



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 18

10.12.2004

Christian Calliess:

Die Werte in der Europäischen Union

– Der europäische Staaten- und Verfassungsverbund als Werteverbund –

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag ist unter dem Titel „Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht“ in überarbeiteter Fassung erschienen in: JZ 2004, Heft 21, S. 1033 ff.

Die Werte der Europäischen Union - Der europäische Staaten- und Verfassungsverbund als Werteverbund - *

I. Auf der Suche nach Europas Seele: Die EU als Konsumgenossenschaft oder Wertegemeinschaft?

„Wo steckt Europas Seele?“, so fragte kürzlich der Schriftsteller *Leon de Winter* in einem Essay und drückt damit stellvertretend für viele ein Unbehagen an Europa aus, dass sich im Zuge der fortschreitenden Integration Europas und der Erweiterung verstärkt Ausdruck verschafft. Der Schriftsteller schreibt: „Europa hat eine Fahne und eine Hymne, doch solange es keine Entstehungsmythologie besitzt, Geschichten von Helden und Opfern, Geschichten über Leben und Tod, wird es keine Seele haben. Wer kennt die „Founding fathers“ unserer EU? Wer kennt ihre mitreißenden Reden, ihre leidenschaftlichen Ideen? Wer kennt die Orte, an denen unsere Helden für das freie Europa gefallen sind?“ Die Ambivalenz seiner Zeilen erkennt de Winter, wenn er konstatiert: „Europa ist ein entideologisierter Erdteil, den der Gedanke an beseelte Nationen schaudern lässt. Das braucht kein Manko zu sein, im Gegenteil angesichts seiner Vergangenheit ist das ein geradezu rührender Gewinn. Europas Identitätskrise krönt die europäische Zivilisation. Die Frage ist nur, wie lange das so weitergehen kann...“

Jahrzehntelang hätten, so schreibt de Winter, die Techno- und Bürokraten der Union erfolgreich an einem Prozess zur wirtschaftlichen Verflechtung der Länder gearbeitet, dabei sei aber „in ihren Papiermühlen“ übersehen worden, dass auch Unionen zwischen Ländern eine Seele haben müssen, eine Idee oder ein Ideal, das über allen Einzelinteressen steht und in dem sich alle vereint fühlen“. Die EU sei ein effektiver Apparat, aber ohne innere Mitte, sie veranlasse nicht zur gefühlsmäßigen Identifikation, sondern fungiere höchstens als Interessengemeinschaft, vergleichbar mit dem ADAC, bei dem die Mitgliedschaft Vorteile bringe, für den aber, so de Winter „niemand sein Leben hingeben würde“ – worüber ich

* Bei dem Beitrag handelt es sich um die Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 9. Juli 2004 in der Aula der Georg-August-Universität Göttingen gehalten hat. Für ihre hilfreiche Unterstützung bei der Materialsammlung danke ich meinen Assistentinnen Frau *Sibylle Seyr*, LL.M.Eur und Frau *Heide Wedemeyer*.

persönlich sowohl im Hinblick auf den ADAC als auch im Hinblick auf Europa ehrlich gestanden sehr erleichtert bin.

Mit ähnlicher Sentenz wird auch in der Wissenschaft, etwa von Ulrich Haltern, ein Sinnproblem der EU erkannt. Dieses bestehe darin, dass sich niemand wirklich für die EU interessiere. Die EU produziere Texte, die niemand liest und niemand kennt. Ich zitiere Haltern: „Die Texte der Union sind nicht die „unsrigen“. Sie sind einfach nur Texte, leere Hüllen ohne Wurzeln, Ideen, denen die Kraft fehlt, Anspruch auf Loyalität zu erheben ... Die Texte der EU konstituieren kein kollektives Selbst, sondern einen Gemeinsamen Markt. Märkte aber können uns nichts darüber sagen, wer wir sind. Der Wirtschaft ist gleichgültig, wer hinter dem Platzhalter der Nachfrage steht.“¹ Anders als de Winter, der sich in seiner Ambivalenz insoweit bedeckt hält, formuliert Haltern immerhin eine Lösung des Sinnproblems, die sich an jene ironisch-postmodernen Gesellschaftsbeschreibungen anlehnt, die den Bürgerstatus auf einen angeblich zeitgemäßen Konsumentenstatus reduzieren. Danach ist Bürgerschaft eher eine Sache des Konsums als von Rechten und Pflichten und postmoderne Identität entfaltet sich zuvorderst in Shopping-Malls (Einkaufsgalerien) und nicht im politischen Raum. In Anschluss hieran verfißt Haltern eine Art ironisch-postmoderne „Theorie der Ehrlichkeit“, die der EU nahe legt, „sich zur marktkomensurablen Imagination in Europa – zum Konsumenten – zu bekennen“.² Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis vergleicht Haltern – man weiß nicht, ob man weinen oder lachen soll (ich habe mich angesichts der gelungenen Formulierungen für letzteres entschieden) – die Konventsentwürfe für eine europäische Grundrechte-Charta und eine europäische Verfassung mit der Werbestrategie eines Schuhherstellers, die im Wege eines ästhetischen Diskurses mit dem Konsumenten vergessen machen will, dass es sich nur um den Kauf von Schuhen handelt. Ganz in diesem Sinne stellen für Haltern europäische Flagge und Hymne ebenso wie Grundrechte-Charta und Verfassung „europäisches Pathos“ dar, mit dem die EU vergessen machen will, dass sie sich letztlich nur über einen Binnenmarkt definiert. Die Konventsentwürfe samt ihres Wertanspruchs entlarvt Haltern dementsprechend als „Patina“, mit der die EU im Wege „konsumästhetischer Urigkeit“ ihre Geschichts- und Gesichtslosigkeit und damit ihr Sinnproblem zu lösen hoffe.³

¹ Haltern, KriV 2002, S. 261 (264 f.).

² Haltern, in: v. Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, S. 803 (837 ff.).

³ Haltern, KritV 2002, S. 261 ff. (264 f., 268 f.).

So ambivalent die Perspektive de Winters ist, so sehr veranlasst Haltern mit seinen pointierten Überlegungen, die notwendig viele Aspekte ausblenden, auch den Europa- und Verfassungsrechtler zu einem nachdenklichen Schmunzeln. Was ist dran an den Gedanken dieser beiden für eine gewissen Grundstimmung typischen Stimmen, befindet sich Europa in einer Sinnkrise? Ist die EU wirklich nur eine europaweite Shopping-Mall für Konsumenten, mithin eine reine Wirtschaftsgemeinschaft? Oder ist diese Beschreibung nicht eine unzulässige Verkürzung, weil sie verkennt, dass die EU – in Verwirklichung des Gedankens der europäischen Integration – längst zu einer Wertegemeinschaft geworden ist, die durch die Europäische Verfassung – jetzt auch für jedermann sichtbar – gekrönt wird? Dem wollen meine folgenden Überlegungen nachgehen.

II. Zum Wertebegriff

Werte sind Grundeinstellungen der Menschen, die sich durch eine besondere Festigkeit und Überzeugung von der Richtigkeit auszeichnen⁴. Sie haben eine normative Orientierungsfunktion, indem sie gut von schlecht und richtig von falsch unterscheiden⁵. Die Gesamtheit der Werte bildet das *Wertesystem* einer Gesellschaft; die von der Mehrheit der Gesellschaftsmitglieder akzeptierte und internalisierte Vorstellung über das Wünschenswerte⁶. Werte bestehen nicht beziehungslos nebeneinander, sie bilden Elemente hierarchisch strukturierter Wertsysteme. An der Spitze dieses Wertesystems stehen – geht man von dem Vorliegen einer Hierarchie der Werte einer Gesellschaft aus⁷ – die *Grundwerte*. Je widerspruchärmer das umfassende Wertesystem einer Gesellschaft ist, umso mehr ist diese integriert und umso weniger durch Konflikte belastet.⁸ Auf diese Weise können Werte also eine integrierende Funktion haben, die zur Identitätsbildung in einem Gemeinwesen beitragen kann.

Werte stehen gewissermaßen zwischen Recht und Moral⁹. Rechtlich beschreiben Werte Güter, die eine Rechtsordnung als vorgegeben oder aufgegeben anerkennt¹⁰. Jeder Norm liegt

⁴ Vgl. *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung, JZ 2004, S. 3.

⁵ *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung in JZ 2004, S. 1 (3)

⁶ Vgl. Meyers enzyklopädisches Lexikon, Bd. 25: Waq - Zz, S. 252.

⁷ Zur Frage nach einer Rangordnung der Werte als Gegenstand der Wertphilosophie vgl. *Böckenförde*, Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts, in: *ders.* Recht, Staat, Freiheit, S. 76ff.

⁸ *Hillmann*, Soziale Werte in Reinhold (Hrgs.), Soziologielexikon, 3. Auflage 1997, Stichwort „soziale Werte“

⁹ *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung, JZ 2004, S. 3.

¹⁰ *Reimer*, Wertegemeinschaft durch Wertennormierung? Die Grundwerteklausel im europäischen

so gesehen mindestens ein Wert zugrunde, der durch sie konkretisiert und transformiert wird. Werte unterscheiden sich von Grundsätzen, Grundrechten und Zielen: Ihnen fehlen spezifische Beschränkungen, indem sie z.B. nicht auf bestimmte Rechtsfolgen und Adressaten festgelegt sind.¹¹ Da Werte keine Schranken haben, können sie leicht miteinander kollidieren¹² oder sich gar widersprechen¹³.

Problematisch bleibt freilich die inhaltliche Definition von Werten, da der Wertebegriff durch Unbestimmtheit, Vielschichtigkeit, Subjektivität und Kontextbezogenheit gekennzeichnet ist¹⁴. Werte sind schillernd¹⁵, deshalb haben sie auch keinen fixen Inhalt, sondern verändern sich im Laufe der Zeit und aufgrund der gesellschaftlichen Bedingungen¹⁶. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Werte geschichtlich entstandene, kulturell relative, mitunter auch herrschaftstechnisch manipulierte, wandelbare und somit auch bewusst gestaltbare allgemeine Zielvorstellungen, Orientierungsleitlinien und –standards, Maßstäbe und Legitimationsgrundlagen für das Verhalten von Menschen formulieren.¹⁷

Trotz dieser aus dem unbestimmten, ja diffusen Charakter von Werten fließenden Defiziten, will und kann die Rechtsordnung nicht auf die Normierung von Werten verzichten.

So spricht beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in seiner *Liith*-Entscheidung¹⁸ von der Aufrichtung einer *objektiven Wertordnung* durch die Grundrechte des Grundgesetzes¹⁹. Über ihre Funktion als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat hinaus bilden die Grundrechte insoweit ein Wertesystem, das Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung

Verfassungsvertrag in ZG 2003, S. 208 (209)

¹¹ Reimer, Wertegemeinschaft durch Wertennormierung? Die Grundwerteklausel im europäischen Verfassungsvertrag in ZG 2003, S. 208 (209f.)

¹² Reimer, zitiert in Fn.10, S. 216

¹³ *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung in JZ 2004, S. 1 (3)

¹⁴ *Speer*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft in Die öffentliche Verwaltung 2003, S. 981

¹⁵ *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung in JZ 2004, S. 1 (3)

¹⁶ vergleiche auch *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung in JZ 2004, S. 1 (3)

¹⁷ *Hillmann*, Soziale Werte in Reinhold (Hrsg.), Soziologielexikon, 3. Auflage 1997, Stichwort „soziale Werte“

¹⁸ BVerfGE 7, 198.

¹⁹ Dieser Ansatz wurde in der Literatur mit dem Hinweis auf die Problematik einer Heranziehung der Wertphilosophie zur Rechtsbegründung teilweise kritisiert, vgl. insbesondere *Forsthoff*, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes in: FS für Carl Schmitt, S. 35ff.; *Böckenförde*, Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts, in: *ders.* Recht, Staat, Freiheit, S. 67ff.; *Goerlich*, Wertordnung und Grundgesetz; allgemein zu dieser Streitfrage *Dreier*, Dimensionen der Grundrechte, S. 10; die Rechtsprechung des BVerfG bietet hierfür jedoch keinen Anhaltspunkt; vgl. *Jarass*, Grundrechte als Wertentscheidungen, in: AöR 110 (1985), S. 367 mwN. Die Diskussion soll hier dahingestellt bleiben.

beeinflusst. Dieses Wertesystem hat für die Gesellschaft eine integrative Funktion²⁰ und dient in besonderem Maße der normativen Orientierung²¹.

Auch auf internationaler Ebene besteht in Hinblick auf das Bestehen und die Anerkennung von jedenfalls einigen wenigen „universellen“²² Werten grundsätzlich Übereinstimmung. In verschiedenen Ausprägungen werden weltweit die Grundwerte der Freiheit, des Friedens, der Menschenwürde und der Gleichheit der Menschen geteilt, unabhängig davon, auf welche Weise diese Werte durch das Recht und dessen Umsetzung tatsächlich realisiert werden. Sie haben Eingang gefunden in die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die auf internationaler und europäischer Ebene bestehenden Vertragsregimes zum Schutze der Menschenrechte. Die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen vom 8. September 2000²³ benennt als essentielle Grundwerte der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert die Werte der *Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Toleranz*, der *Achtung vor der Natur* und der *gemeinsam getragenen Verantwortung* und umreißt damit in wenigen Worten das Fundament der weltweit geteilten Wertvorstellungen.

III. Europäische Werte im Werden: Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Wertegemeinschaft

1. Die Leitwerte des europäischen Einigungswerkes: Frieden durch Integration der Wirtschaft

Ziel der europäischen Integration war zunächst die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, in einem ersten Schritt für die kriegswichtigen Industriezweige Kohle und Stahl (EGKS), dann für die gesamte Wirtschaft (EWG). Die darüber definierte Wirtschaftsgemeinschaft war von Beginn an jedoch kein Selbstzweck. Vielmehr sollte sie, wie schon die Gründungsverträge der EWG u.a. mit ihrer Präambelformulierung „an ever closer union“ deutlich machten, durch Verflechtung der Wirtschaft der Friedenssicherung²⁴ dienen und in der Folge eine Integration der europäischen Staaten und Völker auch auf der politischen Ebene motivieren. So gesehen

²⁰ *Schneider*, Die europäische Union als Wertegemeinschaft auf der Suche nach sich selbst, in: *Die Union* 1/2000, S. 22.

²¹ *Di Fabio*, Grundrechte als Werteordnung, *JZ* 2004, S.3

²² Auf die grundsätzliche Frage nach der Universalität der Menschenrechte soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden; vgl. hierzu *Stern*, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: *Merten/Papier* (Hrsg.) Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. 1, § 1 Rn. 79ff.

²³ Generalversammlungsresolution 55/2.

²⁴ Vgl. *Bleckmann*, Europarecht, 1997, Rdnr. 26.

ist die EG von Beginn an auf das „magische Wertedreieck“ aus Frieden, Wirtschaft und Integration, gebündelt in dem Motto „Frieden durch Wirtschaftsintegration“, gegründet. Mit jenem Wertedreieck sind die nach wie vor gültigen Leitwerte der EU formuliert, die ihre Basis und Wurzeln gleichermaßen definieren.

2. Werte im Binnenmarkt I: Die Deregulierung nationalen Rechts durch die Grundfreiheiten und die Entwicklung zwingender Erfordernisse als Auffangnetz

Kern der Wirtschaftsgemeinschaft ist die Errichtung eines Binnenmarktes²⁵, den Art. 14 EGV als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist“ legal definiert. Die entsprechenden Grundfreiheiten gewährleisten subjektive Rechte²⁶, auf die sich der einzelne Marktbürger unmittelbar vor den nationalen Gerichten berufen kann und sichern – im Zweifel über den Weg des gerichtlichen Vorlageverfahrens zum EuGH gem. Art. 234 EGV – die Verwirklichung des Binnenmarktziels.

Über die gegenüber nationalem Recht vorrangigen und unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten wird der an der Wahrung seiner Rechte interessierte Marktbürger auf diese Weise zur Verwirklichung des Binnenmarktes mobilisiert.²⁷ In Kombination mit dem vom EuGH betriebenen Ausbau der Grundfreiheiten von reinen Diskriminierungsverboten, die im Falle grenzüberschreitender Tätigkeit eine Inländergleichbehandlung gewährleisten sollen, zu mehr oder weniger umfassenden Beschränkungsverboten²⁸, entwickelten die Grundfreiheiten eine ungeahnte Deregulierungskraft, indem sie auch nicht diskriminierende nationale Sozial-, Umwelt- oder Verbraucherschutzstandards einer Marktkonformitätskontrolle seitens der Kommission und des EuGH als Hüter der Verträge unterwarfen.²⁹

²⁵ Vorangegangen war das Weißbuch der Kommission zur „Vollendung des Binnenmarkts“ vom 14.6.1985 (KOM (85) 310), das erstmals die Maßnahmen darlegte, die zur Abschaffung der noch bestehenden Handelshemmnisse erforderlich waren.

²⁶ Grundlegend *EuGH* Rs. 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1; zu den subjektiven Rechten im Gemeinschaftsrecht *Kingreen/Störmer*, *EuR* 1998, 263 ff.; *Gebauer*, Die Grundfreiheiten des EG-Vertrages als Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, S. 32 ff.

²⁷ Hierzu *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 42 ff.

²⁸ Dazu *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2002, S. 147 ff. (156 f., 172 ff.); krit. *Kingreen*, Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1999, S.115 ff.

²⁹ *Epiney*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.) Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2002, Art. 28 EG, Rdnr. 18.

Dabei erwies sich insbesondere die Linie des EuGH, den Tatbestand der Grundfreiheiten beginnend mit dem berühmten Dasonville-Urteil³⁰ im Interesse der europäischen Integration weit und die den Grundfreiheiten zur Seite gestellten Rechtfertigungsgründe gleichzeitig eng auszulegen, als ein europäisches Deregulierungsinstrument, das angesichts der limitierten und eng ausgelegten Rechtfertigungsgründe (z.B. gem. Art. 30 EGV) zu undifferenziert Lücken in die gemeinwohlverträgliche Flankierung des Marktes riss. In der Rechtssache Cassis de Dijon³¹ hat der Gerichtshof daher die ausdrücklichen Rechtfertigungsgründe des Art. 30 EGV um so genannte zwingende Erfordernisse erweitert. Zu diesen zwingenden Erfordernissen, die – im Ergebnis als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe wirkend – geeignet sind, eine unterschiedslos anwendbare Marktbeschränkung zu legitimieren, zählt der EuGH z.B. den Verbraucherschutz³², den Umweltschutz³³, eine wirksame steuerliche Kontrolle³⁴, die Lauterkeit des Handelsverkehrs³⁵, die Medienvielfalt³⁶, den Schutz der sozialen Sicherungssysteme³⁷, die Arbeitsumwelt³⁸ oder die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege³⁹. Auf diese Weise hat der Gerichtshof Schritt für Schritt über die in den geschriebenen Rechtfertigungsgründen der Grundfreiheiten enthaltenen Werte hinaus eine umfassende Liste von europäisch anerkannten Einzelwerten formuliert, die Eingriffe in die Marktfreiheiten legitimieren können.

3. Werte im Binnenmarkt II: Freier Wettbewerb im Binnenmarkt und Daseinsvorsorge

Gemäß Art. 86 Abs. 1 EGV macht der freie Wettbewerb im Binnenmarkt auch nicht vor öffentlichen Unternehmen Halt. Im Zuge der in dieser Norm verankerten Deregulierungs- und Privatisierungszuständigkeit der EG gerieten automatisch auch Staatsunternehmen, die im Allgemeininteresse Leistungen der Daseinsvorsorge wie Post, Telekommunikation, Energieversorgung, Wasserversorgung etc. erbringen, in das Visier des europäischen Wettbewerbsrechts.⁴⁰ Die insoweit recht unbestimmt formulierte Rechtfertigungsnorm des Art. 86 Abs. 2 EGV wurde vor diesem Hintergrund durch die Amsterdamer Vertragsrevision

³⁰ *EuGH* Rs. 8/74, Dasonville, Slg. 1974, 837 (852 f.).

³¹ *EuGH* Rs. 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649 (662).

³² *EuGH* Rs. C-239/90, Boscher, Slg. 1991, I-2023.

³³ *EuGH* Rs. 302/86, Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607, Rdnr. 8, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Rdnr. 27 ff, Rs. C-379/98, Preussen Elektra, Slg. 2001, I-2099, Rdnr. 79.

³⁴ *EuGH* Rs. 13/77, G.B.-Inno Slg.1977, 2115.

³⁵ *EuGH* Rs. 16/83, Prantl, Slg. 1984, 1299

³⁶ *EuGH* Rs. C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, I-3689.

³⁷ *EuGH* Rs. C-120/95, Decker, Slg. 1998, I-1831.

³⁸ *EuGH* Rs. 312/89, Slg. 1991, I-997.

³⁹ *EuGH* Rs. 3/95, Reisebüro Broede, Slg. 1996, I-6511.

⁴⁰ Dazu u.a. der Beitrag von Götz, in: Brede, Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben,

von 1998 durch einen neuen Artikel 16 EGV ergänzt, der den Status der gemeinwirtschaftlichen Dienste als legitime und prinzipiell binnenmarktkonforme Maßnahme hervorhebt. Interessant ist, dass Art. 16 EGV als derzeit einzige geltende Norm des Primärrechts⁴¹ ausdrücklich von Werten spricht, konkret von dem Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Daseinsvorsorge) innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen. Dementsprechend hat die Kommission in ihrem Grünbuch zu den Leistungen der Daseinsvorsorge vom 21.5.2003⁴² diese so genannten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als unverzichtbaren Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells und Teil der Werte, die allen europäischen Gesellschaften gemeinsam sind, definiert. Konkret spricht die Kommission davon, „dass den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach Art. 16 EG-Vertrag unter den gemeinsamen Werten der Union ein besonderer Stellenwert zukommt“.⁴³ Mit Art. 16 EGV wird erstmals explizit hervorgehoben, dass die Wirtschaftsgemeinschaft gleichzeitig auch eine Wertegemeinschaft ist, deren unter Umständen gegenläufige Belange miteinander in einen Ausgleich zu bringen sind.

4. Werte im Binnenmarkt III: Der durch Querschnittsklauseln sozial und ökologisch qualifizierte Binnenmarkt

Das Verständnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als komplementär angelegte Wertegemeinschaft unterstreichen aber auch die zahlreichen so genannten Querschnittsklauseln, die insbesondere für die mit primär ökonomischer Motivation verfolgten Politiken samt diesbezüglicher europäischer Gesetzgebung das Gebot statuieren, die Belange der jeweiligen Querschnittspolitik (z. B. Umweltschutz, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz, Kultur) angemessen zu berücksichtigen. Wenn nach Art. 6 EGV die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen, so bedeutet dies beispielsweise, dass eine undifferenzierte Liberalisierung der Güterkraftverkehrspolitik im Binnenmarkt ohne jede Rücksicht auf die Umweltauswirkungen nicht zulässig ist.⁴⁴ Die Querschnittsklauseln heben

2001, S. 17 ff. (189 ff.); ferner zur Wasserwirtschaft *Pöcherstorfer*, ZUR Sonderheft 2003, S. 184 ff.

⁴¹ *Pernice/Wernicke*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrgs.), EU-Kommentar 2003, Art. 16 EG, Rdnr. 15.

⁴² KOM(2003) 270 endgültig; zu den Inhalten *Ruge* ZRP 2003, 354ff.

⁴³ Mitteilung der Europäischen Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ vom 20.9.2000, KOM (2000) 580 endg., Rdnr. 64.

⁴⁴ Hierzu *Calliess*, ZAU 1994, 322 ff.

somit bestimmte Werte der Europäischen Union hervor und verhelfen ihnen im Einzelfall zur Durchsetzung.⁴⁵

5. Subsidiarität und Bürgernähe als ergänzende Leitwerte

Der Gehalt des seit dem Vertrag von Maastricht (1992) in Art. 5 Abs. 2 EGV verankerten Subsidiaritätsprinzips lässt sich dahingehend definieren, dass der kleineren Einheit der Vorrang im Handeln (Zuständigkeitsprärogative) gegenüber der größeren Einheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zukommt. In Übereinstimmung mit diesem Gedanken des Subsidiaritätsprinzips steht das Ziel der Bürgernähe, das in der Präambel des EUV – hiernach sollen „Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah“ getroffen werden – wie auch in Art. 1 Abs. 2 EUV formuliert wird. Auf dieser Grundlage bekennt sich die EU zu dem Wert möglichst dezentraler Entscheidungen mit der Folge, dass eine europäische Maßnahme nur dann zulässig ist, wenn sie nicht schon auf der Ebene der Gemeinden, der Länder und Regionen oder der Mitgliedstaaten getroffen werden kann (vgl. jetzt auch Art. I-9 Abs. 3 Verfassungsentwurf).⁴⁶

6. Die Gemeinschaftsgrundrechte als Kristallisationspunkt einer europäischen Werteordnung

Der EG-Vertrag kannte zum Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens mangels Grundrechtskatalogs keinen Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der EG-Organe. Das war insofern problematisch, als das europäische Gemeinschaftsrecht nach der Rechtsprechung des EuGH im Fall Internationale Handelsgesellschaft⁴⁷ auch Vorrang vor dem nationalen Verfassungsrecht, mithin auch Vorrang vor den nationalen Grundrechten genießen sollte. Ohne Grundrechtsschutz auf der europäischen Ebene wäre auf diese Weise, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Solange I-Entscheidung⁴⁸ zu Recht bemängelte, eine rechtsstaatlich bedenkliche Lücke entstanden. Jene schloss der EuGH, beginnend mit seiner Entscheidung in der Rechtssache Stauder⁴⁹ aus dem Jahre 1969 im Wege richterlicher Rechtsfortbildung, indem er die Grundrechte als Teil der ungeschriebenen allgemeinen

⁴⁵ Vgl. *Gasse*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts, 2000; speziell zur Querschnittsklausel im Bereich des Umweltschutzes *Calliess* DVBl. 1998, 559ff.

⁴⁶ *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Auflage, 1999, 25 ff.

⁴⁷ *EuGH* Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125.

⁴⁸ BVerfGE 37, 271 ff.

⁴⁹ *EuGH* Rs. 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419.

Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung schützte. Diese Grundsätze umschreibt Generalanwalt Römer in seinen Schlussanträgen als die durch wertende Rechtsvergleichung zu ermittelnden *gemeinsamen Wertvorstellungen* des nationalen Verfassungsrechts, insbesondere der nationalen Grundrechte, die als ungeschriebener Bestandteil des Gemeinschaftsrechts zu beachten seien.⁵⁰

In späteren Urteilen berief sich der EuGH ergänzend zunehmend auf die Europäische Menschenrechtskonvention, die EMRK.⁵¹ Dieser richterrechtliche Grundrechtsschutz wurde mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 in Art. 6 Abs. 2 EUV zunächst explizit kodifiziert. Um die Bedeutung der Grundrechte und ihren Gehalt aber auch für die Unionsbürger sichtbar zu machen, erteilte der Europäische Rat von Köln im Juni 1999 dem von Roman Herzog geleiteten Grundrechtekonvent als unabhängigem Gremium unter starker parlamentarischer Beteiligung den Auftrag, eine Charta der Grundrechte zu erstellen. Diese wurde am 7. Dezember 2000 im Kontext der Vertragsrevision von Nizza allerdings nur feierlich proklamiert⁵² und blieb damit unverbindlich. Der von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Verfassungsentwurf, der 2002/03 unter der Leitung von Giscard d'Estaing ausgearbeitet wurde, übernimmt die Charta nunmehr als Teil II in die Verfassung, womit diese im Falle des In-Kraft-Tretens der Verfassung rechtsverbindlich würde.

Die Präambel der Grundrechte-Charta schreibt in ihrem Absatz 1 das Ziel der Völker Europas fest, „auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen“. Diese gemeinsamen Werte werden im zweiten Absatz der Präambel präzisiert, wonach sich die Union auf die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität gründet und auf den Grundsätzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht“. Insgesamt kann die Charta als moderner und umfassender Grundrechtskatalog bezeichnet werden. Modern, weil sie nicht nur die klassischen Freiheits- und Gleichheitsrechte enthält, sondern auch auf neue Herausforderungen reagiert, etwa durch Gebote und Verbote im Bereich der Medizin und Biologie (z. B. in Art. 3 Abs. 2 ein Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen).⁵³ Mit der Grundrechte-Charta erhält die Europäische Union ausweislich der Präambel ein grundlegendes gemeinsames Wertefundament.

⁵⁰ *EuGH* Rs. 29/69 (Fn. 49), 427f.

⁵¹ *EuGH* Rs. 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651.

⁵² Vgl. hierzu *Alber*, *EuGRZ* 2001, 349, 350f.

7. Grundwerte, Beitritt und Sanktionen: Artikel 6 Absatz 1 EUV in Verbindung mit Artikel 49 EUV und Artikel 7 EUV

a) Die Grundwerte des Artikel 6 Absatz 1 EUV

Nach Art. 6 Abs. 1 EUV beruht die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Indem Art. 6 Abs. 1 EUV gleichzeitig festlegt, dass diese Grundsätze allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, formuliert er ein Homogenitätsgebot⁵⁴ zwischen EU-Verfassung und mitgliedstaatlichen Verfassungen. Art. 6 Abs. 1 EUV stellt insoweit eine Art „Verfassungskern“ der Europäischen Union dar⁵⁵. Insbesondere mit Blick auf Art. 49 EUV und Art. 7 EUV wird deutlich, dass Art. 6 Abs. 1 EUV die Grundwerte der EU formuliert.

b) Grundwerte als Beitrittsvoraussetzung, Artikel 49 EUV

Gem. Art. 49 EUV ist die Achtung der in Art. 6 Abs. 1 EUV verankerten Grundsätze konsequenterweise materiellrechtliche Voraussetzung eines jeden Beitrittsgesuchs. Nach den vom Europäischen Rat von Kopenhagen 1993 formulierten Beitrittsvoraussetzungen⁵⁶ muss jeder Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität hinsichtlich dieser Grundwerte gewährleisten. Die so umschriebene Verfassungsstaatlichkeit als Beitrittsvoraussetzung wird durch die Kopenhagen-Kriterien noch um die Voraussetzungen der Binnenmarktfähigkeit und der Integrationswilligkeit ergänzt. Dabei gewährleistet Art. 49 EUV jedem europäischen Staat nur ein Recht darauf, einen Antrag auf Beitritt zu stellen, wenn er die genannten Voraussetzungen erfüllt, nicht aber einen Anspruch⁵⁷ auf Beitritt.

c) Wahrung der Grundwerte durch Sanktionen, Artikel 7 EUV

Art. 7 EUV regelt ergänzend schließlich die Sanktionsmöglichkeiten, wenn ein Mitgliedstaat die Grundsätze von Art. 6 Abs. 1 EUV und damit die europäischen Werte⁵⁸ nicht beachtet.

⁵³ Dazu *Calliess*, in Ehlers (Fn.28), 447 ff.

⁵⁴ Vgl. *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 2000, 69 ff.

⁵⁵ *Beutler*, in: *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003, Art. 6 EU, Rdnr. 1.

⁵⁶ Vgl. Bull. EG 6-1993, 13.

⁵⁷ So aber *Zeh*, in: *Calliess/Isak* (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 81 ff.; *dies.*, Recht auf Beitritt?, 2002.

⁵⁸ So ausdrücklich die EU-Kommission in ihrer “Communication on Art. 7 of the Treaty on European Union –

Diese durch den Amsterdamer Vertrag neu eingeführte Sanktionsklausel wurde in Reaktion auf die Sanktionen gegen Österreich⁵⁹ im Rahmen der Vertragsrevision von Nizza dahingehend geändert, dass nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen ist, auch im Falle einer Gefahrenlage tätig zu werden. Für den Fall einer drohenden oder bereits erfolgten Verletzung eines der in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze ist ein dreistufiger Mechanismus vorgesehen. Wenn die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze besteht, kann eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat abgegeben sowie ein Sachverständigenbericht eingeholt werden (sog. Frühwarnsystem). Auf der zweiten Stufe kann die Verletzung der Grundsätze seitens des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs festgestellt werden. Ist dies erfolgt, so eröffnet Art. 7 Abs. 3 EUV die Möglichkeit, gegenüber dem Mitgliedstaat Sanktionen (z.B. Aussetzung der Stimmrechte im Rat) zu erlassen, wobei ein Ermessen bezüglich der Gestaltung und der Auswahl der Sanktionen besteht. Durch den Vertrag von Nizza wurde außerdem die Einhaltung der Verfahrensregeln der Kontrolle durch den EuGH unterworfen (Art. 46 lit. e) EUV). Die momentane Situation in Italien⁶⁰ zeigt jedoch, dass bei der Anwendung dieses Sanktionsmechanismus politische Erwägungen eine gewichtige Rolle spielen.⁶¹

8. Europäischer Werteexport: Die Werte der EU in den Außenbeziehungen

Die EU betreibt zusätzlich einen Werteexport, indem sie ihre vorstehend erwähnten „inneren Werte“, insbesondere diejenigen des Art. 6 Abs. 1 EUV in unterschiedlicher Form zum wesentlichen Bestandteil ihrer Außenbeziehungen macht. Gemäß Art. 11 EUV orientiert sich die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union am Ziel der Wahrung der gemeinsamen Werte im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, der Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit sowie am Ziel der Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Genau diese Grundwerte exportiert die Europäische Union bereits seit den siebziger Jahren im Rahmen ihrer Handels- und Entwicklungspolitik.

Respect for and promotion of the values on which the Union is based” vom 15.10.2003, abgedruckt in: EUROPE Dokumente Nr. 2327 vom 22.10.2003, Ziff. 1.2

⁵⁹ Dazu *Stein*, in: *Liber Amicorum Günther Jaenicke*, 1998, 871 ff.; *Busek/Schauer* (Hrsg.), *Eine europäische Erregung*, 2003.

⁶⁰ Hierzu *Rusconi*, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 35-36/2004*, 32 (33 ff.).

⁶¹ *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2002, Art. 7 EUV, Rdnr. 28

Durch die Einführung von Schutzklauseln sicherte sich die EG z.B. die Möglichkeit, aus Gründen des Menschenrechtsschutzes handelspolitische Begünstigungen entweder zurückzunehmen oder zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern zusätzliche Vergünstigungen zu gewähren.⁶² Auch das allgemeine Präferenzsystem der EG⁶³, das die Einfuhr bestimmter Waren aus Entwicklungsländern erleichtern soll, kann im Falle von Sklaverei, Zwangs- oder Kinderarbeit in seiner Gesamtheit oder in Teilen ausgesetzt werden. Die Europäische Union als einer der wichtigsten Akteure auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe ist überdies durch Art. 177 Abs. 2 EGV gehalten, mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit die Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen. Dieser Verpflichtung zum Werteexport kommt die Gemeinschaft durch die Einfügung von Suspendierungs- und Kündigungsklauseln in den entsprechenden Abkommen nach. Dementsprechend enthält beispielsweise das für die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik zentrale Abkommen von Cotonou⁶⁴ mit Art. 9 eine Klausel, die die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip zu den wesentlichen, fundamentalen Elementen des Abkommens erklärt. Art. 96 des Abkommens regelt ein Verfahren, nach dem im Falle einer Verletzung dieser Grundsätze geeignete Maßnahmen bis hin zur Aussetzung der Anwendung des Abkommens als ultima ratio getroffen werden können. In rechtlicher Hinsicht hat der EuGH dazu festgehalten, dass Menschenrechts- und Demokratiekláuseln wesentliche Bestandteile der Verträge der Gemeinschaft sind und deshalb zu Recht die Möglichkeit beinhalten, Beziehungen zu Drittstaaten auszusetzen oder zu beenden.⁶⁵

⁶² Vgl. hierzu grundlegend *Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Gemeinschaft, 1998.

⁶³ Das System beruht auf einem im Rahmen der UNCTAD erarbeiteten Musters allgemeiner Präferenzen und wurde auf Gemeinschaftsebene erstmals 1971 durch verschiedene Verordnungen (Nr. 1308/71 – Nr. 1312/71 – ABl. EG L 142 vom 21.6.1971, 1) für die Dauer von zehn Jahren eingeführt und daraufhin regelmäßig erneuert. Der EuGH hat bereits in der Rs. 45/86 (*Kommission/Rat*), Slg. 1987, 1493, darauf hingewiesen, dass eine Handelspolitik gegenüber ärmeren Staaten vor dem Hintergrund des internationalen Verständnisses der Handelspolitik ohne die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Elemente nicht mehr sinnvoll betrieben werden kann (Rn. 17,20). Er bezeichnet das APS als „Ausdruck einer neuen Konzeption der internationalen Handelsbeziehungen, die den Zielen der Entwicklung breiten Raum einräumt“ (Rn. 18).

⁶⁴ ABl. EG Nr. L 317 vom 15.12.2000, unterzeichnet am 23. Juni 2000 und in Kraft getreten am 1. April 2003.

⁶⁵ *EuGH* Rs. C-268/94, Portugal/Rat, Slg. 1996, I-6177, Rdnr. 27, siehe auch *Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert*,

9. Ein „Wertefeuwerk“ im Verfassungsentwurf des Konvents

Mit dem kürzlich – weitestgehend unverändert – von den Staats- und Regierungschefs gebilligten Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung⁶⁶ für Europa (VVE) hat die Europäische Union nunmehr auch explizit den Schritt von der Wirtschaftsgemeinschaft zu einer umfassenden Wertegemeinschaft vollzogen. Schon an und für sich ist eine Verfassung immer auch ein Depot, das die in einer Gesellschaft geteilten Werte vergegenwärtigt und schützt.⁶⁷ Darüber hinaus finden sich im VVE aber nunmehr auch verschiedene explizite Normierungen von Werten.

a) Die Präambel

Insoweit ist zunächst die Präambel einer Verfassung aufschlussreich, da sie den Versuch darstellt, die Aspekte der Identität einer Gesellschaft zu beschreiben.⁶⁸ Die Präambel der künftigen europäischen Verfassung rekurriert zunächst ausdrücklich auf die im Laufe der Jahrhunderte entwickelten Werte, die den Humanismus begründen: Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft.⁶⁹ Sie versucht hiermit, einen historischen Bezug für die Wertegemeinschaft herzustellen, der zwangsläufig an die Geschichte der Mitgliedstaaten anknüpfen muss. Abs. 3 der Präambel spricht überdies von einem geeinten Kontinent Europa, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, der Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität hinwirken will.

Beim Lesen der Präambel fällt auf, dass ein ausdrücklicher Bezug auf Gott oder christliche Werte fehlt. Die Präambel enthält lediglich die Formulierung: „schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, deren Werte in seinem Erbe weiterhin lebendig sind“. Trotz aller in ihrem Namen von der Kirche eingeschlagenen Irrwege haben die christlichen Religionen in Europa dazu beigetragen, bestimmte Wertvorstellungen zu schaffen, die das Selbstverständnis des Kontinents bis heute mit prägen.⁷⁰ Wenn die

(Hrsg.) Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2002, Art. 177, Rdnr. 18 m.w.N.

⁶⁶ Zum Begriff der Verfassung und des Verfassungsvertrags im Hinblick auf die EU: *Nolte*, in: Behrends/Starck (Hrsg.), Gesetz und Vertrag I, 2003, S. 151 ff.

⁶⁷ *Weiler*, Ein christliches Europa, 2004, 38.

⁶⁸ *Weiler* (Fn. 67), 38, 39.

⁶⁹ Dazu aus historischer Perspektive; *Schulze*, Staat und Nation in der Europäischen Geschichte, 1994, 327 ff.; *Salewski*, Geschichte Europas, 2000, Vorwort, 9, 17.

⁷⁰ Aus historischer Perspektive *Salewski*, ebenda, S. 17 und öfter; vgl. ferner *Starck*, Le christianisme et les

Präambel also schon auf die historischen Ursprünge Europas als Wertegemeinschaft rekurriert, dann hätte sie den christlichen Grundlagen Europas deutlichere Konturen verleihen müssen.

Überraschend ist auch, dass die Friedenserhaltung als Leitwert und zentraler Ausgangspunkt der europäischen Integration nach der Erfahrung von Krieg und Gewaltherrschaft in der Präambel fehlt.⁷¹ Nicht ganz zu Unrecht geht die Präambel offenbar davon aus, dass Frieden zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union inzwischen eine Selbstverständlichkeit darstellt. Sie spricht daher nur noch von einem „nunmehr geeinten Europa“, das auf den Frieden in der Welt hinwirken will. Gerade aber, wenn es um die historischen Ursprünge der Europäischen Union geht, ist der Leitwert des Friedens nicht weg zu denken.⁷²

b.) Die Grundwerte im Verfassungsentwurf (Art. I-2 VVE)

Die bisher in Art. 6 Absatz 1 EUV niedergelegten Grundwerte finden sich im VVE nunmehr in einer eigenen Bestimmung, die den Titel „Die Werte der Union“ trägt: Der neue Art. I-2 VVE spricht konsequenterweise jetzt ausdrücklich von Werten, auf denen die Union sich gründet. Dies sind die bekannten Grundwerte der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie der Rechtsstaatlichkeit. Neu kommt jetzt ein ausdrücklicher Bezug auf die Basis aller Grundwerte, die Menschenwürde, hinzu. Sie ist Ausgangspunkt des verfassungsrechtlichen Wertesystems, von ihr „verlaufen deduktive Linien in die gesamte Architektur des Rechts“. Sie wird daher zu Recht als „Quellcode“ bezeichnet, aus dem das moderne Wertefundament und deshalb auch die Grundrechte folgen.⁷³ Ausdrücklich wurde außerdem die Gleichheit den Grundwerten hinzugefügt. Im zweiten Halbsatz formuliert Art. I-2 VVE, dass die Werte der Union allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam sind, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nicht-Diskriminierung auszeichnet. Als Adressaten der Werteklausel werden damit Europäische Union und Mitgliedstaaten angesprochen. In einer etwas nebulösen Formulierung wird aber gleichzeitig die Gesellschaft (der Europäischen Union? der Mitgliedstaaten?) als Adressat der Werteklausel genannt. Dabei soll es sich um eine Gesellschaft handeln, die sich auf

Eglises dans leur signification pour l'identité de l'Union européenne et de ses Etats membres: Perspectives Constitutionnelles, Nos 20 anos da Constitucao de 1976, Coimbra Editora, 1996, 737 ff.; *Wägenbauer* EuZW 2003, 609.

⁷¹ *Epping* JZ 2003, 821, 825.

⁷² *Salewski* (Fn. 69), S. 1101 ff.

⁷³ So (für Deutschland) zutreffend *Di Fabio*, JZ 2004, 1 (5 f.).

Grundlage der gemeinsamen europäischen Grundwerte durch bestimmte Merkmale wie Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nicht-Diskriminierung qualifiziert.

c) Solidarität als hervorgehobener Leitwert des Verfassungsentwurfs

Der Begriff der Solidarität kommt im VVE insgesamt 18 Mal vor. Mit seinen vielfältigen Bezugnahmen auf den Solidaritätsbegriff will dieser den Solidaritätsbegriff stärker als bisher zum Leitwert der künftigen Europäischen Union und der Verfassung machen. Freilich wird jedoch in ganz unterschiedlichen Dimensionen auf ihn Bezug genommen: In Art. I-2 VVE als Beschreibung der Gesellschaft, in Art. I-3 VVE einmal als Solidarität zwischen den Generationen und einmal als Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EU. Letztere steht wie schon bisher (vgl. Art. 10 EGV) im Vordergrund. Konkretisierende Verpflichtungen auf Solidarität finden sich insoweit im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. I-15) sowie im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. III-158 Abs. 2, Art. III-169). Eine Besonderheit stellt in diesem Zusammenhang die Solidaritätsklausel des Art. I-42 VVE dar.

Sie sieht unter dem Eindruck weltweiter terroristischer Bedrohung sowie der Hochwasserkatastrophen des Jahres 2002 in Tschechien, Polen und Ostdeutschland⁷⁴ vor, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten im Geiste der Solidarität handeln, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen ist. Die Union mobilisiert dann alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, wozu im Falle einer terroristischen Bedrohung auch militärische Mittel gehören sollen.

IV. Europa als Wertegemeinschaft - Schlussfolgerungen

1. Die EU als Werteunion und ihre Wertkategorien (Leit-, Grund- und Einzelwerte)

Als Ergebnis eines historisch motivierten, kollektiven Lernprozesses der Mitgliedstaaten wurden gemeinsame europäische Werte zu Beginn der europäischen Integration stillschweigend vorausgesetzt. Ohne eine gemeinsame Wertebasis (Stichwort: Homogenität) wäre das Integrationsprojekt gar nicht realisierbar gewesen. Wie vorstehende Ausführungen

⁷⁴ Oppermann DVBl 2003, 1234, 1139.

deutlich gemacht haben, wurden diese Werte mit dem Fortschreiten der Integration aber immer deutlicher hervorgehoben und Schritt für Schritt explizit in den Verträgen verankert. Diese Hervorbringung von europäischen Werten im Kontext der Integration Europas beschreibt die Grundrechte-Charta im ersten Erwägungsgrund ihrer Präambel plastisch wie folgt:

„Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.“

Abgesehen vom in Art. 16 EGV spezifisch benannten Wert der Daseinsvorsorge ist hier erstmals auch ganz generell explizit von gemeinsamen Werten die Rede⁷⁵. Diese Entwicklung hin zum ausdrücklichen Wertebekenntnis wird vom VVE konsequent aufgenommen und ausgebaut: Die Präambel der Verfassung ebenso wie die Werteklausel des Art. I-2 VVE heben in aller Deutlichkeit hervor, dass es sich bei der Union um eine Wertegemeinschaft handelt, die auf gemeinsamen sozial-ethischen und politischen Grundlagen beruht⁷⁶. Mit der Formulierung in Art. I-2 „diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam“ präsentiert der VVE überdies die EU und ihre Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Unionsbürger als Wertegemeinschaft⁷⁷.

Systematisiert man die vorstehend herausgearbeitete Werteordnung der EU, so lassen sich zusammenfassend folgende Kategorien von Werten unterscheiden:

- Als *Leitwerte* der EU sollen hier jene Werte bezeichnet werden, die der EU als Integrationsverband immanent sind und sie von Beginn an definieren. Es handelt sich bei ihnen um Werte, die (zumindest implizit) seit jeher das Fundament der EU bilden und ohne die sie nicht das wäre, was sie heute ist. Die Leitwerte formen die Basis des europäischen Integrationsprojekts und sind so gesehen für die EU quasi existenziell. Es handelt sich zunächst um die miteinander eng verbundenen Werte Frieden, Integration und Marktfreiheit (Integrationsformel) sowie um die Werte der Solidarität und Subsidiarität.
- Als *Grundwerte* sollen hingegen jene Werte bezeichnet werden, die – ausgehend von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – im Zuge der fortschreitenden Integration zu Strukturmerkmalen der EU geworden sind. Bei den Grundwerten handelt es sich um Werte, die Mitgliedstaaten und EU notwendigerweise gemeinsam sind. Zu den Grundwerten, die – wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben – in vielfältigen

⁷⁵ v. Bogdandy JZ 2004, 53, 58.

⁷⁶ Oppermann DVBl 2003, 1165, 1169, *Obwexer* Europablätter 2003, 208, 213.

⁷⁷ v. Bogdandy (Fn. 75), S. 58

Bestimmungen zur Grundlage des Handelns der EU nach Innen und Außen gemacht werden, zählen zunächst die in Art. 6 Abs. 1 EUV aufgezählten Werte, also Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie – mit letzterer in engem Zusammenhang stehend – Freiheit, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Über die künftige Grundwerteklausel des Art. I-3 des VVE kommen noch die – den Kerngehalt der Freiheitsrechte umschreibende – Menschenwürde und die Gleichheit hinzu. Schwer einzuordnen ist insoweit die Formulierung im 2. Halbsatz „... diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet“. Unzweifelhaft werden damit die genannten Werte der EU auch für die Mitgliedstaaten verbindlich. Interessant ist hingegen die Inanspruchnahme der Gesellschaft für die EU-Grundwerte. Hier stellt sich zunächst die Frage, welche „Gesellschaft“ gemeint sein kann: Wird hier, wie manche vermuten, eine europäische Gesellschaft behauptet bzw. intendiert? Oder handelt es sich, wofür vieles spricht, um die Gesellschaft der jeweiligen Mitgliedstaaten? Jedenfalls wird diese Gesellschaft durch beschreibende Formulierungen imperativisch als pluralistisch usw. charakterisiert bzw. konkretisiert. Ausweislich des Wortlauts der Norm handelt es sich bei diesen Beschreibungen jedenfalls nicht um Werte der EU. Dies wird in systematischer Hinsicht durch die Werte der „Freiheit“ und „Menschenrechte“ bestätigt, die ja gerade darauf basieren, dass zwischen Staat und Gesellschaft unterschieden wird und der Gesellschaft staatlicherseits nicht Werte aufgezwungen werden dürfen, die in der Folge als rechtswirksame Grundpflichten der EU-Bürger zu verstehen wären. Allenfalls ließe sich bei den Beschreibungen der Gesellschaft an die Kategorie der Verfassungserwartungen denken, die in Anerkennung der Freiheit rein ethisch motivierte Modalitäten der Freiheitsausübung anbieten.⁷⁸

- Als *Einzelwerte* sollen schließlich jene Werte bezeichnet werden, die Teilaspekte der Leit- und Grundwerte für bestimmte Bereiche konkretisieren. Dies kann explizit geschehen, wie etwa in Art. 16 EGV (Daseinsvorsorge), oder aber auch implizit durch die Konkretisierung von Werten in Gemeinwohlbelangen, wie dies im Kontext der Cassis-Rechtsprechung des EuGH oder der Flankierung des Binnenmarktes durch Politiken des Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes der Fall ist. Solche Einzelwerte lassen sich allesamt den Grundwerten zuordnen. Sie haben daher keine eigenständige Bedeutung, sondern schärfen nur das Bewusstsein dafür, welcher Wert hinter einer Kompetenz oder einem normierten Rechtsgut steht.

⁷⁸ Zu den Kategorien der Grundpflichten und Verfassungserwartungen in Europa: Calliess, in: Bröhmer (Hrsg.),

2. Bedeutung eines Verständnisses der EU als Werteunion

a) Rechtspolitische Bedeutung

aa) Identitätsbildung: Ausgrenzung oder Abgrenzung durch Werte?

Seit den Anfängen der europäischen Integration wird die Stiftung einer europäischen Identität für bedeutsam, wenn nicht gar für unerlässlich gehalten⁷⁹. In einem „Dokument über die europäische Identität“ wurde der Begriff bereits 1973 von den Staats- und Regierungschefs zu einem Schlüsselbegriff sowohl für die Beziehungen der Gemeinschaft zum Bürger als auch für die Außenbeziehungen erhoben (vgl. insoweit Art. 2 EUV 2. Spiegelstrich). Gleichzeitig soll die EU nach Art. 6 Abs. 3 EUV freilich die Identität der Unionsstaaten achten. Trotz der „Beschwörung“ europäischer Identität ahnen wir, dass die nationale Identität weit stärker ausgeprägt ist als die europäische, welche allenfalls in Ansätzen erkennbar ist.⁸⁰

Im Jahre 2003 fühlten sich gerade einmal 4% der EU-Bevölkerung ausschließlich als Europäer, 8% zuerst als Europäer und dann als Bürger ihres eigenen Landes und 44% zuerst als Bürger ihres eigenen Landes und dann als Europäer. Nach wie vor 40% der Bevölkerung fühlen sich *ausschließlich* als Bürger ihres Landes.⁸¹ Immerhin 54% der Bürger befürworten aber eine Mitgliedschaft ihres Landes in der EU, 11% halten dies für eine schlechte Sache und 27% sind weder dagegen noch dafür.⁸²

Ob die Entwicklung einer europäischen Identität für den Fortbestand der EU unerlässlich ist, bleibt abzuwarten. Sie ist jedenfalls hilfreich, wenn es darum geht, die Stabilität der Union gerade in Zeiten der Belastungen zu wahren⁸³. Dies gilt erst recht, je mehr staatliche Aufgaben auf die EU transferiert werden⁸⁴. Wird das Fortschreiten der Integration stärker im Alltag erlebbar, so trägt dies umgekehrt jedenfalls auch wieder zur Identitätsbildung bei. So verbinden 49% der Bürger die EU mit der Freiheit, überall in Europa ungehindert reisen, studieren und arbeiten zu können, 43% immerhin in erster Linie mit dem Euro. Für die Bildung einer europäischen Identität spielen aber auch Symbole eine Rolle. Der VVE enthält in Teil IV Art. IV-1 fünf Symbole, und zwar die Flagge der Union, die Hymne der Union,

Grundrechtsschutz in Europa, 2002, 67.

⁷⁹ v. Bogdandy (Fn. 75), 53.

⁸⁰ Pache DVBl 2002, 1154.

⁸¹ Standard-Eurobarometer 59, Frühjahr 2003, erschienen im Juli 2003, 36.

⁸² Standard-Eurobarometer 59, Frühjahr 2003, erschienen im Juli 2003, 37.

⁸³ v. Bogdandy (Fn. 75), 53.

⁸⁴ Pache (Fn. 80), 1154.

die Devise „In Vielfalt geeint“, die Währung der Union und den 9. Mai als Feiertag der Union. Allein tragfähig sind diese Symbole jedoch nicht. Die Hürden einer europäischen Identität sind hoch, denn Europa ist eben nur schwer als einheitlicher sprachlicher, religiöser, politischer, ökonomischer, geografischer oder ethnischer Raum erfassbar. Damit wird die Besinnung auf die gemeinsamen kulturellen Werte und geistigen Errungenschaften, die sich seit der Antike entwickelt haben, für die Identitätsbildung so interessant⁸⁵. Das gemeinsame historische und kulturelle Erbe Europa birgt in all seiner Ambivalenz eine gemeinsame europäische Erzählung und kreiert als Ergebnis eines Lernprozesses europäische Werte, die in diesem Kontext durchaus identitätsstiftend wirken können.⁸⁶

Aus Soziologie und Sozialpsychologie ist bekannt, dass Identitätsbildung aber auch mit Abgrenzung verknüpft sein kann, ja vielleicht sogar verknüpft sein muss. Sie erfordert die Unterscheidung zwischen „Us and Them“, zwischen uns und den anderen.⁸⁷ In den (unverdächtigen) Worten *Luhmanns*: „Alle Identität konstituiert sich über Negation“.⁸⁸ Ein gemeinsames Wertefundament kann zur Abgrenzung beitragen, sie zugleich aber auch steuern. Insoweit geht es darum eine Übersteuerung zu vermeiden. Wenn *Leon de Winter* in seinem Essay schreibt „Niemand weiß, was geschehen wird, wenn die seelenlose EU mit einem beseelten Feind konfrontiert wird, der sie zu Entscheidungen und somit zu einer Identitätsbildung zwingt“, dann rezipiert er hier eine Einsicht der Sozialpsychologie, nach der nichts so wirksam zur Herausbildung von Gruppenidentität führt wie ein gemeinsamer Feind.⁸⁹ Hierbei handelt es sich um eine Identitätsbildung, die staatstheoretisch im berühmten „Freund-Feind-Schema“ *Carl Schmitts* auftaucht⁹⁰, literarisch von *William Golding* in „*Lord of the Flies*“ verarbeitet wurde und politisch in Europa zuletzt im Bürgerkrieg des auseinander fallenden Jugoslawiens wirksam wurde. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Instrumentalisierung der Abgrenzung immer auch gleichzeitig die Gefahr der Ausgrenzung durch das Aufbauen und Pflegen von Feindbildern in sich trägt. Diese Gefahr birgt eine Identitätsbildung auf Grundlage des vorstehend herausgearbeiteten Wertekanons der EU aber gerade *nicht*: Denn wenn die EU die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Gleichheit sowie die Verpflichtung auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Frieden und Integration zu ihren Grund- und Leitwerten

⁸⁵ Hierzu *Schulze*, Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 34, 1999; ferner *Pache* (Fn. 80), 1157.

⁸⁶ Vgl. *Salewski* und *Schulze* (Fn. 69).

⁸⁷ *Schneider* Die Union 1/00, 25 m.w.N.

⁸⁸ *Luhmann*, in: *Habermas/Luhmann*, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, 1971, 25 ff., 60.

⁸⁹ *Schneider* (Fn. 87), 25 m.w.N.

⁹⁰ *Schmitt*, Der Begriff des Politischen, 6. Aufl. 1996, 26 f., 29 f., 50 ff.

erklärt, so ist sie damit geradezu verpflichtet, *ohne* jede Form von Feindbildern auszukommen. Die verfassungsrechtlich fundierten Werte der EU erlauben somit keine Identitätsbildung durch *Ausgrenzung*, sondern allenfalls eine Identitätsbildung durch *Abgrenzung*. Es geht hier um eine legitime und verfassungsrechtlich gebotene Abgrenzung gegenüber Staaten und Menschen, die diese Werte nicht oder nicht im selben Umfang teilen. Insoweit ist eine Identitätsbildung durch Abgrenzung erwünscht, indem die Europäer – z.B. mittels verfassungsrechtlich fundierter Werte – für sich deutlich machen, wer sie nicht sind. Gleichzeitig machen sie damit aber auch deutlich, wem sie sich verbunden fühlen: Den Staaten und Menschen, die ihre Werte teilen. Auch das wirkt identitätsbildend. In ihren nach Innen und Außen wirksamen Leit- und Grundwerten, weiß sich die EU daher zum Beispiel – trotz aller Differenzen im Einzelnen (z.B. in der Außenpolitik oder der Sozialpolitik) – in Übereinstimmung mit den USA. Auch Formulierungen in der Präambel oder in Art. I-3 Abs. 3 UAbs. 2 und Abs. 4 VVE, die die EU auf das europäische Sozialmodell sowie eine strikte Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen festlegen, können daher nicht als „Förderung eines antiamerikanischen Selbstbildes“ missverstanden werden, wie dies mitunter befürchtet wird.⁹¹

bb) Legitimationswirkung: Werte als Basis für Mehrheitsentscheidungen in der EU

Da Legitimation zuvorderst im Wege von Demokratisierung und Parlamentarisierung bewirkt wird, kommt dem Entscheidungsprozeß in der EU zentrale Bedeutung zu. Im Fokus stehen somit das Europäisches Parlament und der Ministerrat. In beiden EU-Organen wird inzwischen in der Regel mit Mehrheit entschieden.

Insoweit haben gemeinsame Werte, auch wenn dies mitunter kritisch in Frage gestellt wird⁹², eine Legitimationswirkung. Dies wird am Beispiel der im Zuge der Integrationsgeschichte immer wieder umstrittenen Frage der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat – man denke nur an die französische „Politik des leeren Stuhls“ im Zuge derer der Luxemburger-Kompromiss entstand, an die britische Vetopolitik unter Thatcher sowie kürzlich an die Verfassungsdebatte – besonders deutlich.⁹³ Denn Mehrheitsentscheidungen sind, wie wir im Grunde schon seit der Antike wissen, nur dann legitimierbar, wenn über Varianten zur

⁹¹ v. Bogdandy (Fn. 75), 59 f.

⁹² Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit, 1992, 67, 88; zustimmend - ohne weitere Begründung – Reimer (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), 213 f.

Umsetzung von Werten, Zielen und Prinzipien abgestimmt wird, über die sich Mehrheit und im Ergebnis überstimmte Minderheit im Grundsatz einig sind.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund waren Mehrheitsentscheidungen in der EU bzw. EG solange unproblematisch, wie sich diese als reine Wirtschaftsgemeinschaft verstand, deren auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes gerichtete Politik in den Gründungsverträgen vergleichsweise eindeutig vorprogrammiert war. Im Übrigen sicherten einstimmige Entscheidungen die Vetomöglichkeit eines jeden Mitgliedstaates. Im Zuge der europäischen Integration haben sich jedoch die Aufgaben der Gemeinschaft beständig ausgeweitet, zum Teil aufgrund einer weiten Interpretation von Kompetenznormen, zum Teil im Zuge von Vertragsänderungen. Gleichzeitig wurde angesichts der Blockadepolitik einzelner Mitgliedstaaten, des Stillstands gemeinschaftlicher Politik als Folge fehlender Effizienz der Entscheidungsprozesse und mit Blick auf die Erweiterung immer wieder der Ausbau von Mehrheitsentscheidungen gefordert und im Kontext verschiedener Vertragsrevisionen auch teilweise verwirklicht.⁹⁵ Gerade vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden Gefahr verstärkter Handlungsunfähigkeit gilt, dass die Bereiche, in denen noch immer einstimmig entschieden wird, weiter reduziert werden müssen. In der Folge drohen allerdings Zerreißproben, wenn sich die überstimmten Mitgliedstaaten durch eine Mehrheitsentscheidung übergangen fühlen. Aus dieser Einsicht heraus muss der Konsens über die Grundlagen der EU, zu denen in erster Linie die europäischen Werte zählen, und damit der Einigkeitsgrad sowie die Solidarisierungsbereitschaft gestärkt werden. Die Selbstvergewisserung des Staaten- und Verfassungsverbundes der EU über seine Werte ist daher von immenser Bedeutung für den Bestand und die Konsolidierung der Errungenschaften der europäischen Integration. Dies gilt gerade mit Blick auf die immer begrenzter werdende Integrationskraft der Marktverflechtung.⁹⁶ Insoweit kann *de Winter* und *Haltern* durchaus zugestimmt werden, wenn sie eine Sinn- oder Identitätskrise der EU konstatieren.

⁹³ Vgl. *Götz*, in: FS Everling, 1995, 339.

⁹⁴ *Kirchheimer*, Politik und Verfassung, 1964, 17 f.; für die EU: *Schneider* (Fn. 87), 29.

⁹⁵ *Kamann*, EuR 1997, 58 ff.; *Konow*, ZRP 1997, 321 ff.; *Moberg*, JCMS 2002, 259 ff.; a.A. *Seidel*, EuZW 2000, 65.

⁹⁶ *Schneider* (Fn. 87), 30 f.

b) Rechtliche Bedeutung europäischer Werte

aa) Art. 7, 49 EUV und Verfassung: Beitritt und Ausschluss

Wie die vorstehenden Ausführungen bereits deutlich gemacht haben, kommt den europäischen Werten aber auch eine rechtliche Bedeutung zu. Sie bilden die rechtliche Basis, ja die „Geschäftsgrundlage“ der Mitgliedschaft in der EU, da die Achtung und Wahrung der Grundwerte des Art. 6 Abs. 1 EUV (Art. I-2 VVE) explizit zur Beitrittsvoraussetzung gemacht wird. Dies gilt implizit auch für die Leitwerte, da jene für die EU existenzielle Bedeutung haben. Die rechtliche Bedeutung der Werte als „Geschäftsgrundlage“ wird durch das Sanktionsverfahren des Art. 7 EUV bestätigt: Ein Mitgliedstaat der Gefahr läuft, sich von der gemeinsamen Wertebasis zu entfernen, wird gemahnt und, wenn dies keine Wirkungen zeitigt, Schritt für Schritt in seinen Mitgliedschaftsrechten beschränkt. Die Sanktionen können letztlich dazu führen, dass der betroffene Staat zum Austritt „gedrängt“ wird. Der VVE deutet diese Perspektive – systematisch unmittelbar im Anschluss an die künftig in Art. I-58 VVE verankerte Sanktionsregelung des jetzigen Art. 7 EUV – mit der Regelung des Art. I-59 VVE vorsichtig an.⁹⁷

bb) Grundrechte

Die europäische Wertegemeinschaft entfaltet sich in rechtlicher Hinsicht, wie gezeigt wurde, aber auch in den Grundrechten. Während das Sanktionsverfahren des Art. 7 EUV dafür sorgt, dass die Grundwerte der EU im Extremfall gewahrt werden, sorgen die Grundrechte dafür, dass sich die Werteordnung der EU im politischen Alltagsgeschehen durchsetzt. Dies geschieht, indem die Grundrechte die Grundwerte der EU subjektivieren und konkretisieren. Letzteres, indem sie die in ihren jeweiligen Schutzbereichen enthaltenen Werte alltagtauglich „klein arbeiten“. Überdies kommt die Möglichkeit in Betracht, dass auch die Gemeinschaftsgrundrechte – analog zur objektiven Wertordnungslehre des deutschen BVerfG – eine europäische Wertordnung formulieren, die auf das gesamte Gemeinschaftsrecht ausstrahlt. Auf diese Weise würde eine grundrechtskonforme Auslegung des sekundären Gemeinschaftsrechts gewährleistet, die den Grundrechten mittelbar z.B. auch in privatrechtlichen Beziehungen eine Relevanz vermittelt. In diese Richtung scheint neuerdings

⁹⁷ Dazu Stein, in: *Calliess/Isak* (Fn. 57), 117 ff.

auch der EuGH zu tendieren, wenn er die europäischen Grundrechte, wie im Fall Schmidberger, als Schranke der Grundfreiheit des Warenverkehrs aktiviert.⁹⁸

cc) Flankierung des Binnenmarktes

Schließlich haben die vorstehenden Ausführungen zum freien Warenverkehr auch deutlich gemacht, wie Werte im europäischen Binnenmarkt miteinander konfliktieren können und dabei zur Grundlage oder Folie eines gemeinwohlverträglichen Ausgleichs zwischen Marktfreiheit (Dassonville-Formel) und gegenläufigen Schutzbelangen (Cassis-Formel) werden können.

V. Integration durch europäische Verfassungswerte

Kann man nun durch die Verankerung von Werten in einer europäischen Verfassung zur weiteren Integration und darüber hinaus zur Identitätsbildung in Europa beitragen? Oder ist dieser Weg der Verfassung im Sinne der Kritik *Halterns* konsumästhetisch motivierter Pathos, der der EU nur künstlich Patina verleihen soll?

1. Die EU als Staaten- und Verfassungsverbund

Die EU ist – ebenso wie die unter ihrem Dach befindliche EG – kein (Bundes-) Staat im herkömmlichen, völkerrechtlichen Sinne.⁹⁹ Mit Blick auf ihre Supranationalität – definiert zuvorderst durch das anerkanntermaßen vorrangige und in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare, d.h. mit Durchgriffswirkung auf den Bürger ausgestatteten Gemeinschaftsrecht – unterscheidet sich die EU aber auch von den klassischen Internationalen Organisationen.¹⁰⁰ Wenn sich die EU also nur unvollkommen in die klassischen staats- und völkerrechtlichen Kategorien einordnen lässt, so kann man sie am ehesten als neuartigen Staaten- und Verfassungsverbund beschreiben, in welchem die staatliche Souveränität zurückgenommen

⁹⁸ *EuGH* C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659.

⁹⁹ Ganz h.M., vgl. dazu; Überblick über den Diskussionsstand bei *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, 2001, 169 ff., 198 ff.; 361 ff.; ferner *Dorau*, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, 2001, 29 ff.; a.A. nach dem Vertrag von Maastricht *Ossenbühl*, DVBl 1993, 629, 631 f.; *Schachtschneider*, in Blomeyer/ders., Die EU als Rechtsgemeinschaft, 1995, 75 ff.

¹⁰⁰ Dazu *Stein* VVDStRL 53 (1994), 26, 29 ff.; ausführlich *Schmitz* (Fn.99), 65 ff., 113 ff.; *Dorau* (Fn. 99), 20 ff. jeweils m. w. N.

und die Verfassungsordnungen von EU und Mitgliedstaaten wechselseitig mit einander verzahnt sind.¹⁰¹

Im *Staatenverbund*¹⁰² bleiben die Mitgliedstaaten zwar Träger eines wesentlichen Ausmaßes an Souveränität, zugleich wird aber zum Ausdruck gebracht, dass die EU nicht mehr nur ein loser Bund souveräner Nationalstaaten, sondern eben gerade „mehr“ ist. Dies impliziert die Vorstellung einer zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geteilten Souveränität.¹⁰³ Der Staatenverbund ist für sich betrachtet jedoch ein Torso, der erst durch die Verfassung mit Inhalt gefüllt wird. Mit dem *Verfassungsverbund*¹⁰⁴ wird im Zuge eines im Kontext der europäischen Integration stattfindenden Konstitutionalisierungsprozesses, insbesondere aber mit Blick auf die künftige Verfassung der EU, der Weg für ein Verfassungsverständnis bereitet, das den Verfassungsbegriff zeitgemäß vom Staat löst und so der Internationalisierung des Staates durch Öffnung gegenüber suprastaatlichen Organisationsstrukturen Rechnung trägt.¹⁰⁵ So ist mit der europäischen Integration ein europäisches (Teil-) Verfassungsrecht entstanden, das vermittelt über seinen Vorrang in einem inhaltlichen Verbund mit den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten steht. Dementsprechend geht die Entwicklung zu einer offenen Verfassungsstaatlichkeit in Europa (vgl. z.B. Art. 23, 24 GG), die die wechselseitige Durchdringung und Verflechtung staatlicher und suprastaatlicher Verfassungs- und Rechtsordnungen ermöglicht und damit zur Etablierung eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts führt. Es entsteht ein System wechselseitiger Verfassungsbefruchtung und –stabilisierung, in welchem sich europäisches und nationales Verfassungsrecht gegenseitig beeinflussen und ergänzen sowie eine wechselseitige komplementäre Maßstabswirkung entfalten: Aufgrund des Anwendungsvorrangs hat sich das nationale Verfassungsrecht den europäischen Homogenitätsanforderungen anzupassen und unter Umständen – auch weitreichende – Relativierungen hinzunehmen (vgl. z.B. Art. 6 Abs. 1, 7 EUV). Gleichzeitig ist das nationale Verfassungsrecht – vermittelt über die allgemeinen Rechtsgrundsätze – wichtigstes Rezeptionsreservoir für das europäische Verfassungsrecht (vgl. etwa Art. 6 Abs. 2 EUV, 288 EGV) und kann dies, wie die Rechtsprechung des EuGH

¹⁰¹ Kritisch zum Verbundsgedanken *Jestaedt*, in: GS Blomeyer, 2004, 637 ff. (insbes. 645 ff.).

¹⁰² BVerfGE 89, 155 (188) – Maastricht, in Anlehnung an *Kirchhoff*, in: *Isensee/Kirchhoff*, HdbStR, Bd. VII, 1992, § 183, Rdnr 38.

¹⁰³ *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, S. 71.

¹⁰⁴ Begriff zunächst bei *Pernice*, in: Bieber/Widmer, Der europäische Verfassungsraum, 1995, 225 (261 ff.).

¹⁰⁵ Dazu *Walter* DVBl. 2000, 1 ff.; *Hobe*, Der offene Verfassungsstaat, 1998, 409 ff.; *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998.

zum Grundrechtsschutz in Reaktion auf das BVerfG zeigte, auch maßstabsetzend beeinflussen (vgl. jetzt z.B. Art. 23 Abs. 1 GG).¹⁰⁶

2. Die EU – ein Werteverbund? Zur Konkretisierung von Werten im Staaten- und Verfassungsverbund der EU

Vorstehend konnte gezeigt werden, dass es europäische Werte gibt, die EU also (auch) eine Wertegemeinschaft darstellt. Spürt man der (potentiellen) Bedeutung von Werten im europäischen Verfassungsrecht nach, so tritt alsbald die Schwierigkeit zutage, dass die rechtlichen, politischen und historischen Hintergründe, auf die eine Inhaltsbestimmung von europäischen Werten reflektieren muss, voneinander abweichen können: Hinter den nationalen Verfassungen steht eine lange geschichtliche Entwicklung, die zur Entstehung gefestigter Inhalte von Werten geführt hat. Das europäische Verfassungsrecht ist hingegen durch eine fortwährende Integration gekennzeichnet, die noch nicht abgeschlossen ist. Die vorstehend gefundenen Werte des europäischen Verfassungsrechts wären so gesehen nur Leerformeln, die gleichsam der berühmten potekimschen Dörfer eine europäische Wertewirklichkeit vorgaukeln, um europäische Identität zu suggerieren. Ist der eingangs zitierten Kritik also doch zuzustimmen, wenn sie im Hinblick auf die europäische Verfassung von Verfassungsästhetik, symbolischer Patina und Pathos spricht und damit europäische Werte als konsumästhetische Strategie, mit der in der Werbewirtschaft genau so gut oder schlecht Schuhe vermarktet werden¹⁰⁷, im wahrsten Sinne des Wortes entwertet?

Die gemeinsamen Werte der EU haben ihren Ursprung vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Traditionslinien und Bezugspunkte zunächst einmal in den historisch-kulturellen Grunderfahrungen ihrer Mitgliedstaaten¹⁰⁸. Diese beginnen mit der – auch vom VVE beschworenen Antike¹⁰⁹ – und reichen über Renaissance, Humanismus und Aufklärung, Reformation und Gegenreformation samt Religionskriegen, politische Befreiung des Einzelnen im Gefolge der französischen Revolution bis hin zur industriellen Revolution samt sozialer Frage.¹¹⁰ Begleitende und damit prägende geschichtliche Erfahrung der Europäer sind immer wieder Kriege und Gewaltherrschaften, die beiden Weltkriege und die

¹⁰⁶ Vgl. hierzu *Pernice* VVDStRL 60 (2001), 148, 163 ff., insbesondere 172 ff.; *Huber* VVDStRL 60 (2001), 194, 208 ff., insbesondere 222 ff.; *Dorau* (Fn. 99), 189 ff.; *Steinberg* ZRP 1999, 371 ff.; *Walter*, (Fn. 105), 7 f.; *Häberle* EuGRZ 1992, 429 ff.; kritisch *Kaufmann* Der Staat 36 (1997), 521, 528; *Jestaedt* (Fn. 101), S. 645 ff.

¹⁰⁷ *Haltern*, KritV 2002, 261 (264 f.); *ders.* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), S. 837 ff.

¹⁰⁸ *Speer* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), 981, 982.

¹⁰⁹ *Schulze* (Fn. 85).

¹¹⁰ Dazu *Schulze* und *Salewski* (Fn. 69).

menschenverachtenden Diktaturen des 20. Jahrhunderts haben sich tief in das kollektive Gedächtnis der Europäer eingegraben, wie unzählige Denkmäler in Europa bezeugen.¹¹¹ Auf dieser Erfahrungsgrundlage haben sich als Ergebnis kollektiver Lernprozesse in den Mitgliedstaaten der EU bestimmte Werte, verstanden als kollektive Präferenzen, herausgebildet. Zu ihnen gehören Frieden und Sicherheit (nicht von ungefähr halten 91 % der EU-Bürger dies für eine vorrangige Aufgabe der EU), die Achtung der Menschenwürde, demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien, insbesondere der Schutz der Grundrechte samt Freiheit der Wissenschaft, der Kultur und der Konfession, aber auch eine freie Wirtschaftsordnung mit sozialer Rückbindung.¹¹²

Diese in allen Mitgliedstaaten in der einen oder anderen Form anerkannten und akzeptierten Werte¹¹³ bilden die Basis der mitgliedstaatlichen Verfassungen und prägen demgemäß auch die gemeinsame europäische Verbundsverfassungsordnung. Europäische Werte haben aber trotz ihrer Rückkoppelung an die nationalen Werte einen eigenen, selbständigen Gehalt, den es herauszuarbeiten gilt. Mit anderen Worten sind die Werte der EU zwar ursprünglich Werte der Mitgliedstaaten, sie haben sich jedoch in gewissem Umfang von den jeweiligen nationalen Werten emanzipiert, indem sie von letzteren auf die Ebene der Gemeinschaft hochgezont wurden, gerade um eine europäische Wertordnung zu gewährleisten. Geht es also darum, einen anerkannten europäischen Wert inhaltlich zu konkretisieren, so ist zunächst ein Vergleich der entsprechenden mitgliedstaatlichen Werteinhalte vorzunehmen. Das Ergebnis dieses Vergleichs ist mit Blick auf das Wertesystem der europäischen Verfassung zu gewichten. In diesem Kontext sind die Mechanismen des europäischen Verfassungsverbundes gefordert. Das ihm eigene Instrumentarium der Kooperation und Koordination bewirkt die erforderliche Zusammenführung, die Verzahnung von nationalen und europäischen Werten. Auf diese Weise tragen die nationalen Werteinhalte zur Bildung des den Mitgliedstaaten gemeinsamen philosophischen, politischen und rechtlichen Substrats bei, auf dessen Grundlage sich im Wege einer wertenden Vergleichung der mitgliedstaatlichen Verfassungen der anerkannte europäische Wert inhaltlich konkretisieren lässt. Diese Form der „Werteinteraktion“, die der Verfassungsverbund ermöglicht, bringt einen europäischen „Werteverbund“ hervor.

¹¹¹ Vgl. nur de Winter (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**); ferner Salewski (Fn. 69), 1101 ff.

¹¹² Vgl. Schulze (Fn. 69), S. 330 ff.

¹¹³ Speer (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), 981, 982 m.w.N.

Dieser bedarf in prozeduraler und materieller Hinsicht einer Klammer, mit deren Hilfe beide Wertebenen zueinander in Bezug gesetzt werden, um sodann zum europäischen Wert gebündelt werden zu können. Insoweit kann an den europäischen Leitwert der Solidarität in seiner mitgliedstaatlichen Dimension angeknüpft werden, der – wie vorstehend bereits gezeigt wurde – ein zentrales Element der gemeinsamen Wertordnung darstellt. Dieser kann als Brücke wirken, der die nationalen Wertehalte aller Mitgliedstaaten zu einem europäischen Wertinhalt zusammenführt.

So gesehen stehen europäische und nationale Wertehalte im Werteverbund in einer Wechselbezüglichkeit, im Kontext derer nicht nur der abstrakt anerkannte europäische Wert mit Inhalt angereicht wird, sondern umgekehrt auch die nationalen Werte durch diesen befruchtet und mitgestaltet werden. Den Extremfall bildet in rechtlicher Hinsicht das Sanktionsverfahren des Art. 7 EUV (künftig Art. I-59 VVE), mit dem die europäischen Werte des Art. 6 Abs. 1 EUV (künftig Art. I-2 VVE) durchgesetzt werden.

4. Wertekonflikte im Werteverbund

Im solchermaßen skizzierten Werteverbund der EU können Wertekonflikte nicht ausgeschlossen werden.

So kann es zu Auseinandersetzungen über unterschiedliche Wertvorstellungen zwischen den Mitgliedstaaten selbst, aber auch zwischen Mitgliedstaaten und EU kommen. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn europäisches Recht geschaffen wird. Teil dieses Prozesses ist immer auch eine Verständigung über die Ziele und Grundlagen des neuen Rechts, im Zuge derer zuvor staatlich definierte Werte eine Ausdehnung erfahren. Diese Ausdehnung eines Werts auf einen umfassenderen Geltungsbereich, seine Europäisierung, verändert zumeist auch seinen Inhalt. Der von der europäischen Ebene ausgelöste Anpassungsdruck kann einen Identitätswandel der nationalen Rechtsordnungen bewirken, der nur durch die äußerste Grenze des Art. 6 Abs. 3 EUV (künftig Art. I-5 VVE), der die EU auf die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten verpflichtet, begrenzt wird.¹¹⁴ Da diese Identität erst dann verletzt ist, wenn (vergleichbar der Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG) der Kerngehalt einer mitgliedstaatlichen Verfassung tangiert wird und so ein Identitätsverlust

¹¹⁴ Dazu *Bleckmann*, JZ 1997, 265 ff.

eintritt, ist diese Grenze im Rahmen eines bloßen Identitätswandels in aller Regel jedoch nicht erreicht.

Wie aber kann ein Wertekonflikt im Spannungsverhältnis zwischen europäisch geschützten und definierten Werten sowie jene Werten, die in den nationalen Verfassungen verankert sind, gelöst werden? Insoweit kommen drei Möglichkeiten in Betracht¹¹⁵:

- Den europäischen Werten wird eine eigene Rechtswirkung abgesprochen, so dass sich die staatlichen Werte im Ergebnis durchsetzen können. Diese Lösung steht freilich im Widerspruch zu den dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben, die die EU als Wertegemeinschaft konzipieren.

- Die EU erhebt auf normativer Ebene, vermittelt über die Instrumentarien des Vorrangs und der Sperrwirkung den Anspruch, die europäischen Werte verbindlich für alle Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit zu formulieren und zu verwirklichen. Eine solche Lösung, wie sie in der amerikanischen Verfassung oder im deutschen Bundesstaat praktiziert wird, ist in ihrer Radikalität mit dem Verständnis der EU als Verfassungs- und Werteverbund nicht vereinbar.

- Versteht man wie hier die EU als Verfassungs- und Werteverbund so bleibt nur ein vermittelnder Weg, der über die verbindende Klammer des (insoweit prozedural wirkenden) Solidaritätsprinzips vorgeht. Dieses verpflichtet die Mitglieder des Verbunds bzw. ihre jeweiligen Organe über Art. 10 EGV bzw. Art. I-5 Abs. 2 VVE zur Koordination und loyalen, gleichwohl von gegenseitiger Rücksichtnahme geprägten Kooperation. Demgemäß ist im vorstehend beschriebenen Sinne der Wechselbezüglichkeit der Werte auf beiden Ebenen durch die Suche nach größtmöglicher praktischer Konkordanz Rechnung zu tragen. Nur wenn die Funktionsfähigkeit der EU in Frage steht, darf der Wertekonflikt im Sinne des Vorrangs des europäischen Rechts gelöst werden. Dies ist der Fall, wenn der „Wertekern“ verletzt ist, mithin also z.B. eine „schwerwiegende Verletzung“ i.S.d. Art. 7 EUV vorliegt. Andernfalls, wenn nur der „Wertehof“ tangiert ist, gilt der Grundsatz der „Konkordanzsuche“.

Sofern sich die europäischen Werte in einer Gesetzgebungskompetenz der EU Ausdruck verschaffen (z.B. im Bereich der Umweltpolitik in Art. 175 oder Art. 95 EGV), wird der Wertekonflikt ohnehin zu einem Kompetenzkonflikt, der dann nach den allgemeinen Kompetenzausübungsregeln zu lösen ist. Zu diesen zählen zuvorderst die in drei Schritten zu

¹¹⁵ Vgl. hierzu *Bieber*, in: *v. Bogdandy/Kadelbach* (Hrsg.), *Solidarität und europäische Integration*, 2002, 41, 51.

prüfenden Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips gem. Art. 5 EGV, die aber auch insoweit mit dem Solidaritätsprinzip in Ausgleich zu bringen ist.¹¹⁶

Im Konfliktfalle ist jedenfalls immer der EuGH als „Verfassungsgericht“ der EU dazu berufen, die Kongruenz von nationalen und europäischen Werten zu bewirken und durchzusetzen.

5. Zum Beispiel: Demokratie im Verfassungs- und Werteverbund

Aus dem Wert der Demokratie ergeben sich (vermittelt über das Demokratieprinzip) Anforderungen an Aufbau und Inhalt sowohl der europäischen Rechtsordnung als auch der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Obwohl die Bestimmung des Artikel 6 Absatz 1 EUV mit dem Verweis auf den Grundsatz der Demokratie auf einen Begriff zurückgreift, der in erster Linie im staatlichen Bereich vorgeprägt wurde, bemessen sich die inhaltlichen Anforderungen, die an die demokratische Legitimation der Union bzw. Gemeinschaft gestellt werden, nicht nach einem mitgliedstaatlichen Demokratiebegriff, da auch zwischen den Mitgliedstaaten, was die konkreten Ausprägungen der Demokratie betrifft, erhebliche Unterschiede bestehen.¹¹⁷ Angesichts dessen muss die Union einem europäischen, im Hinblick auf ihre besondere Ausgestaltung modifizierten, und dementsprechend „unionsspezifischen Demokratiekonzept“ entsprechen.¹¹⁸ Dieses wird im VVE in einem eigenen Titel VI zum „demokratischen Leben in der Union“ konkretisiert¹¹⁹: Hervorzuheben ist insoweit der Grundsatz der „repräsentativen“ Demokratie (Artikel I-45 VVE), der – dem Demokratiebegriff des deutschen GG fremd – durch einen Grundsatz der „partizipativen“ (Artikel I- 46 VVE) Demokratie ergänzt wird, im Zuge dessen sogar europäische Volksbegehren, gerichtet auf eine Gesetzesinitiative der Kommission, ermöglicht werden. Von maßgeblicher Bedeutung ist aber, dass die Verfassung mit Art. I-45 Abs. 2 VVE nunmehr explizit ein Demokratiekonzept der doppelten Legitimation verfolgt.¹²⁰ Die Vorschrift lautet:

¹¹⁶ Dazu ausführlich *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidariätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, 66 ff., 185 ff.

¹¹⁷ *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, Die Europäische Union, 2001, 79, Rdnr. 83; vgl. dazu *Nicolaysen*, Europarecht I, 2002, 164, der davon spricht, dass die Verfassungsgrundsätze des Artikel 6 (1) EUV nach einem „gemeineuropäischen Verständnis interpretiert“ werden müsse.

¹¹⁸ *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil* (Fn. 117), Rdnr. 83 bzw. 1305 ff; *Nicolaysen*, (Fn. 117), 111; *Bleckmann JZ* 2001, 53.

¹¹⁹ *Chaltiel RMCU* 2003, 493, 496.

¹²⁰ Dazu *Ruffert*, EuR 2004, 165 (179 ff.); ausführlich *Calliess*, in: Huber/Bauer/Sommermann, (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2004 i.E.

„Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“

Entsprechend der spezifischen Konstruktion der Europäischen Union als Verfassungs- und Werteverbund erfährt daher auch das Demokratieprinzip eine spezifische Ausgestaltung, indem es auf zwei einander ergänzenden, Legitimationssträngen –in Form des Europäischen Parlaments einerseits sowie über den Rat durch die nationalen Parlamente andererseits – beruht¹²¹. Der hinter dem Demokratieprinzip stehende europäische Wert der Demokratie kann demnach nur zur Entfaltung gebracht werden, indem man die beiden Legitimationsstränge „in eine überzeugende Relation“ bringt.¹²²

Demgegenüber legte das BVerfG in seinem gerade in diesem Punkt zu Recht umstrittenen Maastricht-Urteil den Schwerpunkt zu einseitig auf die Legitimation durch die nationalen Parlamente, indem es konstatierte, dass die Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament „zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflussnahme“ lediglich „ergänzend“ bzw. in „stützender Funktion“ „hinzutreten“ könne.¹²³ Noch darüber hinausgehend kommen Stimmen im Schrifttum zu dem Ergebnis: „Angesichts der Unbestimmtheit des unionsrechtlichen Demokratieprinzips kommt aus der Sicht des deutschen Rechtsanwenders allein das Grundgesetz als Rechtsmaßstab der Verwirklichung des Demokratieprinzips in der Europäischen Union in Betracht“¹²⁴ Eine Auffassung, die bei aller Qualität in der Argumentation, mit dem europäischen Demokratiekonzept nicht in Einklang gebracht werden kann, insbesondere weil sie die Rolle des Europäischen Parlament unterbewertet.

Der Wert der Demokratie wird im Verfassungs- und Werteverbund mithin über ein Demokratiekonzept der doppelten Legitimation verwirklicht: Je höher in diesem Kontext die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament – wie etwa im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens – ist, desto niedriger kann der mitgliedstaatliche

¹²¹ Kluth (Fn. 29), Art. 189 EGV, Rdnr. 6; Huber, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Aufl., 2002, 68 ff., 100 f., 367 ff.

¹²² Ruffert (Fn. 120).

¹²³ BVerfGE 89, 155 (184, 185f.).

¹²⁴ So Kaufmann, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1997, 482.

Legitimationsbeitrag ausfallen. Und umgekehrt muss die Vermittlung demokratischer Legitimation durch die nationalen Parlamente über den Rat umso höher sein, je niedriger die Mitwirkungsmöglichkeiten und damit die Legitimationsleistung durch das Europäische Parlament ist, etwa, wenn es lediglich angehört werden muss.

6. Integration und Identität durch Werte des europäischen Verfassungsrechts?

Der Begriff der Integration ist vielschichtig. Allgemein, aber auch im Hinblick auf die europäische Integration haben sich seiner vor allem die Politik- und Sozialwissenschaften bedient, um auf diese Weise die europäische Einigungsidee der Gründer unter dem Motto „Wer A sagt, muss auch B sagen“ wissenschaftlich zu erklären und diese um Integrationsfaktoren zu ergänzen.¹²⁵

In juristischer Perspektive sind für unser Thema nach wie vor die Überlegungen des Göttinger Staats- und Verfassungsrechtlers *Rudolf Smend* von Interesse.¹²⁶ Nach traditionellem Verständnis lagen Integration und Identität der Verfassung voraus, waren aber nicht Gegenstand und Ziel der Verfassung. Insbesondere mit Blick auf die „Risse zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit“ in der Weimarer Republik entwickelte sich das Thema der staatlichen und gesellschaftlichen Einheitsbildung samt diesbezüglicher Rolle der Verfassung zu einem Thema von Verfassungstheorie und Verfassungsrecht.¹²⁷ In diesem Kontext entwickelte *Smend* seine berühmte Integrationslehre, die den Staat nicht als statisch vorgegeben, sondern als dynamischen Prozess begreift und zwar als einen Prozess der Integration.¹²⁸ Anders als bei *Carl Schmitt*¹²⁹ wird von *Smend* Einheit nicht vorausgesetzt oder durch Ausgrenzung heterogener Elemente verteidigt, sondern muss durch personale, funktionelle und sachliche (materielle) Integrationsfaktoren immer neu gestiftet werden.¹³⁰ Für *Smend* ist Integration Verfassungsgebot, er bezog die Verfassung bis hin zur Auslegung einzelner Normen auf die Integrationsaufgabe. Ihm zufolge ist die Verfassung als positives Recht selbst ein Stück integrierende Wirklichkeit.¹³¹ Neben den personalen und funktionellen

¹²⁵ Dazu *Calliess* (Fn. 29), Art. 1 EUV, Rn. 6 ff. m.w.N.

¹²⁶ Vgl. *Korioth*, VVDStRL 62 (2003), 117 (122 f. und öfter); zur „Entdeckung“ für das Europarecht *Pernice*, AöR 120 (1995), 100 ff.

¹²⁷ *Korioth* VVDStRL 62 (2001), 117, 122 f.

¹²⁸ *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: ders. Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, 119 ff., 171; vgl. dazu auch den Überblick bei *Unruh*, Weimarer Staatsrechtslehre und Grundgesetz, 2004, 132 ff.; ferner *Möllers*, Staat als Argument, 2000, 100 ff.

¹²⁹ Dazu *Möllers*, ebenda, 58 ff., 102.

¹³⁰ *Smend* (Fn. 128), 142 ff., 148 ff., 160 ff.

¹³¹ *Korioth* (Fn. 127), 123 f.

Integrationsfaktoren (Bildung von Organen, Verfahren) betont *Smend* die Bedeutung der sachlichen Integration durch die Verfassung, etwa durch die Grundrechte, die Präambel oder die Staatssymbole. Denn der Integrationserfolg basiert auf Aspekten, die außerhalb der Staatsorganisation liegen, insbesondere dem Bestehen eines gesellschaftlichen Grundkonsenses in Form einer „Wertgemeinschaft“. *Smend* zufolge kann es also „keine formelle Integration ohne sachliche Wertgemeinschaft“ geben.¹³²

Integration ist demnach auf Werte angewiesen. Vorstehend wurde bereits auf die rechtspolitische Bedeutung von Werten für die Identitätsbildung hingewiesen. Werden Werte als Überzeugungen hohen Abstraktionsgrades definiert¹³³, die Teil der sozialen Identität der Individuen sind, dann ist ein begrifflicher Kreis geschlossen, der die Antwort zur Frage der Integration durch Verfassungsrecht geben kann. Identität konstituiert sich nach Erkenntnissen der Sozialwissenschaften in einem System von Grundwerten. Dementsprechend beruht auch jede Gemeinschaft auf gemeinsam geteilten Grundwerten.¹³⁴ Dies bringt Art. I-2 VVE mit der Formulierung „diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam“ zum Ausdruck, indem er Staaten und Bürger anspricht. Werte können auf diese Weise identitätsbildende Präferenzordnungen schaffen, die konsenterte Orientierung ermöglichen. Auf diese sind die Institutionen der rechtsstaatlichen Demokratien angewiesen, weil die ihnen zugeschriebene Legitimationsverbürgung, ganz im Sinne der Smendschen Integrationslehre, nicht allein über Verfahren bewirkt werden kann.¹³⁵

Im begrifflichen „Ping-Pong-Spiel“ zwischen Werten, Integration und Identität wird das Verfassungsrecht vor allem dann relevant, wenn Anknüpfungspunkte in einer gemeinsamen Geschichte oder andere vorrechtliche Gemeinsamkeiten eher schwach ausgeprägt sind. Beispielhaft sei insoweit nur auf den Begriff des „Verfassungspatriotismus“ für die Bundesrepublik Deutschland verwiesen, nachdem der Begriff des Staates durch missbräuchliche „Überhöhung“ im Kontext organischer und metaphysischer Staatsideen in der NS-Zeit diskreditiert war.¹³⁶ Mit dem erfolgreichen Übersprung von der wirtschaftlichen Integration zur politischen Integration stellte sich nunmehr für die EU immer drängender die Notwendigkeit von der rein wirtschaftlichen Interessenverknüpfung auf die ideelle und

¹³² *Smend* (Fn. 128), 159 ff., 215 ff.

¹³³ v. Bogdandy (Fn. 75), 53, 58; *Starck*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Rechtspositivismus und Wertbezug des Rechts*, 1990, 47.

¹³⁴ *Schneider* (Fn. 87), 17 m.w.N.

¹³⁵ Ähnlich *Schneider* (Fn. 87), 32 f. m.w.N.

¹³⁶ *Günther*, *Denken vom Staat her*, 2004, 45 ff.; *Di Fabio*, *Die Staatsrechtslehre und der Staat*, 2003, 47 ff, 53.

normative Dimension der Gemeinschaftsstiftung umzuschalten. Die vorstehend beschriebene Instrumentalisierung der Marktkräfte für die europäische Integration stieß an ihre Grenzen, nachdem spätestens Anfang der Neunziger Jahre immer deutlicher geworden war, dass mit zunehmenden Gemeinschaftskompetenzen ein „Markt ohne Staat“ zu Gemeinwohldefiziten führen musste, die die Gefahr eines schwerwiegenden Akzeptanzproblems bei den betroffenen Bürger begründete. Die in der Öffentlichkeit erfolgte Kritik des Binnenmarktprojekts ist insoweit ein prominentes Beispiel.¹³⁷ Mit den immer offensichtlicher werdenden Defiziten eines „Marktes ohne Staat“ war der „Geist aus der Flasche“ entwichen, die EU wurde zunehmend mit generellen Anfragen an ihren außerökonomischen Gehalt konfrontiert und reagierte hierauf: Dabei wurde deutlich, dass Werte nicht nur in politischen Sonntagsreden proklamiert werden dürfen, sondern auch geachtet und effektiv verwirklicht werden müssen.¹³⁸ Hierfür müssen sie „verfasst“, mithin durch Verkündung in einer Verfassung zu Normen verfestigt werden.¹³⁹

In dieser Konsequenz präsentiert sich die EU mit dem VVE nunmehr auch ausdrücklich als Wertegemeinschaft. Mit dem Bezug auf Werte bietet die künftige europäische Verfassung den Unionsbürgern eine Identität im Sinne gleichgerichteter Erwartungen an das politische System an. Daraus resultiert aber nicht etwa automatisch eine kollektive Identität durch Identifikation mit der Union.¹⁴⁰ Vielmehr handelt es sich bei der verfassungsrechtlichen Verankerung von Werten nur um einen ersten Schritt, der durch die „Sichtbarmachung“ der (bislang oftmals versteckten) europäischen Werte einen Prozess der diesbezüglichen Integration einleitet. Idealerweise tragen die herausgearbeiteten Werte der EU zur prozesshaften Selbstvergewisserung bei, indem sie zur beständigen Auseinandersetzung über die Zieleorientierungen und Sinnbestimmungen der europäischen Politik herausfordern. Insoweit können Werte Integration durch Verfassungsrecht bewirken – ganz im Sinne der Integrationslehre von *Smend*: Freilich bedarf die EU hierzu handlungsfähiger und überzeugender Institutionen¹⁴¹ (funktionelle Integration) sowie effektiver Prozeduren (formelle Integration).¹⁴²

¹³⁷ Siehe z.B. Spiegel Spezial Nr. 1/1992, Europa ohne Grenzen, Alarm für die Umwelt; ferner *Röscheisen*, in: Calliess/Wegener, Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992, S. 69 ff.; *Trittin*, ebenda, S. 51 (56 ff.); *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 1 ff. m.w.N.

¹³⁸ Vgl. z.B. den sog. „Environmental Imperative“ des Europäischen Rates von Dublin vom Juni 1991, abgedruckt in Europaarchiv, D 396 (407 ff.).

¹³⁹ Hierzu *Kahl* (Fn. 137), S. 10 ff.; *Calliess* (Fn. 29), Art. 174, Rn. 3 ff.

¹⁴⁰ v. *Bogdandy* (Fn. 75), 58.

¹⁴¹ Zur Bedeutung von Institutionen in diesem Zusammenhang *Leisner* JZ 2002, 735 ff.

Überzeugende Institutionen müssen im europäischen „Werteverbund“ bei der Inhaltsbestimmung der anerkannten europäischen Werte auf die mitgliedstaatlichen Wertehalte Bedacht nehmen und sie müssen die gemeinsamen Werte achten und ernst nehmen. Andernfalls ist eine Integration durch wertorientiertes Verfassungsrecht zum Scheitern verurteilt. Im „Wertealltag“ lösen die Institutionen der EU diese Aufgabe weitgehend überzeugend: Erinnert sei nur an den Grundrechtsschutz, die Außenbeziehungen im wirtschaftlichen Bereich mit ihren „Werteschutzklauseln“, den Umweltschutz oder die Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Geht es aber um die nichtalltäglichen Herausforderungen, ist hin und wieder ein gewisses Wertevollzugsdefizit der EU-Institutionen festzustellen: So muss sich die EU beispielsweise fragen lassen, warum sie die Werte des Art. 6 Abs. 1 EUV nicht längst gegenüber der Justiz- und Medienpolitik von Berlusconi Italien geltend gemacht hat und bislang auf die Einleitung eines Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV verzichtet hat, obwohl hier doch zumindest die Gefahr besteht, dass rechtsstaatliche und demokratische Werte verletzt werden.¹⁴³ Des Weiteren müsste sich die EU kritisch mit ihrer Erweiterungspolitik hinsichtlich der Türkei auseinandersetzen. Insoweit sind vielfältige Zweifel angebracht, ob die Türkei sich in den Kontext des europäischen Werteverbundes einfügen lässt.¹⁴⁴ In beiden Fällen scheinen machtbzw. strategische Überlegungen Vorrang vor den europäischen Werten zu genießen. Auf diese Weise aber kann Europa keine ernstzunehmende Wertegemeinschaft werden, eine Integration durch europäisches Verfassungsrecht führt mangels Glaubwürdigkeit in die Leere. Die integrative Funktion, die Werte übernehmen können, ist für die Zukunft der Europäischen Union aber von grundlegender Bedeutung.¹⁴⁵ Denn ohne ein glaubwürdiges Wertefundament besteht die Gefahr, dass die Verfassung samt ihrer Werte zum Pathos wird und die Bürger die unter dem Rekurs auf Werte angebotene europäische Identität ausschlagen.

¹⁴² *Schneider* (Fn. 87), 39.

¹⁴³ Vgl. *Rusconi* (Fn. 60).

¹⁴⁴ *Dazu Lenski*, *ZaöRV* 63 (2003), 77 ff., 87 ff.; mit Überblick auch über den politischen Meinungsstand *Isak* (Fn. 57), 175 ff.;

¹⁴⁵ Vgl. dazu *Di Fabio*, *JZ* 2004, 1 (3, 4, 7 f.).