannien, Irland und Dänemark sind zum 1.1.1973 beigetreten, Griechenland zum 1.1.1981, Portugal und Spanien zum 1.1.1986, Finnland, Österreich und Schweden 1995, und der große Schritt der „Osterweiterung“ erfolgte zum 1.5.2004 mit Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Litauen, Lettland, Estland, Slowenien sowie Zypern und Malta; seit dem 1.1.2007 sind auch Bulgarien und Rumänien Mitglieder. Die Türkei hat (als assoziiertes Land seit 1964) 1987 den Beitritt beantragt. In Norwegen und der Schweiz wurde der Beitritt in Volksabstimmungen abgelehnt. Mit Norwegen, Island und Liechtenstein ist die EU durch den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verbunden.⁸ Alle Beitrittsverträge machten Änderungen der Grundverträge erforderlich, insbesondere im Zuschnitt der Institutionen; in vielen Fällen wurden Übergangsfristen für die Einführung von Vertragsbestimmungen beschlossen.

Die Erweiterung in diesen Dimensionen ist sicherlich bei den Gründungen nicht vorhergesehen worden; insbesondere wurde die Osterweiterung erst nach der Wende von 1989/90 im Ostblock möglich.⁹ Die Erstreckung der Union auf den größten Teil des Kontinents entspricht indes dem Ziel der Friedenssicherung in Europa; Frankreich und Deutschland waren dafür nur ein erstes Modell. Andererseits ist fraglich, ob der in den Grundstrukturen unveränderte Vertrag von 1957 noch hinreichend funktionsfähig für eine Union von 27 Mitgliedstaaten ist; das ist Gegenstand von Reformvorschlägen, so in der aktuellen Diskussion über eine Unionsverfassung (siehe unten).

Vertragsänderungen seit 1957

Der rechtliche Rahmen der EWG ist seit ihrer Gründung 1957 erheblich verändert worden.¹⁰ Dabei geht

⁸ In diesem Zusammenhang können auch die zahlreichen Assoziierungsabkommen erwähnt werden, insbesondere die Abkommen von Lomé mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik).

⁹ Die DDR wurde durch den Beitritt zur Bundesrepublik 1990 in den Geltungsbereich der Verträge einbezogen, ohne dass Beitrittsverträge mit der EG notwendig waren.

¹⁰ Die Aktivitäten der Gemeinschaft im Sekundärrecht, besonders durch Rechtsangleichung, können hier nicht berücksichtigt werden.

es in der Regel nicht um Anpassungen, wie meistens im nationalen Verfassungsrecht, sondern um eine Fortentwicklung, die der Methode der funktionalen Integration entspricht und z.B. in der Präambel Ausdruck gefunden hat: Sie bekundet den „festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“. Andere Schlagwörter sind „Vertiefung und Erweiterung“, und man spricht von einer „dynamischen Verfassung“.

Die Vertragsänderungen, die den Regeln der Verträge entsprechen, betreffen alle Bereiche des Vertragswerks, die Institutionen und die Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft. Marksteine der vertraglichen Entwicklung sind:

- der Fusionsvertrag von 1965 mit der Zusammenlegung der Organe zu einer gemeinsamen Kommission und einem gemeinsamen Rat;
- eine dynamische Entwicklung, in der sich die Vertiefung der Integration widerspiegelt, ist im Haushaltsrecht der EG zu verzeichnen. Die ursprünglich vertraglich aufgeschlüsselten Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten (Art. 200 EWGV a.F.) wurden in mehrfachen Änderungen durch ein System „eigener Einnahmen“ ersetzt, wie schon in Art. 201 EWGV a.F. vorgesehen. Grundlegend war der Eigenmittelbeschluss vom 21.4.1970, reformiert 1985, 1988, 1994 und 2000. Heute gehören zu den eigenen Einnahmen auf der Grundlage von Art. 269 EGV neben den „traditionellen Eigenmitteln“ (insbesondere Zölle), Einnahmen aus der Mehrwertsteuer der Mitgliedstaaten und ein festgelegter Satz auf den Gesamtbetrag des BSP aller Mitgliedstaaten. Auch das Haushaltsverfahren wurde mit einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments geändert (Haushaltsverträge von 1970 und 1975);
- die Direktwahlakte von 1976, durch die ab 1978 die schon in Art. 138 Abs. 2 EWGV a.F. verheißene unmittelbare Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (anstelle ihrer Delegation aus den nationalen Parlamenten) eingeführt wurde. Zusammen mit der schrittweisen Stärkung der Rechte des Parlaments wurde dadurch die demokratische Struktur der EG gestärkt;
- die Einheitliche Europäische Akte von 1986 mit Vertragsgrundlagen für die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik und für den Europäischen Rat, Ausweitung der Mehrheitsabstimmung und der Beteiligung des Europäischen Parlaments, Ermäch-

tigung für die Errichtung eines Gerichts erster Instanz,¹¹ Vollendung des Binnenmarkts bis 1992, Zuständigkeiten unter anderem in der Regionalpolitik, Forschungspolitik und im Umweltschutz;

- der Vertrag von Maastricht von 1992 als „Vertrag über die Europäische Union“ gemeinsamer Rahmen für die Europäischen Gemeinschaften, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen („drei Säulen“); Einführung der Unionsbürgerschaft; Grundlegung der Wirtschafts- und Währungsunion, die am 1.1.1999 mit der 3. Stufe der Währungsunion eingeleitet wurde.¹² Begrenzte Kompetenzen wurden für eine Reihe weiterer wirtschaftlich relevanter Lebensbereiche eingeführt oder verdeutlicht: (Aus-)Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, „Industrie“, Forschung. – Für die Rechtsetzung wurde ein Verfahren gleichberechtigter Mitwirkung von Rat und Parlament geschaffen („Mitscheidung“, siehe Art. 251 EGV). Das Bundesverfassungsgericht hat Verfassungsbeschwerden gegen die Ratifikation des Vertrags abgewiesen, hat indes den Spielraum der Bundesrepublik Deutschland bei der Fortsetzung der Integration eingeengt;¹³
- der Vertrag von Amsterdam von 1997, der das Mehrheitsprinzip im Rat und die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweitert hat; Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit wurden als Grundsätze für die Union und für die Mitgliedstaaten proklamiert (Art. 6 EUV), gegen Verstöße der Mitgliedstaaten ein Sanktionsverfahren installiert (Art. 7 EUV); auch das Bekenntnis zur nationalen Identität der Mitgliedstaaten wurde festgeschrieben (Art. 6 Abs. 3 EUV). Materiell wurde dem Vertrag ein eigenes Beschäftigungskapitel als Ergänzung zur Wirtschafts- und Währungsunion eingefügt (Art. 125 bis 130 EGV);
- der Vertrag von Nizza (2001), der die Rechtsordnung der Union auf die bevorstehende Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten („Osterweiterung“) vorbereiten sollte. Die institutionellen Vorkehrungen dazu finden sich überwiegend nicht in den Vertragstexten, sondern im Protokoll über die Erweiterung der Union sowie in einer Erklärung der Regierungskonferenz

¹¹ Die Errichtung erfolgte durch Beschluss des Rates vom 24.10.1988.

¹² Ein erster Versuch zu einer Währungsunion wurde schon durch den „Werner-Plan“ von 1971 eingeleitet. Erfolgreich war demgegenüber das Europäische Währungssystem von 1978 als Vorläufer der Währungsunion.

¹³ Urteil vom 12.10.1993, BVerfGE 89, 155.

von Nizza zur Erweiterung der EU. Die Erklärung enthält Tabellen insbesondere über die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament und über die Stimmengewichtung im Rat für eine Union mit 27 Mitgliedstaaten, also nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum 1.1.2007. Nach dem Protokoll kann für Mehrheitsabstimmungen im Rat auf Antrag überprüft werden, ob die Mitgliedstaaten der qualifizierten Mehrheit mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der EU entsprechen (demographischer Faktor). Für die Kommission wurde zunächst festgelegt, dass ihr nur ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats angehören soll. Bei 27 Mitgliedstaaten soll nach einem Verfahren gleichberechtigter Rotation eine kleinere Kommission eingesetzt werden können. Weitere Bestimmungen des Nizza-Vertrags betreffen Vorkehrungen für eine Entlastung der Gerichtsbarkeit durch Aufwertung des Gerichts erster Instanz, ferner die erleichterte Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“ einiger Mitgliedstaaten (Art. 43-45 EUV) sowie ein „Frühwarnsystem“ bei einer Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch einen Mitgliedstaat (Art. 6 und 7 EUV);

- die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die anlässlich der Regierungskonferenz von Nizza von einem Konvent erarbeitet worden war und am 7.12.2000 durch die Präsidenten von Parlament, Rat und Kommission „feierlich proklamiert“ wurde. Dadurch wurde keine Rechtsverbindlichkeit bewirkt, aber die Grundrechte der Charta wurden Bestandteil einer europäischen Werteordnung.

Der Vertrag von Nizza hat die Erwartungen nicht erfüllt. Die Vorbereitung der Institutionen auf den Beitritt von zehn bis zwölf neuen Mitgliedstaaten kommt nur wenig über eine Fortschreibung der einschlägigen Regeln in Anpassung an die erhöhten Zahlen hinaus. Insofern bleibt außer Betracht die Handlungsfähigkeit einer Union von immer mehr Mitgliedstaaten mit immer größeren Unterschieden ihrer Interessen und ihrer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen, mit unterschiedlicher Bereitschaft zu Einschränkungen der Souveränität zugunsten gemeinschaftlicher Interessen bei immer schwerfälligeren Gemeinschaftsorganen.

Der Verfassungsvertrag

So ist bemerkenswert, dass schon die Schlussakte der Regierungskonferenz von Nizza (2000) in einer „Erklärung zur Zukunft der Union“ (23) zwar einerseits den

Erfolg der Reformen proklamiert und feststellt, dass damit die erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen sind, dass aber andererseits eine „breiter angelegte Diskussion“ angekündigt wird, der konkrete Ziele gesetzt werden, unter anderem eine Verbesserung und dauerhafte Sicherung der demokratischen Legitimation und der Transparenz der Union und ihrer Organe.

Schon ein Jahr später hat der Europäische Rat von Laeken (14./15. Dezember 2001) als Anlage zu seinen Schlussfolgerungen die Erklärung „Zur Zukunft der EU“ angenommen und einen Konvent einberufen, der die wesentlichen Fragen der künftigen Entwicklung prüfen sollte; sie gipfelten in der Erwägung, ob die Vereinfachung und Neuordnung der bestehenden Verträge nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen würde. Dementsprechend trat am 28.2.2002 der Europäische Konvent zusammen. Er bestand aus den „Hauptakteuren der Debatte über die Zukunft der Union“: Vertretern der Staats- und Regierungschefs, Mitgliedern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments und zwei Vertretern der Kommission; auch die zehn Beitrittsländer der „Osterweiterung“ von 2004 waren bereits im Konvent vertreten.

Der vom Konvent am 18.7.2003 dem Europäischen Rat überreichte Entwurf wurde von der Regierungskonferenz beraten und mit Veränderungen am 29.10.2004 als „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ unterzeichnet. Die Ratifikation ist bisher in zwei Mitgliedstaaten (Frankreich und Niederlande) am negativen Ausgang eines Referendums gescheitert. Das weitere Schicksal des Vertrags ist ungewiss.

Der Verfassungsvertrag ist ein neuer Anlauf in einer Reihe von Bemühungen, der Gemeinschaft bzw. der Union eine „Verfassung“ zu geben. Als ersten Versuch kann man den Vertrag zu einer Politischen Gemeinschaft betrachten, der auf der Grundlage der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ausgearbeitet worden war, mit deren Scheitern 1954 aber aufgegeben wurde. Nach anderen Initiativen, die mit den Namen Fouchet und Tindemans verbunden waren, hat das Europäische Parlament 1984¹⁴ und 1994¹⁵ Entwürfe einer Verfassung vorgelegt, die jedoch von den Mitgliedstaaten nicht akzeptiert wurden.

¹⁴ Siehe dazu J. Schwarze, R. Bieber (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tagung des Europa-Kollegs Hamburg 3.-5.11.1983, 1984.

¹⁵ Siehe dazu M. Hilf: Eine Verfassung für die EU: Zum Entwurf des institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, in: *Integration* 1994, S. 68.

Die Verfassung vereinigt in einer einheitlichen Urkunde den EU-Vertrag und seine drei „Säulen“, die EG und die Grundrechtecharta. Die Gründung der Union wird auf den Willen der Bürger und der Staaten Europas zurückgeführt (Art. I-1).

- Die Verfassung enthält einen Titel „das demokratische Leben der Union“ (Art. I-45 bis Art. I-52);
- sie definiert die Kategorien von Zuständigkeiten (Art. I-11 bis I-18);
- sie präzisiert die Definition und die Aufgaben der Organe sowie der Handlungsinstrumente;
- sie stärkt die Rechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung und im Haushaltsverfahren;
- sie kreiert das Amt eines Außenministers der Union (Art. I-28);
- sie ermöglicht einen freiwilligen Austritt aus der Union (Art. I-60).

So wie die Verträge von 1951 und von 1957, die weithin schon als „Verfassung“ bezeichnet wurden,¹⁶ ist auch der Verfassungsvertrag von 2004 nicht als Staatsverfassung konzipiert. Die Union ist kein Staat, ihre Strukturen sind durch die besonderen Erfordernisse mitgliederschaftlicher Einbindung der beteiligten Staaten und durch die Übertragung begrenzter Zuständigkeiten geprägt.

Ob die Verfassung die Handlungsfähigkeit der Union verbessert, lässt sich nicht vorhersehen. Dazu könnten einige Reformen beitragen: fünfjährige Amtsdauer des Präsidenten des Europäischen Rates, größere Zahl von Mehrheitsentscheidungen im Rat, Einführung des Europäischen Außenministers mit fünfjähriger Amtszeit, Stärkung des Kommissionspräsidenten, Möglichkeit der Verkleinerung der Kommission mit Rotationsverfahren. Andererseits kann auch die Verfassung den Willen der 27 Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit im Gemeinschaftsinteresse nicht erzwingen. Allerdings war die Unterzeichnung durch alle (damals 25) Mitgliedstaaten ein positives Zeichen, und die Ratifikation in den 27 Ländern, in welcher Gestalt auch immer, wäre ein Signal, dass sie in Zukunft alle zu den in der Verfassung proklamierten Zielen einer Fortsetzung und Stärkung der Integration beitragen werden. Ein Scheitern des Vertrags würde als eine ernste Krise der Europäischen Union beurteilt werden.

¹⁶ BVerfGE 22, 293, 296; EuGH Rs. 294/83 (Les Verts), Urteil vom 23.4.1986, Slg. 1986, S. 1339, 1356; Gutachten 1/91 vom 14.12.1991 (EWR I) Slg. 199, I-6079, Rn. 21.