

# **Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU: Eine neue Rollenverteilung und eine schrittweise Entwicklung**

Franz Cromme

Research Paper

**No 05/17**

## **Zusammenfassung**

Der Verfasser (Jurist und Volkswirt und ehemaliger Staatssekretär) strebt auf der Grundlage der Werte und Ziele der EU eine „Föderation in Entwicklung“ an – mit einem nach Fachgebieten abgestuften supranationalen und auch intergouvernementalen politischen Handeln - mit verstärkter rechtlicher Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Für die Zukunft ist vor allem eine dynamische Entwicklung des Verfassungsrechts vorgesehen. Parlament, Europäischer Rat/Ministerrat und Kommission werden vor allem unter den Aspekten der Einigungs- und Handlungsfähigkeit und der demokratischen Legitimation reformiert. Die nationalen Parlamente werden beteiligt. Das Verfassungsrecht der verschiedenen Politiken der EU wird spezifisch erneuert und weitergeführt.

ISSN 2625-4603

## Über den Autor



**Franz Cromme** ist ein deutscher Jurist, Verwaltungsbeamter und Politiker. Herr Dr. Cromme wurde zunächst 1967 in den Niedersächsischen Landtag gewählt, dem er bis April 1971 angehörte. Außerdem amtierte er als Staatssekretär im Ministerium der Justiz, des Innern sowie für Umwelt in der von Ministerpräsident Ernst Albrecht geführten Regierung des Landes Niedersachsen. Von 1995 bis 2005 war er zudem als Lehrbeauftragter in der Europa-Universität Frankfurt/Oder tätig.

## Über das IEP

Das **Institut für Europäische Politik e.V. (IEP)** wurde 1959 als gemeinnützige Organisation gegründet und ist auf dem Gebiet der europäischen Integration tätig. Es zählt zu den führenden außen- und europapolitischen Forschungseinrichtungen der Bundesrepublik Deutschland.

Dabei ist es Aufgabe des IEP, Themen europäischer Politik und Integration wissenschaftlich zu untersuchen und die praktische Anwendung der Untersuchungsergebnisse zu fördern. | [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

# Inhaltsverzeichnis

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>A.</b> | <b>Einleitung</b>  | <b>4</b>  |
| 1.        | Die europäische Krise und die Integrationsbereitschaft der Bürger  | 4         |
| 2.        | Demokratische Entscheidungen auf der EU-Ebene - mit Mehrheit oder im Konsens   | 5         |
| 3.        | Föderation in Entwicklung  | 5         |
| 4.        | Der Verfassungsvertrag – seine Entlastung durch „Verfassungsausführende Gesetze“   | 6         |
| 5.        | Verschiedene Integrationsgrade   | 7         |
| <b>B.</b> | <b>Vorschlag für einen Verfassungsvertrag der EU (Teile I,II,III,IV)</b>   | <b>8</b>  |
| 1.        | Die Grundlagen (Teil I)  | 8         |
| 2.        | Die Organe und die Arbeitsweise der EU (Teil II)   | 9         |
|           | 1. Das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente und die Bürgerbeteiligung - und die Gesetzgebung.....                              | 9         |
|           | 2. Europäischer Rat und Ministerrat .....  | 9         |
|           | 3. Europäische Kommission .....  | 10        |
|           | 4. Europäischer Gerichtshof .....  | 11        |
|           | 5. Verbindliche Zusammenarbeit und Verstärkte Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen der Organe der Union (differenzierte Integration) ..... | 11        |
| 3.        | Die Politik der EU (Teil III)  | 12        |
|           | 1. Außenpolitik.....   | 12        |
|           | 2. Verteidigung.....   | 13        |
|           | 3. Binnenmarkt, Landwirtschaft, Energie, Verkehr, Arbeit und Soziales, Umwelt, Euratom, Forschung .....                                    | 14        |
|           | 4. Makroökonomische Wirtschafts- und Währungsunion - geführt durch eine intergouvermentale „Wirtschaftsregierung“.....                     | 14        |
|           | 5. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....   | 17        |
|           | 6. Haushalts- und Finanzwesen der Union .....  | 17        |
|           | 7. Entwicklung der EU und Entwicklung des Verfassungsvertrages (Teil IV) .....   | 18        |
| <b>C.</b> | <b>Vorab einzelne erste Änderungen des Primärrechts</b>  | <b>19</b> |

# Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU: Eine neue Rollenverteilung und eine schrittweise Entwicklung

Franz Cromme, Delmenhorst/Berlin<sup>1</sup>

## A. Einleitung

### 1. Die europäische Krise und die Integrationsbereitschaft der Bürger

Die meistens theoretische und idealistische Diskussion um das europäische Verfassungsrecht hat in den wenigen Jahren seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages und seit der Finanz- und Staatsschuldenkrise eine weitere Beschleunigung und zum Teil eine zunehmend realistische Betrachtung erfahren<sup>2</sup>. Hierzu soll nun eine weitreichende Perspektive für einen dynamischen Verfassungsvertrag der EU dargestellt werden – aus der Sicht des Jahres 2017<sup>3</sup>. Diese Übersicht umfasst alle Grundsätze, Organe, „Arbeitsweisen“ und Politiken der EU; sie soll jedoch kurz gefasst sein<sup>4</sup>.

Wie regelmäßig in den Zeitungen berichtet wird, sprechen sich die Bürger Europas trotz vieler Gegenströme mehrheitlich, zumindest grundsätzlich für die europäische Einigung aus, ebenso die meisten Politiker. Dasselbe gilt verstärkt für die deutsche Rechts- und Politik-Wissenschaft.

Auf der Gegenseite der Befürworter der europäischen Einigung stemmen sich extreme Europaskeptiker und stark gewordene populistische politische Minderheiten massiv gegen die europäische Integration. Für die Überwindung der Europakrise und der Ratlosigkeit der Politik muss daher dringlich ein realistisches und bald tragfähiges Verfassungskonzept erarbeitet werden.

Der „Brexit“ gibt dazu einen Anstoß. Für die „Rest-EU“ ist vielfach eine verstärkte Integration der EU verlangt worden. Dem ist zurzeit nur soweit zu folgen, als in einem realistischen Zeitrahmen für einige Politikbereiche der EU mehr Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Union zu erwarten ist. Das Ausscheiden Großbritanniens und die Pläne des neuen französischen Staatspräsidenten werden dabei einerseits viele Neuerungen erleichtern; andererseits werden die Briten jedoch bei manchen politischen Entscheidungen fehlen, zum Beispiel bei der Sicherung der finanziellen Stabilität der EU.

Jedenfalls wird es in Anbetracht der fachpolitischen oder staatspolitischen Vorbehalte mehrerer Mitgliedsstaaten nur in einigen wenigen Bereichen neue supranationale Kompetenzen der Union geben. Im Vordergrund werden vielmehr die Verantwortung der Staaten und vor allem ihre verbindliche solidarische Zusammenarbeit stehen – auch ohne Spaltung, aber mit „verschiedenen Geschwindigkeiten“. Großbritannien wird diesen Weg der EU in einer engeren (beiderseitig gepflegten) Nachbarschaft beobachten und zu schätzen wissen - vielleicht auch im Hinblick auf eine spätere Wiederannäherung oder gar Rückkehr in die EU.

1 In Englisch: Cromme, A Perspective of EU Constitutional Law in: Festschrift für Albrecht Weber 2015 – umfassender Text in Deutsch: Cr. Eine Perspektive ... EuR 2017, 206-233

2 Zur neuerlichen Entwicklung: Herman-Josef Blanke: The European Union after Lissabon, Heidelberg 2011 – Armin Hatje, Verfassungsstatus und Verfassungsentwicklung der EU EuR Beiheft 2 2015 – zuvor z.B. 1987 - 2010: Franz Cromme, Verfassungsvertrag der Gemeinschaft der Vereinigten Europäischen Staaten (Verlag Rieck) 1. Aufl. 1987; ders. Verfassungsvertrag der europäischen Union (Nomos-Verlag) 2. Aufl. 2003; ders. Die Zukunft des Lissabon-Vertrages – Entwurf und Begründung (Nomos-Verlag) 3. Aufl. 2010 (im folgenden „Entwurf 2010“); alle 3 Aufl. besprochen von Albrecht Weber DVBl 1988, 800; 2005, 561; 2011, 88

3 Auf der Basis eines aktualisierten und fortgeführten „Entwurfs 2010“; s.o. Anm. 2: 3.Auflage: „Die Zukunft des Lissabon-Vertrages“ – Den Überschriften des Teils 2 dieses Aufsatzes werden jeweils Anmerkungen mit den entsprechenden Verweisen auf den „Entwurf 2010“ (s.o. Anm. 2) angefügt.

4 Verweise zur Einleitung: „Entwurf 2010“ S.104/105,109,110,113 – Art. 1 I/IV, 8, 49 IV; Erl. S. 107, 115-118, 189/90

## 2. Demokratische Entscheidungen auf der EU-Ebene - mit Mehrheit oder im Konsens

Eine Entwicklung der EU gar zum Bundesstaat ist noch nicht abzusehen, da auf längere Sicht in wichtigen Fragen von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat noch kein Grundkonsens zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern erreicht worden ist, vor allem in der Finanzkultur<sup>5</sup> und teilweise in der Verwaltungs- und Justizkultur – aber auch in der Demokratie-Kultur.

Das Mehrheitsprinzip bei demokratischen Entscheidungen wird von Theoretikern und Praktikern zu Recht als ein wesentliches, ja selbstverständliches Verfahrenselement der realen Demokratie angesehen. Es hat die Demokratie in den Nationalstaaten und zu einem guten Teil auch in der EU handlungsfähig und erfolgreich gemacht, vor allem auch in Grundfragen der Wirtschafts- und Sozialordnung.

Eine Übertragung dieses Mehrheitsprinzips auf alle großen, vor allem die finanziellen Entscheidungen in der EU im Europäischen Rat/Ministerrat, wäre jedoch in der bevorstehenden Entwicklungsphase des Verfassungsrechts der EU verfrüht; diese Übertragung würde die demokratiethoretischen Voraussetzungen des Mehrheitsprinzips, nämlich Mindest-Homogenität und Grund-Konsens<sup>6</sup>, vernachlässigen.<sup>7</sup> fehlen. Ein großer Teil der EU-Staaten würde ohne Grund-Konsens von einer Mehrheit dominiert werden. Selbst der ehemalige Kommissionspräsident Barroso hat am 9. Oktober 2012 in Brüssel erklärt, dass die EU-Staaten eine „unterschiedliche Finanzkultur“<sup>8</sup> haben. Fehlt es aber in einem Sachbereich am Grund-Konsens, dann bedarf es von Fall zu Fall der demokratischen

Entscheidung - im Konsens durch Einstimmigkeit - realistischer aber (zur Vermeidung von Vetos weniger einzelner Staaten) im Konsens einer „großen Mehrheit“<sup>9</sup>. Dies gilt jetzt schon für die großen finanziellen Einzelentscheidungen, die im ESM - System getroffen werden. Hier und ebenso bei den im Europäischen Rat vorgeschlagenen Konvergenz- und Strukturprogrammen wird jedoch noch das Einvernehmen im Konsens aller beteiligten europäischen Staaten notwendig sein. Auch nach der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts<sup>10</sup> zum ESM zeichnet sich jedenfalls ab, dass die zurzeit zu lösenden makroökonomischen Probleme überwiegend noch im Konsens intergouvernemental geregelt werden müssen.

Die Überlegungen zum Mehrheitsprinzip in der Demokratie sollten übrigens in Zukunft auch für den Fall eines Austritts von Mitgliedstaaten aus der EU gelten. Statt einer Entscheidung (im nationalen Parlament oder in einem Referendum) mit einfacher Mehrheit sollte im Verfassungsvertrag eine qualifizierte Mehrheit verlangt werden (wie in der Regel bei Verfassungsänderungen der Mitgliedstaaten). Der „Fifty/Fifty“ - „Brexit“ vom 23. Juni 2016 ist das Gegenteil eines demokratischen Konsenses. Nach dieser Erfahrung ist zu überlegen, ob sogar schon der vorgeschlagene nächste EU - Verfassungskonvent Großbritannien entgegenkommen sollte und einmalig (auch noch nach einigen Jahren der Trennung) für einen begrenzten Zeitraum Erleichterungen für die Rückkehr in EU einräumen sollte: In diesem Fall würde für die Rückkehr-Verträge im Europäischen Rat/Ministerrat (statt Einstimmigkeit) die qualifizierte Mehrheit ausreichen.

## 3. Föderation in Entwicklung

Eine hohe Hürde für einen europäischen als Bundesstaat wäre auch die staatliche Identität der EU-Staaten, wie sie vom Bundesverfassungsgericht verstanden wird<sup>11</sup>. Sie wäre nicht mehr sichergestellt; in Deutschland wäre eine Volksabstimmung fällig (nach Art. 146

5 Kommissionspräsident Barroso, FAZ / dpa vom 12.10.2012, S. 14 u. v. 05.04.2013, S. 6 u. S. 10 - Cromme, Vom ESM und Fiskalpakt zu einem makroökonomischen Rechtssystem, DÖV 2013, S. 597

6 Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft S. 432; vgl. Dieter Grimm FAZ 4.1.2016 S. 9: „Grenzen der Mehrheits-herrschaft“ – „Basiskonsens“

7 Franz Cromme, Leserbrief, in: Der Spiegel vom 17.9.2012, S. 12 und FAZ vom 12.4.2013, S. 33

8 Barroso (s.o. Anm. 5); vgl. FAZ 22.4.2013 S.18; zum politischen Begriff „Kultur“ s. Nohlen /Schultze (Anm. 9) S. 469 Nr. 3

9 s.u. Abschn. 5; s.u. Fn. 65

10 BVerfG NJW 2012, 3145 und BVerfG 2 BvR 1390/12 v. 18.3.2014 NJW 2014

11 BVerfGE 123, 267, 349f.: „Integrationschranke“

GG). Weil in Europa, wie dargelegt, in vielen Bereichen noch ein Grundkonsens fehlt, sollte bis auf weiteres nur eine mittelfristige<sup>12</sup> Integrations-Perspektive im Vorfeld zu einer europäischen „Föderation“ ins Auge gefasst werden.

Dieses Ziel sollte nicht sofort, vielmehr mit einem ersten größeren Schritt einem Verfassungskonvent (vielleicht erst in ca. 5 - 10 Jahren) realisiert werden – nämlich ein neues Primärrecht / Verfassungsrecht der EU. Da man zugleich weitere langfristige Entwicklungsschritte ins Auge fassen müsste, sollte die Perspektive der Entwicklung über das neue Verfassungsrecht hinaus (mit späteren Änderungen bis an die denkbare Grenze des Identitätsverlustes der Staaten) ausgeleuchtet werden; es würde ein weitreichender Verfassungs-Prozess sichtbar. Das neue Verfassungsrecht der EU muss daher zusätzlich (vor allem für die Zeit nach seinem Inkrafttreten) dynamische Regeln für die nachfolgenden längeren Entwicklungsphasen festlegen, etwa in einem abschließenden Hauptteil (IV): „Die Entwicklung der Europäischen Union und die Entwicklung des Verfassungsvertrages“.

Selbst auf diesem zusätzlichen langen Weg – man sollte von einer „Föderation in Entwicklung“ sprechen – würden die Mitgliedstaaten noch grundsätzlich die „Herren der Verträge“ bleiben. Da außerdem das zunächst neue Primärrecht (im Verbund mit den nationalen Verfassungen) Verfassungsrang haben sollte, könnte es die Bezeichnung „Grundvertrag“ oder wohl besser „Verfassungs-Vertrag“ erhalten. Das neue Primärrecht / Verfassungsrecht sollte durch „verfassungsausführende Gesetze“ (nach französischem Vorbild) „entlastet“ werden; es sollte kurz gefasst<sup>13</sup>

den verfassungsrechtlichen Kern des jetzigen und des weiter entstehenden Europarechts wiedergeben. Vor allem der Teil I („Die Grundlagen“) sollte für die interessierten Bürger, vor allem für Schüler und Studenten verständlich und begreiflich sein.

#### 4. Der Verfassungsvertrag – seine Entlastung durch „Verfassungsausführende Gesetze“

Der europäische Verfassungskonvent hatte 2004 einen Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ beschlossen. Er scheiterte letztlich an ablehnenden Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. Der Entwurf hatte aber auch inhaltlich eine (von vielen angestrebte) „selbsttragende“<sup>14</sup> Verfassung verfehlt<sup>15</sup>; denn die Mitgliedstaaten blieben auch in diesem Entwurf die „Herren der Verträge“. Der Vertrag von Lissabon hat wohl auch deshalb auf das Wort „Verfassung“ verzichtet. Das verknüpfende Wort „Verfassungsvertrag“ könnte hingegen die verbleibende Verfassungssouveränität der Mitgliedstaaten ausreichend verdeutlichen. Man kann auch annehmen, dass die europäischen Völker heute nichts gegen einen „Verfassungsvertrag“ einzuwenden hätten, der (im europäischen „Verfassungsverbund“)<sup>16</sup> nicht über, sondern neben und mit den nationalen Verfassungen stehen würde<sup>17</sup>.

Das Wort „Verfassungsvertrag“ geht auf Carl Schmitt<sup>18</sup> zurück. Dieser hatte damals (1927) jedoch noch keinen Bezug zu einem kaum denkbaren europäischen Verfassungsrecht hergestellt. Der Begriff „Verfassungsvertrag“ wurde wohl erst 1987 in die europarechtliche Literatur und Diskussion eingeführt<sup>19</sup>.

12 Umfassend Sommermann DÖV 2013, 708ff - zur Föderation: von Bogdandy JZ 2001, 157ff. u. Josef Fischer, Forum Constitutionis Europeä Berlin Bd. 2 2000 .171,179/180 - kurzfristige Maßnahmen s.u. Abschn. 3 (am Ende)

13 „Entwurf 2010“ (mit Übergangsregelungen): Art. 9 I, II, 156 I, II, V; Erl. S. 109/110, 311/12

14 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie 1991, S. 29ff, 38

15 „Entwurf 2010“ (Anm. 2) S. 106; Cromme, Juristische Irrlichter auf dem Wege zum europäischen Verfassungsvertrag und zum Lissabon-Vertrag DÖV 2009, 177, 180

16 Ingolf Pernice, Europa und nationales Verfassungsrecht VdSt. RL2000, 148, 163ff

17 „Entwurf 2010“ (Anm. 2) S. 105

18 Carl Schmitt, Verfassungslehre 1. Aufl. 1927, S. 63, 69, 367, 371

19 Cromme, Verfassungsvertrag der Gemeinschaft der Vereinigten Europäischen Staaten 1. Aufl. 1987 (s.o. Anm. 2)

Das Bestreben des Gutachtens der Kommission von Dehaene, Simon und von Weizsäcker<sup>20</sup> war einerseits die Grundregeln des europäischen Verfassungsrechts „kurz-gefasst“ im Verfassungsvertrag zu fixieren, andererseits jedoch die Vielzahl der weiteren Regeln des europäischen Primärrechts flexibel zu gestalten und dabei Änderungen dieser ausführenden Regeln von der Notwendigkeit der Vertragsänderung (bzw. Einstimmigkeit) zu befreien. Dieses Ziel wurde vom umfangreichen Lissaboner Vertrag (mit seinen beiden gleichrangigen Teilen EUV und AEUV) nicht erreicht. Daher sollte ein Instrument des französischen Verfassungsrechts herangezogen werden, nämlich die verfassungsausführenden Gesetze (Art.34 und 46 der französischen Verfassung). Diese Gesetze<sup>21</sup> dienen zudem der Entlastung des Umfangs des Verfassungstextes und seiner besseren Verständlichkeit. Die „Verfassungsausführenden Gesetze“ würden auf bestimmte Sachbereiche beschränkt werden und müssen nach „Inhalt, Zweck und Maß“ der Ermächtigung im Verfassungsvertrag begrenzt sein. Ihre Verabschiedung bedarf allerdings der „großen Mehrheit“ des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates (unter besonderer Einbeziehung der nationalen Parlamente)<sup>22</sup>.

## 5. Verschiedene Integrationsgrade

Der (für den nächsten Verfassungskonvent) vorgeschlagene Verfassungsvertrag sieht abgestufte (in jedem Fachbereich spezifische) Integrationsgrade vor. Sie können (in der weiter anschließenden „Föderation in Entwicklung“) dynamisch wachsen – zwischen dem „Niveau“ des Lissaboner Vertrages und der Grenze des Verfassungsrechts eines (nur in der Ferne denkbaren) europäischen Bundesstaates.

Auf der gefestigten Basis der Werte und Ziele des Lissabonner Vertrages (Art. 2 und 3 EUV) sollte sich der Verfassungsvertrag (vor allem mit den „Spezifischen Verfassungselementen“<sup>23</sup>) auf folgende institutionelle Grundsatzentscheidungen konzentrieren. (Sie entsprechen im Wesentlichen den britischen Reformüberlegungen vor dem Brexit und können bei einer Wiederannäherung Großbritanniens Bedeutung haben.)

- a. die Geltung der Grundrechtecharta als (mit dem Verfassungsvertrag gleichrangiges) Verfassungsrecht der Union,
- b. die grundsätzliche Kompetenz-Kompetenz der Mitgliedstaaten,
- c. die gleiche Bedeutung der supranationalen Tätigkeit der Union und der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Staaten - nach Politikfeldern abgestuft und mit Vorrang der bereits (enumerativ) festgelegten supranationalen Kompetenzen,
- d. die schrittweise Entwicklung des Verfassungsvertrages (vor allem nach dem Konventsverfahren) auf der Basis des geltenden Gemeinschafts- und Unionsrechts und des Subsidiaritätsprinzips - auch eine „engere Union“ (vor allem neue supranationale Kompetenzen) nur bei einem zunehmendem Grundkonsens der Staaten,
- e. die gleichrangige Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates / Ministerrates bei der Gesetzgebung der Union,
- f. die grundsätzliche Geltung des Mehrheitsprinzips im Europäischen Rat / Ministerrat in supranationalen Angelegenheiten,
- g. die Geltung des Konsensprinzips (einstimmig - oder mit „großer Mehrheit“) – oder mit qualifizierter Mehrheit (bei „konstruktiver Enthaltung“ der Minderheit) bei der Zusammenarbeit der Staaten im Europäischen Rat / Ministerrat,
- h. die Einbeziehung der nationalen Parlamente,
- i. die Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten als Staaten

20 Dehaene, Simon u. Von Weizsäcker, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung 1999

21 „Entwurf 2010“: Art. 9, Erl. S. 110/111, 147/148 (mit Überleitungs- und Übergangsregelungen Art. 156 I, II; Erl. S. 311/12); Verfassungsvertrag der EU (2. Aufl., s.o. Anm. 2) Art. 12a

22 „Entwurf 2010“: Art. 9, 20 III; vgl. Art. 80 I GG; s.u. Abschn. 3 u. Fn. 65

23 Cr, Eine Perspektive... EuR 2017 S.212/13 u. Fn. 26, 30, 36, 37, 38

## B. Vorschlag für einen Verfassungsvertrag der EU (Teile I,II,III,IV)<sup>24</sup>

### 1. Die Grundlagen (Teil I)<sup>25</sup>

Die Grundlagen des Verfassungsvertrages, des neuen Primärrechts / Verfassungsrechts, (vor allem Werte, Grundrechte, Ziele und auch die von der Staatsbürgerschaft abgeleitete Unionsbürgerschaft) sollten den umfassenden und grundlegenden Normen des Lissaboner Vertrages folgen.

Die europäische Grundrechtecharta, die im Verbund mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten ein eigenes Gewicht hat, sollte (nach britischem Vorbild) als selbstständige Verfassungsurkunde erhalten bleiben.

Wegen der verbliebenen Ungereimtheiten<sup>26</sup> zur Rechtspersönlichkeit der EU sollte folgende Klarstellung erfolgen:

“ Die Union hat Rechtspersönlichkeit. Die Staaten sind im Verbund miteinander und mit der Union tätig. Mit den Organen der Union verfügt die Europäische Union über den einheitlichen institutionellen Rahmen für die Tätigkeit der Union und für die Zusammenarbeit der Staaten.“

Im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sollte auch ihre Solidarität in der Außen- und Sicherheitspolitik bereits im Grundlagenteil I besonders hervorgehoben werden, und zwar (deutlicher als in Art. 42 VII EUV) durch eine gegenseitige Beistandspflicht (neben den Pflichten nach dem NATO-Vertrag).

Nach dem deutlichen Vertrauensverlust vieler EU-Bürger und nach verschiedenen Vorbehalten einiger Regierungen der Mitgliedstaaten gegenüber „Brüssel“ bedarf es vor allem eines Neuanfangs hinsichtlich der Realisierung des Subsidiaritätsprinzips in der EU – mit einer befristeten Erleichterung im Verfassungsvertrag bei dem Abbau von übertriebenen Zuständigkeiten der Union. Als Ergänzung und Spiegelbild zum „Frühwarnsystem“ des Lissabon-Vertrages und zur „Roten Karte“ Camerons (die beide jeweils bevorstehende Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip verhindern sollen) müsste auch eine umfassende zurück-schauende Untersuchung<sup>27</sup> stattfinden, nämlich aller (in der EU in Jahrzehnten gewachsenen und noch gültigen) Verstöße.

Eine Enquetekommission sollte dafür dem Verfassungskonvent jeweils konkrete und begründete Vorschläge zu einem notwendigen „Rückbau“ machen: weniger im EU-Verfassungsrecht (etwa bei der Konstruktion der Kommission), vielmehr vor allem auch in Teilen des sekundären EU-Rechts und der weiteren Rechtsakte. Umgekehrt könnte die Enquetekommission in vielen Fällen eine Anerkennung und Stärkung des noch geltenden (sachgerechten und notwendigen) EU-Rechts konstatieren. Es sollte weiterhin gelten und gefördert werden.

Zur Erleichterung der folgenden notwendigen Rückbau-Entscheidungen im Gesetzgebungsverfahren könnte im neuen Verfassungsvertrag (vielleicht in den Übergangsvorschriften) eine sog. Brückenklausel vorgesehen werden, wonach (bei den verschiedenen notwendigen Änderungen von Zuständigkeiten und Regelungen) für wenige Jahre geringere Abstimmungs-mehrheiten nicht nur im Parlament und sondern auch im Europäischen Rat/Ministerrat zugelassen werden.

24 Den Überschriften dieses Teils werden jeweils entsprechende Verweise (Fußnoten) auf den „Entwurf 2010“ (3. Aufl. des Verfassungsvertrages; s.o. Anm. 2) angefügt.

25 „Entwurf 2010“ (vor allem zur Subsidiarität und zu den Kompetenzen) Art.1 IV, V - Art. 2 u. 3; Erl. S. 127/128, 132, 134/135, 204-212 – Art. 6; Erl. S. 144/145 – Art. 7; S. 118, 133 - zur Identität der europ. Staaten Geiger u.a. EUV/AEUV 5. Aufl. Art. 4 EUV RNr. 3: Selbstverständnis in politischen, sozialen und kulturellen Besonderheiten; vgl. Haratsch Nationale Identität aus europarechtlicher Sicht EuR 2016, S. 131ff.

26 Siehe Geiger EUV/AEUV 5. Aufl. Art. 47 EUV Anm. 1-3; vgl. „Entwurf 2010“ Art. 3 Abs. 4, Erl. S. 134/135

27 Zum Verfahren: Cr. Eine Perspektive...EuR 2017 S. 215/216



## 2. Die Organe und die Arbeitsweise der EU (Teil II)

### 1. Das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente und die Bürgerbeteiligung - und die Gesetzgebung<sup>28</sup>

In einem einheitlichen Wahlgesetz der Union sollte schrittweise eine Sitzverteilung nach der Zahl der Bürger der Staaten eingeführt werden - mit wenigen zusätzlichen Parlamentssitzen für kleine und mittlere Staaten.

Die im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ entstehenden Gesetze der EU (Art. 289 I AEUV) sollten auch als „Gesetze“ bezeichnet werden. Bei diesen Gesetzen sollte das Initiativrecht nicht nur der Kommission, sondern auch Mitgliedern des Europäischen Parlaments oder Mitgliedstaaten zustehen. Wichtige Gesetze<sup>29</sup> sollten gleichzeitig formell beim Europäischen Parlament und bei den nationalen Parlamenten zur direkten Mitwirkung eingebracht werden und nach der Stellungnahme der nationalen Parlamente abschließend vom Europäischen Parlament und vom (nunmehr parlamentarisch formierten) Europäischen Rat verabschiedet werden. Auch bei der übrigen EU-Gesetzgebung sollte EU-weit eine vorbereitende Mitwirkung der nationalen Parlamente nicht nur dem nationalen Verfassungsrecht und der unterschiedlichen nationalen Praxis überlassen werden - sondern auch im Wesentlichen im europäischen Verfassungsrecht festgelegt werden. Diese „mitgliedsstaatliche Beteiligung“<sup>30</sup> sichert die demokratische Legitimation<sup>31</sup> der europäischen Unionsebene.

Bei der zunehmenden „Verbindlichen Zusammenarbeit“<sup>32</sup> der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat / Ministerrat vor allem in der Außenpolitik (Art. 28, 31, 36 EUV) und (nun zusätzlich vorgesehen) vor allem in der Finanzpolitik sollte nun deutlicher betont werden, dass die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments berücksichtigt werden müssen (vgl. Art. 23 III GG).

### 2. Europäischer Rat und Ministerrat<sup>33</sup>

Der (neu formierte) Europäische Rat bzw. Ministerrat wird weiter bei Entscheidungen und auch bei der Mitwirkung der Mitgliedstaaten in Regierungsfunktionen (vor allem in der Außenpolitik) und in Verwaltungsfunktionen eine wichtige Rolle spielen. Neben diesen großenteils operativen Zuständigkeiten wird dem neuen Europäischen Rat/Ministerrat weiter vor allem das Mitentscheidungsrecht in der Unionsgesetzgebung zustehen. Die Erfüllung der Aufgaben der Mitgliedstaaten in der EU kann so gebündelt und miteinander abgestimmt werden. Jedenfalls sollte von der Schaffung einer weiteren gesetzgebenden Kammer aus Abgeordneten der nationalen Parlamente neben dem Europäischen Rat/Ministerrat abgesehen werden.

Vielmehr sollten die „Ratsformationen“ neu gebildet werden (Erklärung von Laeken). Dabei sollten vor allem der bisherige Europäische Rat und der bisherige Ministerrat zum „Europäischen Rat“ neuer Art zusammengeführt werden. Dieser sollte bei seiner Rolle in der Gesetzgebung der EU nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates „parlamentarisiert“ werden: Je nach Einwohnerzahl würden in das „Plenum“ mehrere (für jeden Staat einheitlich abstimmende) Regierungsmitglieder entsandt werden. Außer den Regierungschefs würden jeweils zwei bis sechs Minister (oder Stellvertreter aus der Regierung), also insgesamt über 120 Regierungsmitglieder aus den Mitgliedstaaten, im „neuen“ Europäischen Rat tätig sein. Sie würden

28 „Entwurf 2010“; Art. 11 Alternative; Erl. S. 153/154; (ähnlich z.T. beim Ministerrat: Art.26 III) – Art. 13, 20, 24 II, 33, 61; Erl. S. 155-157, 220/221; vergl. Art. 23 III GG

29 v. a. „verfassungsausführende Gesetze“ (s.o. I 4 u. Anm. 22) und weitere (für verschiedene Sachgebiete zu bestimmende) Gesetze

30 Frühzeitig zur Beteiligung der nationalen Parlamente (Art.12 EUV 2009): Sommermann, Europäische Rechtssetzung und mitgliederschaftliche Beteiligung (in Sommermann Hrsg. Aktuelle Fragen zur Verfassung und Verwaltung im Mehrebenensystem 2. Aufl. 2003) S.87 – s.o. I 2

31 Zur Bürgerinitiative Cr. Eine Perspektive...EuR 2017 S. 216

32 s.u. II 2e, II 3a u. II 3d

33 „Entwurf 2010“: Art. 25, 26 I, II, III, 29, 30, 32; Erl. S. 161-164, 173/174

dort grundsätzlich nach dem im Lissabon-Vertrag vorgesehenen doppelten Stimmrecht (nach der Zahl der Staaten und der Zahl der Einwohner) abstimmen.

Für bestimmte vor allem operative Aufgaben sollte es (ähnlich wie beim bisherigen „Rat“) nur noch bei 4 „besonderen Ausschüssen“ mit Entscheidungsrechten bleiben: Auswärtiger Rat, Verteidigungsrat, Rat für Innere Sicherheit und „Wirtschaftsregierung“. Die politische und strategische Führung des gesamten Europäischen Rates / Ministerrates sollte in der Nachfolge des bisherigen Europäischen Rates ein (in den neuen Europäischen Rat integrierter) Rat der Staats- und Regierungschefs übernehmen - unter Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates.

### 3. Europäische Kommission<sup>34</sup>

Der reformierte Europäischen Rat (zugleich Ministerrat) bleibt zwar der Schwerpunkt der Mitgliedstaaten in der Führung der EU (als Organ der supranationalen Union und zusätzlich als „geliehenes“ Organ für die offene Zusammenarbeit und die „Verbindliche Zusammenarbeit“ der Mitgliedstaaten) - Als klare Position und gleiches Gegengewicht sollte die Einheit<sup>35</sup> der Union durch ein Tandem vertreten werden, das vom Europäischem Parlament und Europäischer Kommission gebildet ist. Parlament und Kommission sollten hierzu politisch und personell stärker verknüpft werden. Die Kommission sollte dadurch auch weniger bürokratisch werden.

Die durch das Parlament gestärkte Kommission bleibt im Verfassungsvertrag zwar in der Regel „Hüterin der Verträge“, sollte jedoch „wenn nötig, der Durchsetzung des Rechts gegenüber den Staaten durch den

Europäischen Rat (als Ministerrat) ergänzt werden. Jedenfalls hat die exekutive Bedeutung der Kommission einerseits in der Finanzkrise an Bedeutung gewonnen. Dabei sollte sie nach dem Subsidiaritätsprinzip vor allem durch das Parlament politisch und rechtlich dazu verpflichtet werden, übertriebene Aktivitäten der Kommission in der Aufgabenebene der Mitgliedstaaten abzubauen bzw. einzuschränken. Umgekehrt müsste die Kommission, soweit erforderlich, vom Europäischen Rat im Wege der Auftragsverwaltung mit dem Vollzug des intergouvernementalen Vertragsrechts (auf der Basis der „Verbindlichen Zusammenarbeit“) beauftragt werden.

Der Kommissionspräsident sollte nunmehr direkt vom Europäischen Parlament gewählt werden. Die Mitglieder der Kommission würden vom Präsidenten der Kommission berufen werden (der europäische Außenminister und der europäische Finanzminister nach Absprache mit dem Präsidenten des Europäischen Rates); nach der Berufung folgt dann die nachträgliche Zustimmung des Europäischen Rates. Der Präsident der Kommission sollte nicht nur die Richtlinien der Politik der Kommission bestimmen, sondern auch die Mitglieder der Kommission abberufen können; im Hinblick auf die Funktion der Kommission als Hüterin der Verträge ist hierbei jedoch an ein begrenztes Einspruchsrecht des Europäischen Rates zu denken. Weiter ist die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums des Parlaments zu erwägen.

Aus jedem Mitgliedstaat sollte weiterhin jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied der Kommission berufen werden. Jedoch sollte (einschließlich der koordinierenden Vizepräsidenten) nur die Hälfte der Kommissionsmitglieder einem Ressort vorstehen; die übrigen Kommissare würden (nach bayrischem Vorbild) ergänzende und stellvertretende Funktionen haben.

34 „Entwurf 2010“: Art. 37–39; Erl. S. 179 – Art. 34 u. 42; Erl. S. 176/177; zur Entwicklung einer europäischen Verwaltungskultur: Sommermann DÖV 2015, 4 150ff

35 Zur EU als Verbund der Staaten und der supranationalen Union vergl. Matthias Pechstein/Christian Koenig, Die Europäische Union 3. Aufl. RdNr 92; Cromme „Entwurf 2010“ (s.o. Anm. 2) S. 27ff u. Anm. 175. - Zur „Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen“, zur differenzierten Integration und zu den optouts (vor allem für England und die Türkei): Cromme, Die primärrechtliche Absicherung der Einheit der EU bei der differenzierten Integration EuR 2007, 821ff

#### 4. Europäischer Gerichtshof<sup>36</sup>

Die institutionellen Regelungen für den EuGH und die weiteren Gerichte der EU können im Wesentlichen bestehen bleiben. Man sollte weiter von einem Kooperationsverhältnis zwischen dem EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten<sup>37</sup> ausgehen.

Allerdings sollte ein Klagerecht des Europäischen Rates bei der Umsetzung von Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund der „Verbindlichen Zusammenarbeit“ vorgesehen werden. Letzteres gilt insbesondere für die Pflichten der Staaten in der makroökonomischen Finanz- und Wirtschaftspolitik.

#### 5. Verbindliche Zusammenarbeit und Verstärkte Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen der Organe der Union (differenzierte Integration)<sup>38</sup>

In vielen Sachgebieten verdienen supranationale Regelungen wegen der angestrebten Gleichbehandlung aller EU-Staaten oder wegen der rechtlichen Präzision weiterhin den Vorzug. Demgegenüber sollte jedoch die intergouvermentale Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen des Europäischen Rates/ Ministerrates (unter Beteiligung des Europäischen Parlaments) nicht mehr versteckt oder gar geleugnet werden, sondern allgemein in einem besonderen Unterabschnitt des Verfassungsvertrages geregelt werden.

Die „Verbindliche Zusammenarbeit“ der Regierungen der „willigen Staaten“ in der Außen- und Sicherheitspolitik (mit „konstruktiver Enthaltung“ bis zu einem Drittel der Staaten nach Art. 28 / 31/ 36 EUV) wurde von Großbritannien kritisch betrachtet. Sie sollte nach dem Brexit erleichtert und vor allem im Verfahren fortentwickelt werden, zum Beispiel auch bei wenigen Gegenstimmen (wie jetzt schon im Ausnahmefall). Die Verbindliche Zusammenarbeit sollte außerdem auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit

und des Rechts übertragen werden - und vor allem auf die Finanz- und Stabilitätspolitik und die zur Zeit im Aufbau befindliche Wachstums-, Struktur- und Konvergenzpolitik. Die Gesetzgebung bleibt ausgeschlossen und der Vorrang der supranationalen Zuständigkeiten bleibt dabei erhalten.

Die intergouvermentale „Verbindliche Zusammenarbeit“, die in bestimmten Bereichen der Politik den Konsens aller oder eines großen Teils der Mitgliedstaaten anstrebt (vor allem im Einzelfall und im operativen Handeln), ist von der supranationalen „Verstärkten Zusammenarbeit“ eines Teils der Staaten zu unterscheiden, die insbesondere mittlere und kleinere Staatsgruppen erfasst. Sie kann in der engen Fassung des Vertrages von Lissabon bestehen bleiben; sie bezieht sich auf die dauerhafte Übertragung von Zuständigkeiten.

Bei der Verbindlichen Zusammenarbeit, die ausgebaut werden sollte, handelt es sich schon jetzt um geltendes Recht des EUV/AEUV. In dieser (auf den Konsens möglichst vieler Staaten angelegten) intergouvernementalen Handlungsform kann kein Mitgliedsstaat mehrheitlich dominiert werden. Vielmehr ist hier der „Beschluss“ einer „großen Mehrheit“ nur für die zustimmenden Staaten rechtlich verbindlich. Für die Minderheit gilt dabei die loyale „konstruktive Enthaltung“. Man sollte hier von einer „verbindlichen Zusammenarbeit“<sup>39</sup> (oder von einer „verbindlichen gemeinsamen Entscheidung“) auf Regierungsebene der Mitgliedstaaten sprechen.

Die bisher schon „Verbindliche Zusammenarbeit“ der Mitgliedstaaten in der Außenpolitik, zu der jeweils auch das Europäische Parlament informiert und angehört wird, gilt als ein wenig untersuchtes<sup>40</sup> europarechtliches Verfassungselement. Sie soll jedenfalls die

36 „Entwurf 2010“: Erl. S. 189/190 – zu Habermas „Weg zur ... Verrechtlichung“: Habermas, Zur Verfassung Europas 2001 S. 107, 115-118, 189/190

37 „Entwurf 2010“: Erl. S. 187/188

38 „Entwurf 2010“: Art. 53, 54, 59; Erl. S. 131/132, 189/190, 214/218;

39 „Entwurf 2010“: Erl. S. 131, 196 u. Fn. 166 u. 205; Cromme DÖV 2012, 215; ders. 2003 Verfassungsvertrag 2. Aufl. (s.o. Anm. 1) Art. 69a; Erl. S. 194 u. s.o. Anm. 24 S. 27 u. Fn. 122/123

40 Schwarze (Hrsg.)-Terhechte, EU-Kommentar 2. Aufl. 2009, Art. 12 EUV Rnr 2, 3; „Entwurf 2010“ (s.o. Anm. 2): Erl. S. 197 m.w.N.

Verblockung durch kleine Sperrminoritäten verhindern und die Schwelle anzeigen, ab der von einem grundsätzlichen Konsens gesprochen werden kann.<sup>41</sup> Jedenfalls kann (beim Beschluss der Errichtung der Verbindlichen Zusammenarbeit) kaum einer der großen EU-Staaten überstimmt werden, ebenso kaum größere Gruppen der mittleren oder kleinen Staaten. Einzelne Staaten aus den Minderheiten könnten umgekehrt mit ihrem Antragsrecht eine gemeinsame Entscheidung einer großen Mehrheit ausreizen.

Die Verbindliche Zusammenarbeit ist zwar schon im Kosovo-Krieg formal zum Zuge gekommen. Dies geschah jedoch nicht in der Libyen-Krise, obwohl vielleicht eine bessere differenzierte und tragfähige Entscheidung der Europäer sachlich möglich gewesen wäre. Bei der verbindlichen Zusammenarbeit handelt es sich um ein organisiertes gemeinsames Entscheiden der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Ministerrates. Man könnte hiermit in der Außenpolitik schon nach dem geltenden Recht mehr Erfolg haben, wenn den „willigen“ Staaten mehr Solidarität und Führung abgefordert würde - und den Zauderern unter den Staaten eine abgestufte, wenigstens teilweise Mitwirkung eingeräumt würde. Dann würde die „Verbindliche Zusammenarbeit“ auch insgesamt an Bedeutung gewinnen und mehr praktiziert werden, wenn sie, wie vorgeschlagen, im Verfahren fortentwickelt und auf andere Fachgebiete übertragen würde - wie z.B. bei der Innenpolitik oder z.B. bei größeren länderübergreifenden Arbeitsmarktprojekten.

### 3. Die Politik der EU (Teil III)<sup>42</sup>

Das Vertragsrecht des EUV/AEUV aus dem Binnenmarktbereich im weiteren Sinne (vor allem nach dem früheren EWG-Vertrag) sollte im Wesentlichen (mit der eingangs angesprochenen Konzentrierung auf

den verfassungsrechtlichen Kern) bestehen bleiben. Weitere detaillierte Regelungen hierzu (vor allem aus dem AEUV) würden, wie beschrieben, von neuen „verfassungsausführenden Gesetzen“ geschaffen oder schon durch Übergangsregelungen (im Teil IV des Verfassungsvertrages) übergeleitet.

In den übrigen Fachbereichen hat die intergouvernementale Zusammenarbeit der Staaten zunächst zugenommen (vor allem nach der Finanzkrise; innerhalb und außerhalb der Organe der Union). Sie soll nämlich (vor allem nach Ansicht einiger Staaten bzw. ihrer Bürger) den Kern der Zuständigkeiten des nationalen Verfassungsrechts und die Identität der Staaten in der EU sichern. Jedoch könnte später mit dem neuen dynamischen Verfassungsrecht der „Föderation in Entwicklung“ (vor allem in dem darauf folgenden Verfassungsprozess nach Teil IV) wieder eine zusätzliche „Vergemeinschaftung“ zu supranationalem Handeln möglich sein (schrittweise vor allem nach mehr Einsicht in die Notwendigkeit einer zusätzlichen gemeinsamen Außenpolitik und nach Herausbildung einer gemeinsamen Finanzkultur).

#### 1. Außenpolitik<sup>43</sup>

Die „gemeinsame Außenpolitik“ des Vertrages von Lissabon ist durch ein Nebeneinander von intergouvernementalem und supranationalem Handeln gekennzeichnet<sup>44</sup>. Die Zusammenführung beider Teile setzt eine ganzheitliche Denkweise und eine entsprechende Rollenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Union voraus.

Die „spezielle Außenpolitik“ der Union vor allem beim Außenhandel und bei der Entwicklungspolitik, beim Handels- und Waffenembargo und schließlich bei den internationalen Verträgen der EU (aus allen Bereichen des Teils III AEUV) ist schon im Wesentlichen supranational.

41 Regelsberger/Kugelman in Streinz EUV/AEUV 2. Aufl. Art. 31 EUV Anm. 9

42 „Entwurf 2010“: Art. 82 III, 156; Erl. S. 204/205, 210/211, 241 – 243 – zum Verfassungsausführenden Gesetz s.o. I 4 - zur Übergangsregelung beim Brexit und beim „Neuanfang“ des Subsidiaritätsprinzips s.o. Abschn. I2 und II 1 – zum „vielschichtigen Prozess“ Eppler und Tuntschek, Integration 2016 S. 198

43 „Entwurf 2010“: Art. 59 II Erl. S. 216 - 219

44 Titel V EUV, v.a. Art. 18 I III III, 24 I 3, 40 EUV einerseits und Art. 18 IV, 40 EUV, 5. Teil AEUV, v.a. Art. 218 AEUV andererseits

Sie ist im Gewicht der übrigen „allgemeinen Außenpolitik“, vor allem der klassischen „politischen“ Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten und des Hohen Vertreters gleichzusetzen. Diese „allgemeine Außenpolitik“ (einschließlich der „nichtvertraglichen Pflege der auswärtigen Beziehungen“) ist jedoch weiterhin intergouvernemental. Hier sollte sich bei der weiteren Entwicklung des Verfassungsrechts einiges ändern. Zunächst kann man mit der weiteren Einschränkung der Einstimmigkeit im Ministerrat durch den (bereits beschriebenen) Ausbau der „Verbindlichen Zusammenarbeit“ der „willigen“ Regierungen der Staaten nach den geltenden Artikeln 28, 31 und 36 EUV einiges erreichen. Hinzu kommt die bereits vorgeschlagene neue Klagemöglichkeit beim EuGH hinsichtlich dieser Verbindlichen Zusammenarbeit.

Es sollte weiter (deutlicher als in den Art. 18 und 41 EUV) hervorgehoben werden, dass der Hohe Vertreter, der „europäische Außenminister“, (als Vizepräsident der Kommission, Vorsitzender des Auswärtigen Rates und Leiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes) die intergouvernementale und die supranationale Außenpolitik übergreifend koordiniert und zusammen mit den Mitgliedsstaaten steuert. Bei diesem Führungsauftrag sollte er grundsätzlich auch für den Einsatz der außenpolitischen Geldmittel aus dem EU-Haushalt verantwortlich sein. Vor allem aber kann und muss er als Mitglied der Kommission darauf hinwirken, dass die „allgemeine Außenpolitik“ der Staaten ganzheitlich durch eine wirksame „spezielle Außenpolitik“ der Union ergänzt und verstärkt wird. Der Außenminister der EU sollte überdies prinzipiell (anders als in Art. 218 III AEUV) bei allen (auch „gemischten“) internationalen Verhandlungen grundsätzlich Verhandlungsführer der EU sein (mit der Möglichkeit einer Delegation, vor allem an Mitglieder des Auswärtigen Rates oder der Kommission).

In Konsequenz dieser allmählich deutlich verstärkten Führungsrolle des „Hohen Vertreters“ müsste die „kritische Masse“ an Kompetenz erreicht sein, sodass

er für die Außenpolitik nunmehr als „Außenminister der EU“ tituliert und akzeptiert werden kann. Er (oder sie) würde vom Präsidenten der Kommission berufen - und (wie die übrigen Kommissionsmitglieder) vom Europäischen Rat bestätigt. Vor der Berufung des Außenministers stimmt sich jedoch der Präsident der Kommission mit dem Präsidenten des Europäischen Rates ab, dessen (im Wesentlichen repräsentative) Rolle in der europäischen Außenpolitik erhalten bleiben sollte.

## 2. Verteidigung<sup>45</sup>

Die grundsätzlich intergouvernementale Verteidigungspolitik der EU hat (wie schon jetzt in der Außenpolitik) die Kompetenz zur „Verbindlichen Zusammenarbeit“. Die zurzeit geltende Einstimmigkeit sollte jedoch im neuen Verfassungsvertrag durch eine qualifizierte Mehrheit erleichtert werden. Dasselbe sollte in der Regel für die Durchführungsbeschlüsse in der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit gelten (Art. 46 EUV), die als ein Sonderfall der verstärkten Zusammenarbeit zu verstehen ist.

Darüber hinaus bedarf es schon bald (auch im Interesse einer zunehmenden militärischen Aufgabenteilung zwischen den Staaten) erweiterter und neuer (grundsätzlich intergouvernementaler) Kompetenzen bei der gemeinsamen europäischen Rüstung<sup>46</sup>, um die Effizienz der noch unterschiedlichen nationalen Rüstung zu erhöhen und die Kosten zu senken. Hierfür sollte der Union schrittweise die (supranationale) Kompetenz zur Initiierung und „Spitzenfinanzierung“ von notwendigen Rüstungsprojekten eingeräumt werden. Insgesamt könnte so die EU im Verhältnis zu den USA, Russland und China wieder an Gewicht in der Sicherheitspolitik und bei der gemeinsamen Wahrnehmung der europäischen Interessen gewinnen.

45 „Entwurf 2010“: Art. 72, 73, 77a; Erl. S. 229/230, 234 – 236, 238 - zur ständig strukturierten Zusammenarbeit als Verstärkte Zusammenarbeit: Regelsberger Integration 08, 270; „Entwurf 2010“ Erl. 230 u. Fn. 861

46 „Entwurf 2003“ (Cr. Verfassungsvertrag der EU, 2. Aufl. s.o. Anm. 2) Art. 94 I, II, III; Erl. S. 209 /10

Im Vordergrund der Verteidigung Europas muss weiter die Nato stehen. Für den (denkbar gewordenen) Fall, dass sich die USA teilweise aus der europäischen NATO-Organisation herausziehen, müsste für die europäische „Landesverteidigung“ auch verfassungsrechtlich die Schaffung einer ständigen militärischen Kommandostruktur der EU in Europa (im Rahmen der NATO) erwogen werden – aber auch für weitere außereuropäische Einsätze. Solange jedoch die Außen- und Sicherheitspolitik der EU sich noch auf die (noch zu verbessernde) „Verbindliche Zusammenarbeit“ der Staaten stützt, werden die Truppen der Staaten weiter deren Hoheitsgewalt unterstehen. Solange muss wohl das Recht der Staaten noch vorbehalten bleiben, selbst über die jeweilige Unterstellung ihrer Truppen unter die EU-Führungseinheiten zu entscheiden (wie bisher auch bei der NATO). In diesem europäischen Zusammenhang kann im Übrigen der deutsche Parlamentsvorbehalt zum Einsatz der Bundeswehr effektiver gestaltet werden.

### **3. Binnenmarkt, Landwirtschaft, Energie, Verkehr, Arbeit und Soziales, Umwelt, Euratom, Forschung<sup>47</sup>**

Die auf den Binnenmarkt bezogenen verschiedenen Kernbereiche des EU-Primärrechts sollten, wie gesagt, in kurz gefasster Form im Verfassungsvertrag bestehen bleiben. Eine protektionistische „Industriepolitik“ zugunsten einzelner Branchen und in einzelnen Staaten sollte auch nach dem Brexit weiter ausgeschlossen sein. Dasselbe sollte auch für den Außenhandel der EU gelten – und ebenso für weltregionale Freihandelsbündnisse (wie beim Ceta und TTIP), für die die überwiegende Zuständigkeit der Union klargestellt werden müsste. Größere Investitionsprogramme im Binnenmarkt (wie der Junker-Plan) für zahlreiche

leistungsfähige Unternehmen mit nur geringen Risiko-reserven können jedoch helfen, makroökonomische Konjunktur- und Wachstumsschwächen zu beheben.

In einigen Bereichen des weiteren Binnenmarkts sind unzureichende supranationale Kompetenzen der Union zu ergänzen, vor allem in der Digitalisierung und in der Energiepolitik (v.a. für eine europaweite, marktgesteuerte Versorgungssicherheit). In der Umweltpolitik ist u.a. an die Einrichtung einer „Verbindlichen Zusammenarbeit“ bei internationalen Klimaschutzverträgen (mit Grundsatzentscheidungen) zu denken; das wird nur bei der Beteiligung eines großen Teils der EU-Staaten möglich sein.

Während der Sozialpolitik der Union (u.a. wegen der Identitäts-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) Grenzen gesetzt sind, bedarf der freie Arbeitsmarkt einschließlich der Lohnfindung (europaweit, aber regional differenziert mit einer verantwortlichen und maßgeblichen Hauptrolle der Sozialpartner) teilweise einer ergänzenden europäischen Steuerung<sup>48</sup> durch die im Aufbau befindliche „vertiefte Wirtschafts- und Währungsunion“.

### **4. Makroökonomische Wirtschafts- und Währungsunion<sup>49</sup> - geführt durch eine intergouvermentale „Wirtschaftsregierung“**

Die allgemeine „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ ist – abgesehen von der Europäischen Zentralbank – im Wesentlichen intergouvernemental geregelt (Art. 121 ff AEUV) - aber zur Zeit nur im Grundsätzlichen. Diese Methode sollte, wie folgt, durch eine neue „Verbindliche Zusammenarbeit“ in der „Wirtschaftsregierung“ konkretisiert und gestärkt werden.

47 „Entwurf 2010“: Art. 82 I, 85, 91, 104, 106, 113 IV; Erl. S. 240, 246 – Energie: Art. 104; Erl. S. 265/266, 287/288 – Umwelt: Art. 119, 120; Erl. S. 277 - 281, 282/283, 287/288 - zur zurückwirkenden Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips s.o. 2a – zu den „normativen Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen“: Krapurski EuR 2016, 235, 251, 254

48 Im einzelnen: Cr. Eine Perspektive... 2017 S.227

49 „Entwurf 2010“: Art. 94, 97; Erl.S. 252/253, 257/258; aktuelle Ergänzungen: Christian Calliess, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, DÖV 213, 785ff; Franz Cromme, Vom ESM und Fiskalpakt zu einem makroökonomischen Rechtssystem der EU DÖV 2013, 594ff

In der Finanzkrise wurden allerdings (z. B. beim Six-pack, aber auch bei der Bankenunion bezogen auf die systemrelevanten Banken) supranationale Zuständigkeiten entwickelt – auch, weil hier einzelne rechtlich präzise Regelungen erforderlich sind. Im neuen europäischen Primärrecht/Verfassungsrecht sollten die supranationalen Regelungen nur ausnahmsweise erweitert werden (immerhin bis hin zu einem Insolvenzverfahren für die Mitgliedstaaten und schrittweise bis zur Einführung einer Eigenkapitalhaftung der Banken bei Krediten an Staaten). Das supranationale Recht und auch das intergouvermentale Recht für die Makroökonomie in der EU sollten mit der Einführung von einzelnen (genau eingegrenzten) Vollzugskompetenzen des „europäischen Finanzministers“ durchgesetzt werden.

Für die europäische Zentralbank bedarf es einer Konzentrierung ihrer „grundlegenden Aufgaben“ auf die „Geldpolitik“ (v.a. hinsichtlich der Staaten-Finanzierung durch die sog. Target2-Kredite und durch die Niedrigzinspolitik). Außerdem sollte klargestellt werden, ob die EZB (bis auf weiteres?) weitgehende Aufgaben in der EU-Bankenaufsicht übernehmen darf. Im Übrigen bedarf es der Überprüfung der Verteilung des Stimmrechtes im EZB-Rat.

Schließlich bedarf es zur Vollendung und umfassenden Steuerung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik vor allem durch die (schon 2012 im Europäischen Rat vorgeschlagenen) befristeten „Reform-Verträge“ zwischen der Union und einzelnen Krisenstaaten zur Konvergenz und zur Strukturverbesserung in den Krisenstaaten einer übergreifenden Koordinierung. Es bedarf einer neuen ständigen „Verbindlichen Zusammenarbeit“ in einer zunächst nur intergouvernementalen (und nur makroökonomischen) „Wirtschaftsregierung“<sup>50</sup>. Diese Koordinierung sollte zunächst vor allem eine hemmungslose „von den Kapitalmärkten

unabhängige Finanzierung der Staaten“<sup>51</sup> verhindern (und von der Weiterleitung von nicht leistungsfähigen Banken und Unternehmen)..

Stattdessen werden für (auf mehrere Jahre befristete) Strukturprogramme<sup>52</sup> – so heißt es in der Van Rompuy-Vorlage vorsichtig – „begrenzte, befristete, flexible und gezielte“ Finanzmittel notwendig sein; es ist in der Vorlage vom Oktober 2012 verschwommen von „Fiskal-Kapazitäten“ die Rede. Einerseits müssten diese vielfältigen und z.T. kleinteiligen Fördermittel im EU-Budget (wohl in einem Teilhaushalt für die Euro-Staaten) veranschlagt und von der Kommission im Einzelnen bewilligt werden; in der Regel sollen die Leistungen zusammen mit Auflagen (für die Wirtschaftsstruktur und die Rechtsordnung) zwischen der Kommission und einzelnen Staaten vertraglich vereinbart werden.

Andererseits müsste die jeweilige Bereitstellung und schrittweise Freigabe dieser erheblichen Finanzmittel im Konsens der Mitgliedstaaten über einen Fonds (ähnlich wie beim ESM und Bankenfonds) erfolgen; denn nur die EU-Staaten verfügen zurzeit und mittelfristig evtl. über zusätzliche Geldmittel und vor allem über die Fähigkeit zur Aufnahme größerer Kredite, soweit sie nicht selbst von der Krise schwer betroffen sind.

Neben die Vollendung der Finanz- und Stabilitätsunion (einschließlich der Bankenunion) tritt also eine neue gemeinsame Wachstumspolitik. Für diese zusammenhängenden Aufgaben sollte das Instrument der rechtlich „Verbindlichen Zusammenarbeit“ in der Außen- und Sicherheitspolitik (Art.28/31/36 EUV) auf die gesamte Finanzpolitik und makroökonomische Wirtschaftspolitik<sup>53</sup> übertragen werden. Eine vergleichbare (nur politisch-faktische) Zusammenarbeit auf der Regierungsebene wurde in der Stabilitätspo-

51 BVerfG NJW 2012. 3156 RNr 278, FAZ 13.9.2012 S. 2; Art. 120, 124 AEUV

52 Europäischer Rat, Der Präsident, Auf dem zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel 12.10.2012 S. 34f

53 „Entwurf 2010“: Art. 94, Abs. 4

50 auch kurzfristig realisierbar: s.u. Teil 3

litik bereits in den „Beschlüssen“ zum Fiskalpakt und zum ESM-Vertrag im Rahmen des Europäischen Rates praktiziert.

Ähnlich, aber nach dem EU-Recht rechtlich verbindlich, würde eine Wirtschaftsregierung gestaltet, die durch Änderung des AEUV einzurichten wäre. Sie wäre kein zusätzliches EU-Organ, sondern ein Element des (mit dem Ministerrat zusammengeführten<sup>54</sup>) neuen Europäischen Rates mit einer speziellen „Arbeitsweise“. Die Wirtschaftsregierung würde aus Regierungschefs bzw. Ministern aller Regierungen der Mitgliedstaaten bestehen, deren Währung der Euro ist oder die ernsthaft dem Eurogebiet beitreten wollen. Das Europäische Parlament hätte ein Anhörungsrecht.

Diese neue zwischenstaatliche gemeinsame Wirtschaftsregierung hätte gegenüber den Mitgliedstaaten eine sachlich übergreifende Zuständigkeit in allen makroökonomischen Fragen, soweit nicht der grundsätzliche Vorrang des supranationalen Rechts der EU gegeben ist. Das Binnenmarktrecht würde nicht in Frage gestellt.

Diese „Regierung“ könnte keine Gesetze beschließen. Sie würde jedoch zum Beispiel neben verschiedenen operativen Maßnahmen (etwa zur allgemeinen Konjunkturpolitik oder zur Ergänzung der Stabilitätspolitik) vor allem die verbindliche längerfristige Planung der zukünftigen Konvergenzpolitik festlegen und in der zugehörigen Strukturpolitik die erwähnten jeweiligen Verträge der Union mit den Krisenstaaten entwickeln. Die rechtlich verbindlichen Beschlüsse würden grundsätzlich einvernehmlich gefasst; andernfalls müsste die „große Mehrheit“ der Staaten<sup>55</sup> mit der Verbindlichkeit der Entscheidung für die „Willigen“ tragfähig sein – nämlich ergänzt durch die Erfüllung der Loyalitätspflicht der Minderheit.

Die Wirtschaftsregierung würde die zurzeit bestehende Euro-Gruppe ergänzen oder ersetzen. Sie könnte regelmäßig mit den nicht zum Eurobereich gehörigen Ministern zusammen tagen und die Entscheidungen von gemeinsamen Interesse maßgeblich koordinieren; entsprechendes gilt für die Verknüpfung der Beratungen der Wirtschaftsregierung mit dem gesamten Europäischen Rat bei der supranationalen Wirtschafts-Gesetzgebung.

Die Einführung einer Wirtschaftsregierung wäre auch teilweise im Sinne früherer französischer Vorschläge – und wäre nach dem Brexit nicht mehr britischen Vorbehalten ausgesetzt. Wichtig ist außerdem: Da keine „Ausdehnung der Union“, sondern nur mehr Zusammenarbeit der Staaten gegeben wäre, würde hier für eine Änderung der EU-Verträge schon das Vereinfachte Verfahren (Art.48 VI EUV) ausreichen<sup>56</sup> und sich wohl auch eine Volksabstimmung in den Staaten erübrigen.

Denkbar ist ein neuer übergreifender Artikel des europäischen Verfassungsrechts (beim geltenden Verfassungsrecht ein neuer Art. 121a AEUV):

„Gemeinsame Wirtschaftsregierung:

- a. Im Europäischen Rat und im Rat<sup>57</sup> stimmen die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (oder die mit Zustimmung ihrer nationalen Parlamente die Bereitschaft zur Übernahme des Euro erklärt haben), ihr gemeinsames Handeln in der Konjunktur-, Beschäftigungs- und Wachstumspolitik und in der Stabilitäts- und Haushaltspolitik ab. Hierzu werden im Europäischen Rat Grundsätze, allgemeine Leitlinien und gemeinsame Strategien festgelegt, ebenso im Rat weitere Leitlinien, erforderliche operative und exekutive Maßnahmen der Mitgliedstaaten, gemeinsame außenpolitische Standpunkte und außerdem Empfehlungen für erforderliche Gesetze und für Durchführungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten.

54 s.o. II2b; z.Zt. „Europäischer Rat und Ministerrat“ („Entwurf 2010“ S. 3ff u. 116ff)

55 Verbindliche Zusammenarbeit der EU-Staaten nach dem geltenden Recht (s.o. II2e)

56 Franz Cromme, Eine Konsequenz aus der Krise: Fortentwicklung der EU als Staatenverbund DÖV 2012, 209, 215

57 Hier noch „Europäischer Rat“ und „Rat“(Ministerrat) in der zur Zeit geltenden „Ratsformation“ („Entwurf 2010“ Art,32 Abs. 1 u. 4; s.o. 2bb), in Zukunft: „Europäischer Rat“ und „Finanzwirtschaftlicher Rat“



- b. Die Beschlüsse nach Abs. 1 sind für die Regierungen der Mitgliedstaaten verbindlich; für sie gelten die Artikel 28 Abs. 2, 31 Abs. 1 und 36 des Vertrages über die Europäische Union entsprechend.“

## 5. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>58</sup>

In der Innen- und Rechtspolitik gibt es (ähnlich wie in der makroökonomischen Wirtschafts- und Währungsunion) einige möglichst präzise supranationale Regelungen, insbesondere für eine (eingeschränkte) Gesetzgebung zur Harmonisierung des Zivilrechts und des Strafrechts und für die Zusammenarbeit der Polizei- und Justiz-Behörden in den Mitgliedstaaten. Hier kann es inhaltlich im Wesentlichen bei den Regelungen des Lissabon-Vertrages bleiben.

Die exekutiven Aufgaben der Union in der Immigranten- und Grenzpolitik<sup>59</sup> sollten ausgebaut werden. Zur Ergänzung des Schutzes der gesamten (sehr weitreichenden) Außengrenzen der EU durch Frontex (unter Beteiligung Griechenlands und der Türkei) sollte die vorläufige Einrichtung einer Verstärkten Zusammenarbeit für das Gebiet eines Teils von EU-Staaten erwogen und vorbereitet werden - und zwar für (mindestens 9) benachbarte Staaten, die unterschiedlich, aber unausweichlich zusammen von der Migration betroffen sind (etwa von Kroatien über Österreich und Deutschland bis Schweden). Diese Verstärkte Zusammenarbeit bei der Asyl-Entscheidung und bei der (verbindlichen oder freiwillig vereinbarten) Verteilung der Flüchtlinge auf die teilnehmenden Staaten könnte so der EU-Verantwortung und einem „partiellen“ EU-Recht anvertraut werden. Diese Verstärkte Zusammenarbeit nach dem geltendem Recht könnte ohne Änderung der EU-Verträge eingerichtet werden - und später erweitert und schließlich mit Frontex zusammengeführt werden. Ebenso wichtig wie die

Migranten- und Grenzpolitik ist eine entsprechende spezifische Außenpolitik und Entwicklungshilfe in den Herkunftsländern . berücksichtigt werden (vor allem zur Verringerung übertriebener Anreize für Migranten).

Neben den supranationalen Kompetenzen in der Innenpolitik wird es für die übrige operative Steuerung durch die Regierungen und für die weitere Entwicklung eines Konzeptes des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechtes eine übergreifende „verbindliche Zusammenarbeit“ im Rahmen des Europäischen Rates / Ministerrates geben müssen.

Schließlich müssen die umfangreichen und unübersichtlichen Artikel 67 bis 89 AEUV durch eine kurz gefasste systematische Fassung<sup>60</sup> ersetzt werden.

## 6. Haushalts- und Finanzwesen der Union<sup>61</sup>

Das Haushaltsrecht der supranationalen Union kann im Wesentlichen in das neue Verfassungsrecht übernommen werden, muss dabei jedoch enger mit der übergeordneten makroökonomischen Finanzpolitik der Union und der Staaten (im Rahmen der vertieften Wirtschafts- und Währungsunion) verknüpft werden. Auch muss die bisher im Primärrecht verschwiegene, aber seit langem praktizierte Kreditaufnahme der Union legalisiert und mit strengen Regeln klargestellt und begrenzt werden..

Gezielte Hilfs- und Förderungsmaßnahmen im Rahmen der Politiken der EU, insbesondere Strukturhilfen (unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips), vor allem für die Landwirtschaft und die Wirtschaft, sollten beibehalten werden; ein andauernder und allgemeiner Finanzausgleich (nach deutschem „Vorbild“) sollte jedoch ausdrücklich ausgeschlossen werden.

58 Entwurf 2010: Art. 143, 144, 146, 151, 152; Erl. S. 298 – 302 – zur europäischen Lösung der der Migrationskrise; Cromme Leserbrief FAZ 24.1.2016 S. 6 “Die Grenzen der willigen Staaten“ - zur deutschen „Zentralstelle“ siehe Schmidt-Bleibtreu , Grundgesetz 13. Aufl. Art 87 Anm. 12

59 Weiter hierzu u. zur Terror-Gefahr: Cr. Eine Perspektive... EuR 2017 S. 229

60 Monar, Integration 08, 39: Die Regeln der Art. 67 - 89 AEUV sprechen den „Grundsätzen der Transparenz Hohn“.

61 „Entwurf 2010“: Art. 94 I, 95 I II, 133, 136; Erl. S. 288, 294/295 - Art. 133, 135, 140 I, II, III u. Art. 140 IV; Erl. S. 291, 297/298 – Art. 132 I, III; Erl. S. 289/290; zum allgemeinen Finanzausgleich siehe „Entwurf 2010“ Art. 140 Abs. 2 u. Erl. 297

Art. 311 II AEUV spricht von „Eigenmitteln“ der Union, wobei nur die zurzeit bestehende Steuer auf die Bezüge des Unionspersonals diese Bezeichnung verdient. Art. 311 III AEUV sieht für „neue Kategorien von Eigenmitteln“ und für Durchführungsmaßnahmen ein „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ vor, das im Wesentlichen einer einstimmigen Vertragsänderung im Vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 VI EUV entspricht. Diese Regelung ist also keine Sonderregelung und kann daher in die entsprechenden allgemeinen Vorschriften im Teil IV für die weitere „Entwicklung der EU und Entwicklung des Verfassungsvertrages“ eingeordnet werden.

Nachdem Großbritannien als großer EU-Nettozahler in Folge des Brexit ausgefallen ist und weil die Union und die meisten Mitgliedstaaten wegen der Flüchtlingskrise zusätzlich finanziell belastet sind, sind Verhandlungen nach Art. 311 III AEUV vorläufig wohl nicht realistisch. Größere Verschiebungen in der Finanzverfassung der EU erscheinen jedenfalls noch nicht durchsetzbar. Sie wären auch eine schwere Belastung für die nächsten größeren Schritte zu einem neuen europäischen Verfassungsrecht.

Das neue Verfassungsrecht könnte allerdings von Anfang an eine spezifische weitere Kompetenz der Union in Steuerfragen mit qualifizierter Mehrheit vorsehen, nämlich für Harmonisierungs- und Durchführungsmaßnahmen im geltenden System (z. B. zur Verbesserung der einheitlichen Steuerbemessungsgrundlagen und Vermeidung von steuerlichen Verzerrungen zugunsten einzelner Branchen oder Steuerpflichtigen). Denkbar ist auch eine Öko-Steuer als Lenkungssteuer und immer noch eine marktstabilisierende Finanztransaktionssteuer<sup>62</sup>.

## 7. Entwicklung der EU und Entwicklung des Verfassungsvertrages (Teil IV)<sup>63</sup>

Wie auch schon in der Einleitung hervorgehoben wurde, ist das angestrebte neue Verfassungsrecht der „Föderation in Entwicklung“ zunächst nicht vollendet. Der Verfassungsvertrag sollte vielmehr im Teil IV weitere Entwicklungsschritte der EU und des Verfassungsvertrages als ein wesentliches Element des neuen Verfassungsrechts vorsehen. Das weitere Geschehen liegt dabei jedenfalls noch in den Händen der Mitgliedstaaten als den Herren der Verträge –unter Beteiligung des EU-Parlaments und der Kommission.

Allerdings sollte nicht der Verfassungskonvent<sup>64</sup> das maßgebende Instrument für einzelne kleine Schritte bei der organischen Fortentwicklung des noch unvollständigen neuen Verfassungsrechts sein. Gerade hierfür ist vielmehr das „vereinfachte Vertragsänderungsverfahren“ nach Art. 48 VI EUV als das nunmehr reguläre Verfahren zu übernehmen: (wie jetzt) mit abschließender Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Jedoch sollte der Europäische Rat jeweils seinen einstimmigen Änderungs-Beschluss nicht nur nach Anhörung des Europäischen Parlaments, sondern mit dessen Zustimmung treffen.

Der Verfassungskonvent hingegen sollte als „Innovationsorgan“ hervorgehoben und nur in längeren zeitlichen Abständen (oder aus besonderen Gründen) einberufen werden - auf Initiativen der Parlamente und Regierungen der Mitgliedstaaten, vor allem aber des „Tandems“ des Europäischen Parlaments und der Kommission. Der Konvent würde größere und umfassende Änderungen zu einem weiter gereiften Verfassungsrecht erarbeiten und (bis auf weiteres) den EU-Staaten zur Ratifizierung vorlegen.

63 „Entwurf 2010“: Art. 8, 155, 156, 159, 172 - 174; Erl. S. 309, 310 - 313, 316 - 319; „Entwurf 2003“ (2. Aufl.; s.o. Anm. 2) Art. 188 III, IV; Erl. S. 276 - vgl. zum Austritt Thiele „Der Austritt aus der EU“ EuR 2016, 281ff

64 Cromme Verfassungsvertrag 1. Aufl. 1989 (s.o. Anm. 2 S. 82); ders. Spezifische Bauelemente der Europäischen Verfassung EurR 2005, 36, 50/51

62 Ggf. zunächst als verstärkte Zusammenarbeit

Im Hinblick auf dieses besondere Gewicht des Konvents und auf die dynamische Entwicklung des Verfassungsvertrages ist sogar zu überlegen, ob (auch zur Vermeidung der zu befürchtenden Verblockung der Verfassungsentwicklung durch einzelne Staaten) bei Ablehnung durch einzelne Staaten ein abschließender Beschluss einer „großen Mehrheit“ des Europäischen Rates und des Europäischen Parlamentes genügen sollte<sup>65</sup>. Diese einzige Ausnahme vom Einstimmigkeitsprinzip (bzw. vom Prinzip der Änderung des Primärrechts durch Vertrag) müsste allerdings (mit Zustimmung aller Staaten) von Anfang an vertraglich in das neue Verfassungsrecht übernommen und damit politisch akzeptiert werden. Dieser Verzicht auf die Einstimmigkeit ist mit der Souveränität der Mitgliedstaaten nur vereinbar, weil den Staaten, die gegen die Änderung stimmen, (wie bereits seit dem Lissabon-Vertrag) das Recht zum Austritt aus der EU zusteht.

In diesem Zusammenhang sollte allerdings nunmehr der „beliebige“ Austritt aus der EU generell wieder abgeschafft werden (bis auf den gerade beschriebenen Austritt bei größeren Änderungen des Verfassungsrechts im Konvents Verfahren). Denn die EU ist auf Dauer („für unbestimmte Zeit“) geschaffen. Allerdings könnte für einen längeren anfänglichen Konsolidierungs-Zeitraum der EU überlegt werden, den EU-Staaten das Recht auf einen Exit belassen (etwa mit dem Ziel der Bildung einer völlig neuen wirksameren Union) - allerdings mit der qualifizierten Mehrheit ihrer Parlamente – und wenn der jeweilige Staat formal erklärt, dass für ihn die Sicherung der Grundlagen des Verfassungsvertrages nicht mehr gewährleistet ist. Diese politische Situation könnte sich zum Beispiel bei einer weiteren Gefährdung der Stabilität des Euro ergeben, ebenso bei einer unzulänglichen Sicherung des gegenseitigen militärischen Beistandes, aber auch bei einem völligen Versagen der EU beim Ausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten in der Flüchtlingsfrage.

Für Verfassungskonvente der Zukunft gibt es sicherlich einige wichtige Innovations-Themen, die für den vorgeschlagenen ersten Verfassungsvertrag zunächst noch nicht reif sind, die aber später im Rahmen der dynamischen Entwicklung des Verfassungsvertrages in Frage kommen – und die in der angestrebten „Föderation in Entwicklung“ bis an die Grenze Identität der Staaten<sup>66</sup> durchsetzbar wären: Beispiele wären die erwähnten „Eigenmittel der Union“, weitere Zuständigkeiten in der Außenpolitik, im Steuerrecht und in der makroökonomischen vertieften Wirtschafts- und Währungsunion und schließlich das gemeinsame europäische Vetorecht in der UNO und die Teilnahme an der internationalen Abrüstung.

### C. Vorab einzelne erste Änderungen des Primärrechts

Im Licht der mittel- und langfristigen Perspektive des europäischen Verfassungsrechts (mit einem neuen Verfassungsvertrag etwa in fünf bis zehn Jahren und dann einer langen Phase der „Entwicklung des Verfassungsvertrages“ in weiteren Schritten) könnten und müssten neue gemeinsame (aussichtsreiche und attraktive) politische Aktivitäten im Rahmen des geltenden Primärrechts eingeleitet und realisiert werden – auch als Impulse zur Realisierung des ganzen Konzepts.

Hierzu sind aber auch schon erste Schritte zur Fortentwicklung des noch geltenden EU-Verfassungsrechts möglich und erst recht notwendig. Das ist vor allem die (hier vorgeschlagene) Einführung einer (zunächst nur intergouvernementalen) makro-ökonomischen Wirtschaftsregierung<sup>67</sup>. Diese in der Wirtschaft umfas-

65 Cromme Verfassungsvertrag 2. Aufl. (s.o. Anm. 2) Art. 12a II, 42 II, 188 III, IV; ders. Spezifische Verfassungselemente des Staatenverbundes (s.o. Anm. 22) S. 45: mit Austrittsrecht

66 Karl-Peter Sommermann, Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung? DÖV 2013, 708ff

67 S.o. 2cd; Cromme, Die Einführung einer Wirtschaftsregierung der EU EuR 2014 S. 448, 455-457

sende und weitreichende Änderung des Primärrechts könnte im Vereinfachten Verfahren (Art. 48 VI EUV) durchgesetzt werden; denn sie enthält keine „Ausdehnung“ der (supranationalen) Union.

Dasselbe könnte auch für eine baldige grundsätzliche Regelung der (hier vorgeschlagenen) Beteiligung der nationalen Parlamente<sup>68</sup> an der EU-Gesetzgebung gelten. Es handelt sich hierbei um eine Reformüberlegung, die Großbritannien vor dem Brexit angestrebt und besonders herausgestellt hatte. – Diese Regelung wäre jetzt schon ein Teil der Perspektive für die spätere Wiederannäherung von Großbritannien an die EU.

---

68 Zur Beteiligung der nationalen Parlamente an der Gesetzgebung s. o. 2ba und die britischen Reformüberlegungen: Amtsblatt der EU Europäischer Rat C 69 I/6 u.7 Nr. 2 u. 3

## **Editorial Team**

Herausgeber: Prof. Dr. Mathias Jopp, Director, IEP

### **Bearbeiter:**

Dr. Katrin Böttger, Deputy Director, IEP

Layout: Dagmar Kolatschny, Sebastian von Stosch

Institut für Europäische Politik e.V.  
Bundesallee 23  
10717 Berlin

[info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de)  
[www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

Unterstützt durch:

**Dialog Europa**

**Otto Wolff - Stiftung**