

Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

19(21)121

Anhörung 23. November 2020

Freie Universität  Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.

Boltzmannstr. 3
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-51456

Fax +49 30 838-53012

E-Mail europarecht@fu-berlin.de

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess¹

**zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen
Union des Deutschen Bundestages**

am Montag, den 23. November 2020

zum Thema

„Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“

¹ Von 2015 bis 2018 war der Sachverständige von seiner Professur beurlaubt, um als Rechtsberater und Leiter des Institutionellen Teams des European Political Strategy Centre (EPSC), dem unabhängigen Strategieteam des Präsidenten der Europäischen Kommission, zu arbeiten. In diesem Kontext war er u.a. mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas und dessen Folgeprozess, einschließlich der Passerellen befasst. Die vorliegende Stellungnahme gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und bindet in keiner Weise die Institution, der er angehörte.

I. Zum Kontext

Die Europäische Union befindet sich seit einigen Jahren in einem Krisenmodus: Die Krise im Euroraum sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (dem sog. Schengen-Raum) machten deutlich, dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrations Schritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben. Der Brexit und die aktuelle Coronakrise binden Kräfte und Kapazitäten, die eigentlich schon für die Überwindung dieser Krisen notwendig gewesen wären.

Über diese inneren Krisen hinaus geriet die EU aber auch von außen durch China, Russland und die USA unter Trump unter Druck und wurde zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, dass sie sich als sog. „Soft Power“ – wenn überhaupt – nur mit einem einheitlichen Auftreten auf globaler Ebene noch Gehör verschaffen und ihre Werte (Art. 2 und 21 Abs. 2 EUV) verteidigen kann.

Erschwert wird eine Antwort auf all diese Herausforderungen durch die Tatsache, dass sowohl zwischen den 27 Mitgliedstaaten als auch unter den europäischen Bürgern kein Konsens über die gewünschte Rolle, die Aufgaben und die Zukunftsperspektive der EU besteht. Zugleich ist die EU im Zuge ihrer Erweiterung in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht immer heterogener geworden. Diese Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten schlägt sich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik nieder. Allzu oft bleibt die Entscheidungsfindung der EU in Bereichen, die für die Bewältigung dieser Herausforderungen von zentraler Bedeutung sind, langsam und zum Teil sogar unmöglich, weil im Rat der EU nur einstimmig entschieden werden kann.

Vor diesem Hintergrund brachte der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, in seiner „State of the Union“-Rede vom September 2017 die im „Dornröschenschlaf“ liegenden sog. Passerelleklauseln ins Spiel. Dieser Vorschlag ist im Kontext des **Weißbuchs der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas** vom März 2017 zu sehen, in dem 5 mögliche Entwicklungspfade („Szenarien“) für die EU bis 2025 beschrieben werden. Favorisiert wird in der Rede eine Perspektive, in der sich die EU – und hier zuvorderst die Kommission mit ihrem Initiativrecht – von dem Leitgedanken führen lässt, „groß in großen Dingen und klein in kleinen Dingen“ zu sein, in den großen Dingen dafür aber effizienter und handlungsfähiger zu werden. Letztlich geht es darum, sich in der Arbeit der EU, ganz im Sinne

des Subsidiaritätsprinzips, stärker auf einige europäische Prioritäten zu konzentrieren und insoweit effizienter zu agieren.

Abstrakt lassen sich zu diesen großen und damit prioritären Themen die Funktions- und Zukunftsfähigkeit des Binnenmarktes (Digitalisierung) samt Energiepolitik (Dekarbonisierung) sowie die Sicherung der Stabilität des Euro im Wege einer politisch enger mit der Geldpolitik verzahnten Wirtschafts- und Fiskalpolitik zählen. Hinzu tritt die Gewährleistung der Freizügigkeit der Unionsbürger im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Rahmen eines nachhaltigen Grenzmanagements zusammen mit einer funktionierenden Migrations- und Sicherheitspolitik. Diese Prioritäten sind im Äußeren durch die Entwicklung einer echten europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik abzurunden. Aktivitäten der EU sollten sich auf diese Bereiche konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung der sog. Passerellen (oder auch BrückenklauseIn) – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Mit Blick auf den langen und steinigen Weg des Vertrages von Lissabon sollte also wo immer möglich eine Vertragsänderung vermieden und „vom unausgeschöpften Potenzial des Lissabon-Vertrags Gebrauch“ gemacht werden.

Zur näheren Erläuterung und besserem Verständnis verweise ich auf den Beitrag im Anhang zu dieser Stellungnahme (und hier vor allem auf S. 266-275).

Konkret im Hinblick auf die europäische Außen- Sicherheitspolitik (GASP) formulierte der damalige Kommissionspräsident in seiner „State of the Union“-Rede vom September 2017:

„Die Europäische Union muss sich auch um mehr Gewicht auf der Weltbühne bemühen. Um mehr Gewicht zu erlangen, muss sie außenpolitische Beschlüsse schneller fassen können. Deshalb bitte ich die Mitgliedstaaten zu prüfen, welche außenpolitischen Beschlüsse nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können. Der Vertrag lässt dies zu, wenn denn der Europäische Rat dies einstimmig beschließt. Wir brauchen auch in der Außenpolitik Mehrheitsentscheidungen, um effizient arbeiten zu können.“

Im Anschluss daran formulierte er in seiner Rede auf der 54. Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2018:

„Diese Einstimmigkeit, dieser Einstimmigkeitszwang hält uns davon ab, Weltpolitikfähigkeit zu erreichen. Immer wieder stellen wir fest, dass wir zu konsensuellen einstimmigen Beschlüssen

*nicht fähig sind. Die Europäische Union findet keine einheitliche Position, was die Probleme im südchinesischen Meer anbelangt; wir finden keine einheitliche Position, wenn es um Menschenrechte in der Volksrepublik China geht; wir finden keine einheitliche Position in der Jerusalem-Frage – ergo müssen wir diese Entscheidungswege vereinfachen, dadurch, dass wir auch zu Festlegungen, die mit qualifizierter Mehrheit zu treffen sind, in der Europäischen Union kommen. Ich habe dies anlässlich der Rede zur Lage der Europäischen Union dem Europäischen Parlament vorgetragen. Und die Kommission hat vor, Vorschläge in diese Richtung demnächst zu unterbreiten. Das setzt keine, wie viele meinen, Vertragsänderung voraus, sondern man kann sich berufen auf **Artikel 31 (3)** des Europäischen Vertrages von Lissabon, der vorsieht, dass der Europäische Rat einstimmig beschließen kann, in welchen Gebieten zukünftig mit qualifizierter Mehrheit Beschlüsse zu fassen sind. Und wir möchten uns in die Richtung bewegen, vor allem, wenn es um zivile Sicherheits- und Verteidigungsmissionen geht und anderes mehr. In Fragen sanfter Außenpolitik müssen wir mit qualifizierter Mehrheit beschließen können.“*

II. Das unausgeschöpfte Potential des Vertrags von Lissabon in Form der sog. Passerelleklauseln

Der Vertrag von Lissabon führte eine Reihe von „Flexibilitätsmechanismen“ ein, die es ermöglichen, von den ursprünglich in den Verträgen vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren abzuweichen – insbesondere in Bereichen, in denen besondere Gesetzgebungsverfahren und Einstimmigkeit beibehalten wurden – ohne den schwerfälligen Prozess einer umfassenden Vertragsreform durchlaufen zu müssen. Diese als Passerelle- oder Brückenklauseln bezeichneten Bestimmungen ermöglichen Anpassungen der Verträge in dem Sinne, dass sie Vertragsänderungen durch alleinige Entscheidung der EU-Institutionen ermöglichen, ohne dass eine nationale Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten erforderlich ist. Durch die Anwendung dieser Klauseln ist es möglich

- in bestimmten Politikbereichen **von der Einstimmigkeitsabstimmung im Rat der EU zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit** überzugehen bzw.
- in bestimmten Politikbereichen **vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** überzugehen.

Konkret sieht z.B. die allgemeine Passerelleklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV eine vereinfachte Änderung von Verfahrensvorschriften im AEUV sowie im Titel V des EUV vor, die der Europäische Rat – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – einstimmig durch Beschluss erlassen kann. Diese Regelung gilt gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 S. 2 EUV aber nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Zwar entfällt bei Verfahrensänderungen i.S.d. Art. 48 Abs. 7 EUV das Erfordernis einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften, zu beachten ist jedoch in beiden Fällen das Vetorecht der nationalen Parlamente gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV i.V.m. Art. 6 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Neben der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV sieht der Vertrag von Lissabon an mehreren Stellen spezielle *Passerellen* vor, bei denen mittels einstimmiger Beschlussfassung im Rat, bzw. im Bereich der GASP auch im Europäischen Rat, bereichsspezifische Verfahrensänderungen umgesetzt werden können. Diese finden sich u.a. im Bereich der Umweltpolitik (Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV), der Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 letzter UAbs. AEUV). Ebenso kann eine Brückenklausel bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (Art. 312 Abs. 2 AEUV) sowie im Bereich der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 333 Abs. 1 AEUV zur Anwendung kommen. Konkret im Bereich der GASP geht es um die Passerelleklausel des Art. 31 Abs. 3 EUV, wobei hier – wie erwähnt – der Europäische Rat handlungsbefugt ist.

III. Erste Schritte zu europäischer Handlungsfähigkeit in der GASP mittels Artikel 31 Abs. 3 EUV

1. Problemfälle

Nach wie vor gilt für die GASP die allgemeine Regel der Einstimmigkeit (siehe Artikel 22 Abs. 1 EUV, Artikel 33 EUV, Artikel 41 Abs. 3 EUV, Artikel 45 Abs. 2 EUV, Artikel 218 Abs. 9 AEUV). Von der bereichsspezifischen Passerelleklausel des Artikel 31 Abs. 3 EUV wurde bislang kein Gebrauch gemacht.

Und dies obwohl das Verfahren zur Aktivierung von Art. 31 Abs. 3 EUV im Vergleich zu Artikel 48 Absatz 7 EUV grundsätzlich einfacher ist, da es nur einen einstimmigen Beschluss

des Europäischen Rates erfordert. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist ausgeschlossen und eine Rolle der nationalen Parlamente wird nicht erwähnt (gleichwohl ergeben sich auch hier aus den verfassungsrechtlichen Vorschriften einiger Mitgliedstaaten, u.a. Deutschlands, zusätzliche Verfahrenspflichten; dazu sogleich unter IV.)

Für den Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung durch Aktivierung des Art. 31 Abs. 3 EUV sprechen zahlreiche praktische **Beispiele**. Immer wieder haben Mitgliedstaaten im Alleingang EU-Entscheidungen in Bezug auf Menschenrechte, EU-Sanktionen oder Schlüsselregionen von EU-Interesse blockiert, was verdeutlicht, wie schwierig es für die EU nach wie vor ist, ein glaubwürdiger globaler Akteur zu sein, wenn Einstimmigkeit erforderlich ist:

- Im Juni 2017 blockierte Griechenland eine Erklärung der EU vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf, in der **die Menschenrechtsbilanz Chinas** kritisiert worden wäre. Es war das erste Mal, dass die EU es versäumte, eine Erklärung vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen abzugeben. Der Sprecher des griechischen Außenministeriums argumentierte, *"der Standpunkt Griechenlands ist, dass unproduktive und in vielen Fällen selektive Kritik an bestimmten Ländern weder die Förderung der Menschenrechte in diesen Staaten noch die Entwicklung ihrer Beziehungen zur EU erleichtert"*. Die Entscheidung Griechenlands stand im Zusammenhang mit einer großen chinesischen Investition in griechischen Häfen. In ähnlicher Weise hat Ungarn, ein weiterer großer Empfänger chinesischer Investitionen, wiederholt Erklärungen der EU blockiert, in denen Chinas Menschenrechtsbilanz kritisiert wird. Aus ähnlichen Motiven heraus scheiterte auch der Versuch, eine gemeinsame Erklärung der EU zur Beachtung des Seerechtsübereinkommens im Zusammenhang mit den Aktivitäten Chinas im Südchinesischen Meer zu formulieren.
- Im Bereich der EU-Sanktionen hat Ungarn während der Verlängerungsperioden wiederholt signalisiert, dass es die Verlängerung der **Sanktionen gegen Russland wegen seiner Rolle im Ukraine-Konflikt** blockieren könnte.
- Im Fall der **EU-Sanktionen gegen Venezuela** nach der Wahl der umstrittenen Verfassungsgebenden Versammlung im Juli 2017 blockierte Griechenland gezielte Maßnahmen der EU gegen die Regierung Maduro und beschränkte die EU damit auf eine vergleichsweise schwache Erklärung der Besorgnis.

- Im Dezember 2017 wurden Versuche, rasch eine einheitliche Antwort der EU auf die **Ankündigungen von US-Präsident Trump zum Status von Jerusalem** zu geben, von der Tschechischen Republik und Ungarn verhindert, wobei Ungarns Außenminister Szijjártó erklärte, dass sein Land "eine gemeinsame Erklärung der 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in dieser Angelegenheit nicht für notwendig erachte".
- Wiederum mit Blick auf die Proteste in Venezuela (2019) blockierte Italien eine gemeinsame Erklärung der EU gegen die Regierung von Venezuela, im Zuge derer der Parlamentschef als Übergangspräsident anerkannt werden sollte.
- Kürzlich blockierte **Zypern** über zwei Monate Sanktionen gegen Verantwortliche für den Wahlbetrug und das die Menschenrechte verletzende Vorgehen gegen Demonstranten in **Belarus**, indem es diese im nationalen Interesse mit EU-Sanktionen gegen die Türkei aufgrund von Erdgasbohrungen im zypriotischen Gebiet verknüpfen wollte.

2. Anwendungsfälle für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

In Zeiten des geopolitischen Wettbewerbs wird die globale Handlungsfähigkeit der EU immer wichtiger: Die EU muss mit effizienten Entscheidungsverfahren ausgestattet werden, wenn sie die Werte, Normen und Interessen Europas schützen und verteidigen will. Auch wenn die Einstimmigkeitsregel in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Norm bleiben wird, **ist es aus meiner Sicht überzeugend, wenn die Mitgliedstaaten das Potenzial des Art. 31 Abs. 3 EUV im Hinblick auf bestimmte Maßnahmen im Bereich der GASP ausschöpfen und zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen übergehen:**

- **Menschenrechte:** Die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte ist eines der Kernprinzipien, die die Gründung, Entwicklung und Erweiterung der EU inspiriert haben (vgl. Art. 2 und 6 EUV) und nun ihr außenpolitisches Handeln leiten (Art. 21 EUV). Politische Einigkeit in Menschenrechtsfragen ist entscheidend für die Wahrung der internationalen Glaubwürdigkeit und der Soft Power der EU innerhalb und außerhalb internationaler Menschenrechtsforen. Um effizientere, zeitgerechtere und glaubwürdigere Maßnahmen der EU zum Schutz der Menschenrechte zu ermöglichen, sollte insoweit mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.
- **Sanktionen:** Die Einheit der EU bei Sanktionen ist eines der stärksten außen- und sicherheitspolitischen Instrumente der EU. In den letzten Jahren haben die Maßnahmen der EU an Häufigkeit und Intensität zugenommen, was die Bereitschaft der EU beweist, zu reagieren,

abzuschrecken und Entwicklungen durch politischen und wirtschaftlichen Druck zu beeinflussen. Auch wenn das unterschiedliche Niveau der Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin im Mittelpunkt der EU-Sanktionsdebatte stehen wird, sollten einzelne nationale Wirtschaftsinteressen nicht *per se* das gemeinsame geostrategische Interesse der EU an einem entschlossenen Einsatz ihres bedeutenden Instrumentariums überlagern – zumal die EU hier oftmals als Teil einer internationalen Koalition gegen schwere Verletzungen der internationalen Ordnung handelt.

- **Thematische/regionale Strategien von zentralem strategischem Interesse:** Angesichts eines neuen geostrategischen Umfelds wird das außenpolitische Handeln der EU zunehmend von einer stärker strategisch ausgerichteten Perspektive auf regionale und zentrale Sicherheitsherausforderungen geleitet. Gemeinsame Strategien wie die Sahel-Strategie, die Cybersicherheitsstrategie und die Strategie zur Terrorismusbekämpfung der EU bieten einen umfassenden Rahmen für die Prioritäten des EU-Engagements. Die Möglichkeit der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit sollte für die politische Einigung über künftige Schlüsselstrategien genutzt werden, der regelmäßig detailliertere Umsetzungs- und Aktionspläne folgen sollten. Im Hinblick auf die Ernennung eines gemeinsamen EU-Sonderbeauftragten für regionale/thematische Prioritäten wird der Rückgriff auf die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in Artikel 31 Absatz 2 EUV ausdrücklich erwähnt.

- **Zivile Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik:** Ähnlich wie in Artikel 48 Absatz 7 EUV sind Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ausdrücklich von der Anwendung dieser Passerelleklausel ausgenommen (allerdings können im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit bestimmte Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, und zwar nicht aufgrund der Anwendung der Brückenklausel in Artikel 31 Absatz 3 EUV, sondern gemäß den besonderen Bestimmungen über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in Artikel 46 EUV). Die verschiedenen Rechtsgrundlagen für Missionen im Rahmen der zivilen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik können jedoch unterschiedlich sein und implizieren im Allgemeinen die Artikel 28, 42 Abs. 4 und 43 Abs. 2 EUV. Um die zivilen Kapazitäten der EU für Missionen als „Markenzeichen“ des auswärtigen Handelns der EU zu stärken, sollte insoweit die Passerelleklausel der Artikel 31 Abs. 3 EUV vom Europäischen Rat aktiviert werden.

Fortschritte bei der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in diesen ausgewählten Bereichen der GASP werden die EU reaktionsfähiger, bereitwilliger, und widerstandsfähiger gegen die Einmischung von Drittländern machen.

In diesem Zusammenhang zu betonen, dass **die Mitgliedstaaten auch nach Aktivierung der Passerelleklausel weiterhin in der Lage wären, die Anwendung der qualifizierten Mehrheit im Einzelfall auszusetzen**. Denn Artikel 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV bietet eine Art Auffangnetz, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu fassendem Beschluss "**aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik**" abzulehnen. Daraufhin muss im Benehmen mit dem Hohen Vertreter eine annehmbare Lösung gefunden werden. Gelingt dies nicht, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit verlangen, dass die Angelegenheit dem Europäischen Rat zur einstimmigen Entscheidung vorgelegt wird.

Es spricht viel dafür, dass diese Klausel über Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV hinaus auch für Fälle zur Anwendung gebracht werden kann, in denen eine Passerelleklausel für den Übergang zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit aktiviert wurde. Jedenfalls könnte man das in den **Aktivierungsbeschluss** nach Art. 31 Abs. 3 EUV explizit aufnehmen.

Auf dieselbe Weise kann auch der in Artikel 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV enthaltene Mechanismus der "**konstruktiven Enthaltung**", demzufolge die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, sich der Anwendung von einstimmig angenommenen Beschlüssen zu enthalten, im Kontext von durch die Passerelleklauseln ermöglichten Mehrheitsentscheidungen fruchtbar gemacht werden.

3. Die Passerelleklausel des Artikel 333 AEUV im Kontext von Pioniergruppen

Eine verstärkte Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326-334 AEUV ermöglicht es einer Pioniergruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, einen ambitionierteren Ansatz der Integration oder Zusammenarbeit in einem bestimmten Politikbereich zu verfolgen, wenn sich nicht alle 27 Mitgliedstaaten der EU einigen können. Den anderen Mitgliedstaaten steht es jederzeit frei, sich der verstärkten Zusammenarbeit anzuschließen (vgl. Szenario 3 des erwähnten Weißbuchs zur Zukunft Europas und den **Beitrag im Anhang unter S. 281-285**). Die Methode ist darauf ausgerichtet, die politische Lähmung zu überwinden, wenn ein Vorschlag von einem einzelnen Land oder einer kleinen Gruppe von Ländern blockiert wird.

Die verstärkte Zusammenarbeit wurde bereits im Bereich der europäischen Harmonisierung des Scheidungsrechts und der Patente angewandt und ist für den Bereich einer europäischen Finanztransaktionssteuer angedacht.

Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit muss gem. Art. 20 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 329 AEUV von einer qualifizierten Mehrheit aller Mitgliedstaaten im Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt werden. Sobald diese erteilt ist, müssen die an einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten neue Regeln im Einklang mit der jeweiligen Rechtsgrundlage im Vertrag annehmen - was in den meisten Fällen Einstimmigkeit bedeuten würde.

In der Praxis bedeutet dies, dass selbst innerhalb von "Pionier"-Gruppen von Mitgliedstaaten die Entscheidungsfindung durch die Einstimmigkeitsregel behindert werden könnte. Noch problematischer wäre eine Situation, in der ein Mitgliedstaat eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem alleinigen Ziel eingeht, sie von innen zu blockieren - obwohl ein solches Verhalten dem in Artikel 4 Absatz 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zuwiderlaufen würde.

Zur Vermeidung dieser Probleme **käme die in Artikel 333 AEUV festgelegte spezifische Passerelleklausel für die verstärkte Zusammenarbeit in Betracht, die es der Pioniergruppe ermöglicht, ihren Entscheidungsprozess von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit umzustellen.**

Allerdings besteht diese Möglichkeit gem. Art. 333 Abs. 3 AEUV **nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen**, im Umkehrschluss daher aber sehr wohl aber für rein außenpolitische Entscheidungen und Maßnahmen.

4. Flexible „Auffangnetze“ in den Aktivierungsbeschluss von Passerellen einbauen

Um mögliche Vorgehalte der Mitgliedstaaten gegen die Aktivierung der Passerellen zu überwinden, könnten in den Beschluss zur Aktivierung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung nach Art. 31 Abs. 3 EUV flexible „Auffangnetze“ eingebaut werden.

a) Der zweistufige Ansatz

Mit einem zweistufigen Ansatz bei der Entscheidungsfindung wäre es möglich, in einem ersten Schritt über Grundsatzfragen zu entscheiden. Entsprechend dem Verfahren für die Anwendung der Passerelle-Klausel müsste dieser Rahmenbeschluss einstimmig angenommen werden, die nachfolgenden Durchführungsbeschlüsse könnten sodann aber mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. In dieser Hinsicht könnte man von Artikel 31 Absatz 2 EUV lernen, der Fälle auflistet, die mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden sind.

b) Konstruktive Enthaltung

Die vorstehend skizzierte „konstruktive Enthaltung“ des Artikel 31 Absatz 1 UAbs. 1 EUV kann Flexibilität im Hinblick auf den Übergang zur zu Mehrheitsentscheidungen ermöglichen. Auf diese Weise würde die Entscheidungsfindung nicht behindert, aber die Entscheidung würde für Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen, die im Beschluss nach Art. 31 Abs. 3 EUV festgelegt werden könnten, nicht gelten. Im Sinne einer Ultima Ratio könnte man auch daran denken, das Auffangnetz des Artikel 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV einzubauen, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu fassendem Beschluss "aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik" abzulehnen.

c) Pioniergruppen mit qualifizierter Mehrheit

Eine Pioniergruppe auf Basis der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV) kann Blockaden der EU überwinden und in Kombination mit Artikel 333 AEUV die europäische Handlungsfähigkeit durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen massiv stärken. Konkret würde nicht nur eine Gruppe von Pionieren in einem Politikfeld ohne zögerliche Mitgliedstaaten voranschreiten können, sondern sie wären auch in der Lage, formell effizient zu entscheiden.

IV. Die Rolle der nationalen Parlamente, konkret des Bundestages

Wenn der Europäische Rat die Absicht hat, von einer Passerelleklausel Gebrauch zu machen, sind die nationalen Parlamente einzubinden.

1. Effizienz versus Demokratie?

Die grundlegende Logik der Passerelleklauseln besteht darin, zwischen den politisch bedeutsamen „Verfassungsänderungen“ des Vertrags, die eine verstärkte demokratische

Legitimation durch das klassische Ratifizierungsverfahren erfordern, einerseits und den eher **technischen oder verfahrenstechnischen** Änderungen, die nur geringe Auswirkungen auf die nationale Souveränität haben und daher durch vereinfachte Mechanismen übernommen werden können, andererseits zu unterscheiden.

Da die Passerelleklauseln nur für begrenzte und im Voraus festgelegte verfahrenstechnische oder technische Fragen gelten, können sie nicht pauschal als Instrument zur Erleichterung der Übertragung nationaler Souveränität „am Parlament vorbei“ kritisiert werden. Vielmehr stellen sie eine Regelung für die effizientere Ausübung der Zuständigkeiten der Union unter voller Achtung der geltenden demokratischen Verfahren dar: Denn die Aktivierung der Klauseln erfordert sowohl die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten (im Rat oder im Europäischen Rat) und ermöglicht schon damit eine innerstaatliche Rückbindung an die nationalen Parlamente. Mitunter ist überdies auch eine Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen, sei es in Form der Konsultation oder gar der Zustimmung. Vor allem aber fordern die Passerelleklauseln selbst explizit eine **Einbeziehung der nationalen Parlamente**: Jedes nationale Parlament erhält ein Vetorecht, wenn der Europäische Rat beschließt, dass der Rat von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überwechseln soll. Die Einführung dieses Vetorechts ist notwendig, da die Parlamente grundsätzlich im Rahmen der nationalen Ratifikationsverfahren auf Vertragsänderungen Einfluss nehmen können; entfällt diese Möglichkeit im Rahmen der Nutzung der Passerelleklausel, stellt ein präventives, jedoch aktiv auszuübendes Ablehnungsrecht die passende Kompensation ihres Einflussverlustes im späteren Stadium dar. **Ein Vetorecht impliziert freilich aktives Handeln, ein Schweigen bedeutet nach den europäischen Regeln, wie gesehen, dementsprechend Zustimmung.**

2. Vorgaben des Lissabon-Urteils des BVerfG

In seinem Lissabon-Urteil erachtete das BVerfG vor allem die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen diversifizierten Verfahren der Vertragsänderung, einschließlich der - von ihm so bezeichneten – Brückenklauseln als problematisch (BVerfG, 2 BvE 2/08 v. 30.6.2009, Teil C.II.3., Rn. 306 ff.). Aus der Interpretation von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG in dem Sinne, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, folgt für das Gericht, dass **Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung** in sämtlichen

Fällen, in denen Veränderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, wahrnehmen müssen.

Vor allem mit Blick auf die Nutzung der **allgemeinen** Passerelleklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV für einen Übergang zur Mehrheitsentscheidung sah das BVerfG zutreffend die Gefahr einer Verringerung des deutschen Einflusses im Rat und forderte wegen der mangelnden Voraussehbarkeit des Anwendungsbereiches der Klausel für derartige Entscheidungen ein **Zustimmungsgesetz** im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 oder ggf. S. 3 GG.

Die im Gegensatz dazu stärker tatbestandlich eingegrenzten speziellen Brückenklauseln (**Art. 31 Abs. 3 EUV**, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art 333 Abs. 1 und 2 AEUV) erfordern nach Auffassung des BVerfG dagegen kein Gesetz, aber eine Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften durch einfachen Beschluss.

Ein bloßes Schweigen von Bundestag und/oder Bundesrat darf dabei aber – anders als in der europarechtlichen Ausgestaltung impliziert – **nicht als Zustimmung** gewertet werden. Deswegen erklärte das BVerfG die damalige Regelung des Art. 1 § 4 Abs. 3 im sog. Ausweitungsgesetze von 2008 für verfassungswidrig. Da Schweigen dementsprechend Zustimmung bedeuten würde, ist das Vetorecht durch **aktives Handeln im Sinne einer Zustimmung oder Ablehnung** auszuüben, so dass eine bewusste Entscheidung mit Debatte im Parlament gefordert ist.

In ähnlicher Weise vertrat das polnische Verfassungsgericht in seinem Lissabonner Urteil die Auffassung, dass jede Entscheidung der Republik **Polen in Bezug** auf einen Entwurf eines EU-Rechtsakts nach Artikel 48 Absatz 7 EUV vom Präsidenten der Republik Polen auf Antrag des Ministerrats mit gesetzlich erteilter Zustimmung getroffen werden muss.

Im Gegensatz dazu haben das **tschechische** Verfassungsgericht und das französische Verfassungsgericht die im Vertrag enthaltenen Flexibilitätsinstrumente so interpretiert, als seien sie durch das ursprüngliche Ratifizierungsinstrument abgedeckt. Andere Mitgliedstaaten wie Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich oder Spanien haben Bestimmungen, die es - im Allgemeinen und nicht speziell für die Flexibilitätsmechanismen - dem Parlament ermöglichen, von den Ministern zu verlangen, ihre Standpunkte vor jeder Ratstagung zu erörtern.

3. Die Vorgaben des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG)

Nach langen politischen Diskussionen einigte man sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses darauf, sich ganz überwiegend auf eine saubere 1:1-Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben aus Teil C.II.3. des Lissabon-Urteils zu beschränken. Dies geschah im Hinblick auf die Passerelleklauseln mit dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG). § 1 Abs. 1 IntVG hebt die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Integrationsverantwortung zunächst in allgemeiner Form hervor. Zutreffend wird dabei formuliert, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung „insbesondere“ nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahrnehmen, um hervorzuheben, dass das vom Gericht entwickelte Konzept der Integrationsverantwortung sich nicht in den im Gesetz geregelten konkreten Fällen erschöpft, sondern auch nach Art. 23 GG und anderen Vorschriften wahrgenommen wird. Abs. 2 gibt beiden Organen auf, über Vorlagen nach dem IntVG in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen und dabei die für die Beschlussfassung auf der Ebene der EU maßgeblichen Fristvorgaben zu berücksichtigen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist die Ausgestaltung der Norm an Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG angelehnt. § 1 Abs. 2 IntVG kommt angesichts der Soll-Formulierung lediglich Appellcharakter zu; er soll dazu dienen, einer Verschleppung des Verfahrens entgegenzuwirken.

Die Forderung des BVerfG, im Rahmen des **allgemeinen** Brückenverfahrens des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV dürfe der deutsche Vertreter einem Beschluss im Europäischen Rat bzw. im Rat nur zustimmen oder sich enthalten, wenn er zuvor ausdrücklich durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat durch ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG dazu ermächtigt worden ist, nimmt der Gesetzgeber in § 4 IntVG auf. Ein Schweigen dieser Verfassungsorgane wird dabei nicht mehr als Zustimmung gewertet; erforderlich ist vielmehr eine ausdrückliche gesetzliche Zustimmung. Zusätzlich ist in § 4 Abs. 1 S. 2 IntVG noch einmal explizit normiert, dass der deutsche Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ohne ein solches Gesetz ablehnen muss. Im Zusammenhang mit § 4 ist **§ 10 IntVG** zu lesen, der für den Fall einer kritischen Perspektive des Parlaments die innerstaatliche Ausgestaltung des in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV verankerten Ablehnungsrechts bei Initiativen des Europäischen Rates gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1, 2 EUV konkretisiert. Dies ist hier jedoch nicht weiter zu vertiefen.

Denn vorliegend ist die im Gegensatz zu Art. 48 Abs. 7 EUV stärker tatbestandlich eingegrenzte **spezielle** Brückenklausel des **Art. 31 Abs. 3 EUV** einschlägig. Diese erfordert (ebenso wie die Aktivierung des Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV) in Übereinstimmung mit den Vorgaben des BVerfG im Lissabon-Urteil **gemäß den §§ 5 IntVG kein Gesetz**, sondern „nur“ eine **vorherige Zustimmung des Bundestages durch einfachen Beschluss**. Ein Schweigen darf in Parallele zu § 4 IntVG aber auch in diesem Rahmen nicht als Zustimmung gewertet werden; erforderlich ist vielmehr ein **aktives Handeln** durch ausdrückliche Zustimmung oder Ablehnung. Zusätzlich ist in § 5 Abs. 1 S. 3 IntVG noch einmal explizit normiert, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ohne ein solches Gesetz ablehnen muss. Zusätzlich ist nach § 5 Abs. 2 auch ein Beschluss des Bundesrates erforderlich, wenn der europäische Beschlussvorschlag Gebiete betrifft, für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder besteht oder deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Eine schwerpunktmäßige Betroffenheit dieser Gebiete ist dabei nicht erforderlich; ein Randbezug genügt. Ob und inwieweit diese ergänzende Zustimmungspflicht des Bundesrates verfassungsrechtlich erforderlich und angemessen ist, ist dabei in ersten Anmerkungen unterschiedlich bewertet worden.

Berlin, den 20.11.2020

Prof. Dr. Christian Calliess

Anhang zum Kontext des Vorschlags einer Aktivierung der Passerelle-/Brückenklauseln:

Calliess, Szenarien für die EU der Zukunft, in: Gregor Kirchhof/Mario Keller/Reiner Schmidt (Hrsg.), Europa in Vielfalt geeint!, München 2020, S. 263-296.

EUROPA: IN VIELFALT GEEINT!

30 PERSPEKTIVEN
ZUR RETTUNG EUROPAS
VOR SICH SELBST

Herausgegeben von

GREGOR KIRCHHOF

MARIO KELLER

REINER SCHMIDT

in Kooperation mit der Münchner Europakonferenz e.V.

2020



INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	V
Geleitwort	IX
Bearbeiterverzeichnis	XV

I. MITGLIEDSTAATEN

Italien	3
<i>Luca De Lucia</i>	
Slowakei	19
<i>Matthias Földeak</i>	
Spanien: Auf ein föderales Europa/Por una Europa Federal	35
<i>Enrique Barón Crespo</i>	
Ungarn: Ein starkes Europa starker Nationen	45
<i>Judit Varga</i>	
Vereinigtes Königreich: Britische Vorstellungen von Europa	63
<i>Jonathan Story</i>	

II. ORGANE DER EUROPÄISCHEN UNION

Europäischer Gerichtshof	79
<i>Koen Lenaerts</i>	
Kommission: Die Herausforderungen für die Zukunft der Europäischen Union	101
<i>Benjamin Hartmann/Sofia Lucas Areizaga</i>	
Parlament: Parlamentarisierung als Schlüssel zur Zukunft Europas	117
<i>Manfred Weber</i>	
Rat: Wie Europa vor sich selbst zu retten ist	125
<i>Giorgio Maganza</i>	

III. EUROPÄISCHE INSTITUTIONEN UND FRAGESTELLUNGEN

Europäische Union: Vielfalt als Ausweg aus der Überforderung der Rechtsgemeinschaft	143
<i>Peter M. Huber</i>	
Nationalstaaten: Zeit für Hurrapragmatismus – wie das Konzept einer europäischen Konföderation die europäische Einigung mit sich selbst versöhnen kann	159
<i>Michael Bröning</i>	
Parlamente: Parlamentarismus in Zeiten des Populismus – Nationale Parlamente in der Europäischen Union	171
<i>Norbert Lammert</i>	
Regionen/Länder: Regionale Wege zur Nutzung eines ungenutzten Potentials	185
<i>Utz Schliesky</i>	
Sicherheit: Now or Never: Europas aktueller Machiavelli-Moment und die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	205
<i>Benedikt Franke</i>	
Unions-Austritt: Brexit – Lehren aus einer Krise?	217
<i>Völker Röben</i>	
Unternehmer: Die Unvollendete – Chancen der noch ausstehenden Europäischen Wiedervereinigung	227
<i>Peer-Robin Paulus</i>	
Währungsunion: Über den Euro hinaus?	249
<i>Sylvie Goulard</i>	
Zukunftsszenarien	263
<i>Christian Calliess</i>	

IV. WELTMÄCHTE – NAHER OSTEN

China und die Globalisierung im Systemwettbewerb – Europäische Integration, transatlantische Werte, chinesischer Weg	299
<i>Michael Hüther/Matthias Diermeier</i>	
Naher Osten: Perspektiven der Europäischen Union: Politische Kultur, Konflikt und Staatlichkeit	319
<i>Wolfgang Bock</i>	

Russland: Nachbarliche Entfremdung und wie sie zu überwinden ist 333
Christopher Granville

USA: Europa – Jenseits der Angst 351
John C. Kornblum

V. WISSENSCHAFTLICHE DISZIPLINEN

Finanzen: Die Währungsunion sturmfest machen – Europa stärken! 377
Franz-Christoph Zeitler

Geschichte: Historische Perspektiven der europäischen Integration 385
Andreas Rödder

Ökonomie: Wirtschaft und Währung – Irrwege der europäischen Integration 397
Otmar Issing

Philosophie: Antinomien der Integration 425
Jerzy Stelmach

Politik: Die Europäische Union zwischen Integration und Desintegration . . . 435
Gianni Bonvicini/Paolo Magagnotti

Recht in der Europäischen Union – Geregelte Änderbarkeit des Rechts als
 Erfordernis demokratischer Rechtsstaatlichkeit 449
Matthias Rossi

Über die neuen Ideen für Europa. Das neue Recht und die neue Justiz 481
Fryderyk Zoll

Religion/Ethik 489
Friedrich Wilhelm Graf

VI. ZUSAMMENFÜHRENDER IMPULS

Europa: In Vielfalt geeint! 503
*Gregor Kirchhof/Reiner Schmidt/Mario Keller/Hanno Kube/Andreas Rödder/
 Franz-Christoph Zeitler*

CHRISTIAN CALLIESS*

Szenarien für die EU der Zukunft

I. Erosionsgefahren und Herausforderungen der EU

Die Europäische Union (EU) ist unter Druck. Krisen, Fehlentwicklungen und Vertrauensverluste vermischen sich zu einem diffusen Bild aus berechtigter Kritik, Unbehagen, Ignoranz und populistischer Ablehnung. Paradoxe Weise liegt vielleicht gerade in der Tatsache, dass die EU mit all ihren Vorteilen im Alltag der Bürger heute so selbstverständlich präsent ist, ein Risiko begründet. Im Zuge dieser Selbstverständlichkeit löst sich das für selbstverständlich Gehaltene möglicherweise unversehens auf, nicht von heute auf morgen, sondern in einem schleichenden Prozess, der erst in einem späteren Rückblick realisiert wird.

Unbestritten ist die europäische Integration ein erfolgreiches Projekt des Friedens, das 1951 mit der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für die kriegswichtigen Industriezweige Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) begann. Ganz in diesem Sinne betonte auch der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) von 1957 in seiner Präambel das Ziel einer „ever closer union“, im Zuge derer die Verflechtung der Wirtschaft zu einem Binnenmarkt der Friedenssicherung dienen und eine Integration der europäischen Staaten und Völker auch auf der politischen Ebene motivieren sollte.¹ Daran anknüpfend baut die europäische Integration seit ihren Anfängen auf dem Recht auf. Die EU ist – wie es der erste Präsident der Europäischen Kommission *Walter Hallstein* ausdrückte – eine Rechtsgemeinschaft, in der gemeinsame Regeln Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und im Verhältnis zu den Bürgern schaffen.² Die EU wurde bereits damit – verstärkt dann

* Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur. ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Von 2015–2018 war er von seiner Professur beurlaubt, um als Leiter des Institutionellen Teams und Rechtsberater des European Political Strategy Center (EPSC) des Präsidenten der Europäischen Kommission in Brüssel zu arbeiten. In diesem Kontext war er u. a. mit dem Weißbuch zur Zukunft der EU und dessen Folgeprozess einschließlich der Task Force „Subsidiarität und Szenario 4“ befasst. Der Beitrag, der diese Arbeiten der Kommission aufgreift, kontextualisiert und konkretisiert, geht in seinen Schlussfolgerungen über den politischen Diskussionsstand hinaus. Er gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und bindet in keiner Weise die Institution, der er angehörte.

¹ Ausführlich *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 15 ff.; vgl. aber auch die Narrative bei *Schorkopf*, Der europäische Weg, 2010, S. 70 ff.; *Halterm*, Europarecht I, 2017, S. 40 ff. mit teilweise anderen Akzentsetzungen und Schlussfolgerungen.

² *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33 und *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 1973, S. 53; *Zuleeg* NJW 1994, 545; *Pernice* in *Dreier*, GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 56 ff.; zum Konzept der Rechtsgemeinschaft kritisch reflektierend von *Bogdandy* EuR 2017, 487; zur „Erosion“ der Rechtsgemeinschaft in den aktuellen Krisen: *Oppermann* EuZW 2015, 201.

aber durch den Vertrag von Maastricht von 1992 – zu einer zunehmend auch politischen Wertegemeinschaft: Sie gewährleistet Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und zieht damit Lehren aus den Diktaturen des 20. Jahrhunderts.³

Jedoch droht das Erreichte zu erodieren. Denn die EU befindet sich nun schon seit einigen Jahren in einem Krisenmodus,⁴ der im Jahre 2016 in einer „Polykrise“⁵ kulminierte. Mit der weltweiten Finanzkrise und der durch sie befeuerten Krise im Euroraum⁶ sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (dem sog. Schengen-Raum)⁷ wurde deutlich, dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrationschritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet waren. Zudem stellt das britische Referendum die EU nunmehr erstmals vor die Herausforderung, den – in Art. 50 EUV vorgesehenen – Austritt eines Mitgliedstaates organisatorisch und politisch zu bewältigen. Besorgniserregend ist, dass viele Anzeichen für diese einzelnen Krisen auch im politischen Raum lange nicht wahrgenommen wurden oder wahrgenommen werden sollten.⁸

Erschwert wird eine Antwort auf diese existenziellen Herausforderungen durch die Tatsache, dass sowohl zwischen den 28 Mitgliedstaaten als auch unter den europäischen Bürgern kein Konsens über die gewünschte Rolle, die Aufgaben und die Zukunftsperspektive der EU besteht. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, dass Reformen im Euroraum innenpolitisch so sensible Themen wie eine weitergehende Europäisierung der Finanz- und Haushaltspolitik mit Auswirkungen auf die nationale Sozialpolitik tangieren. Auch im Schengen-Raum geht es um nicht weniger sensible Herausforderungen im Bereich einer europäischen Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik samt Innerer Sicherheit („Security Union“). Selbst mit Blick auf den europäischen Binnenmarkt, dessen Gestalt sich durch die Digitalisierung und die damit verbundenen Innovationen (Plattform-Wirtschaft, Blockchain, Künstliche Intelligenz) sowie die Dekarbonisierung in den Bereichen

³ Skeptisch im Hinblick auf diese Koppelung *Völkmann* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der EU*, 2017, S. 56 (60ff.); vgl. demgegenüber *Calliess* JZ 2004, 1033 (1041 ff.).

⁴ Dazu *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der EU*, 2017, S. 56 (60ff.); *Giegerich* (Hrsg.), *Herausforderungen und Perspektiven der EU*, 2012; siehe aus politischer Sicht die Humboldt-Reden verschiedener europäischer Politiker in *Pernice* (Hrsg.), *Europa-Visionen*, 2007.

⁵ Vgl. Präsident *Juncker*, Rede v. 21.6.2016 in Athen, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2293_de.htm (2.4.2019).

⁶ Dazu *Calliess* VVDStRL Bd. 71, 2012, S.153ff.; vertiefend *Calliess* ZEuS 2011, 213ff.; siehe dazu auch *Ruffert*, *Common Market Law Review* 2011, 1777; *De Witte* *European Constitutional Law Review* 2015, 434.

⁷ Zur Migrationskrise: *Hailbronner* in *Giegerich* (Hrsg.), *Herausforderungen und Perspektiven der EU*, 2012, S. 195ff.; *Thym* *Common Market Law Review* 2016, 1545; *Heijer/Rijpma/Spijkerboer* *Common Market Law Review* 2016, 607. Zur Sicherheitskrise: Europäische Kommission (EPSC), *Towards a Security Union*, EPSC Strategic Notes, Issue 12 v. 20.4.2016, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf (2.7.2018).

⁸ Dazu mit offenen Worten (noch als Premierminister Luxemburgs) *Juncker* in *Pernice* (Hrsg.), *Europa-Visionen*, 2007, S. 144 (146ff.).

Energie und Verkehr mitunter disruptiv verändern wird, erscheint ein Konsens schwierig.

Zugleich stößt eine durch die Erweiterungsrunde in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht immer heterogener gewordene EU auf die Notwendigkeit, innenpolitisch höchst sensible Bereiche vertiefen zu müssen.⁹ Dies wirkt sich auch auf ihre sog. Governance aus:¹⁰ Im Europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden,¹¹ ist die europäische Ebene auf die nationalen Regierungen, Verwaltungen und Gerichte angewiesen, die für die Umsetzung, den Vollzug und die Anwendung des Unionsrechts zuständig sind.

Vollzugsdefizite, im europäischen Recht schon immer ein Problem,¹² nehmen zu: Im Zuge dessen wird europäisches Recht nicht einheitlich umgesetzt und angewandt. Insoweit hatte der EuGH bereits in seinem „Schlachtprämien-Urteil“ aus dem Jahre 1973 sehr eindrücklich formuliert:¹³

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage [...] Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“

Zwar unterstellen die Verträge, dass alle Mitgliedstaaten eine gewisse Grundhomogenität im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte aufweisen (vgl. Art. 49 und Art. 2 EUV), jedoch haben sowohl die Entwicklungen in Ungarn, Polen und Rumänien als auch die Krise im Euro- und Schengenraum den Konflikt über die Bedeutung des Rechts und seine Einhaltung in der europäischen Rechtsgemeinschaft befeuert¹⁴.

Von Beginn an war das Recht Voraussetzung und zugleich Instrument der europäischen Integration, indem es verlässliche gemeinsame Regeln zwischen den Mitgliedstaaten schafft, deren Einhaltung von der Kommission und dem Gerichtshof überwacht wird.¹⁵ Dementsprechend bezeichnete auch der EuGH die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schon 1986 als „eine Rechtsgemeinschaft der Art [...], daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber ent-

⁹ Hierzu bereits *Calliess Georgia Augusta* 2004, 19, abrufbar unter <https://www.uni-goettingen.de/de/16757.html> (18.4.2019).

¹⁰ Vgl. zum Begriff: Europäische Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM (2001) 428 final v. 25.7.2001.

¹¹ Dazu und zu anderen Verständnissen *Calliess in Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 5. Aufl. 2016, EUV Art. 1 Rn. 41–50ff.

¹² Instruktiv am Beispiel des Umweltrechts die Beiträge in *Lübbe-Wolff*, *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, 1996; ferner auch der jüngste Jahresbericht der Europäischen Kommission zum Vollzug des Europarechts, KOM(2017) 370 final v. 6.7.2017.

¹³ EuGH – C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13 Rn. 24f. – Kommission/Italien.

¹⁴ Vgl. *Oppermann* EuZW 2015, 201; *Franzius* DÖV 2018, 381; ausführliche Analyse in den Beiträgen in *Closa and Kochenov* (Eds.), *Rule of Law Oversight in the European Union*, 2016.

¹⁵ Vgl. dazu *Calliess* NJW 2002, 3577; *Calliess* NJW 2005, 929 und *Calliess* NJW 2013, 1905.

zogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“.¹⁶

Solchermaßen wurde das Recht zu einer Vertrauen schaffenden Brücke zwischen in wirtschaftlicher, kultureller und politischer Hinsicht unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Der Anspruch der einheitlichen Anwendung des europäischen Rechts, vermittelt über seinen Vorrang, stößt jedoch zunehmend auf die politische Heterogenität in den Mitgliedstaaten. Insoweit kann die Floskel „We can have our cake and we can eat it“ britischer Befürworter eines Brexits als symptomatisch gelten.¹⁷ Immer häufiger greift eine Grundhaltung in den Mitgliedstaaten Platz, im Zuge derer man zwar die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts, des Euros oder der Freizügigkeit der eigenen Bürger im Schengen-Raum für sich in Anspruch nehmen, aber die damit verbundenen, in vertraglichen Regeln zum Ausdruck kommenden Lasten und Verantwortlichkeiten für das „europäische Gemeinwohl“,¹⁸ die über die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV: Unionstreue) vermittelt werden, nicht tragen will.

Im Kontext der vorstehend geschilderten Entwicklungen fehlt es an einem Konsens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die notwendigen Reformen der EU. Immer deutlicher wird, dass dieser Konsens eine Antwort auf die Frage voraussetzt, welche Gestalt und Rolle Mitgliedstaaten und Bürger für die EU wollen.

II. Szenarien für eine Debatte über die Zukunft der EU

Vor diesem Hintergrund enthält das am 1.3.2017 von der Kommission vorgelegte Weißbuch zur Zukunft Europas¹⁹ – im Unterschied zu früheren Weißbüchern – keinen Fahrplan (sog. Roadmap) mit konkreten Reformschritten. Vielmehr werden unter bewusstem Verzicht auf institutionelle und kompetenzielle Fragen²⁰ fünf mögliche Entwicklungspfade für die EU der 27 im Jahre 2025 zur Diskussion gestellt. Ergänzt werden diese im Hinblick auf bestimmte Politikfelder durch sog. Reflexionspapiere zu den Themenfeldern Globalisierung und Handelspolitik, Soziale Dimension, Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Verteidigung und Haushalt.²¹

¹⁶ EuGH – C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166 Rn. 23 – Les Verts.

¹⁷ Vgl. *Dallison POLITICO* 8/31/17, A brief history of having cake and eating it, How an old expression became one of the key phrases of Brexit: „Cake is a recurring theme of Brexit, chiefly thanks to *Boris Johnson* laiming that the U.K. could „have our cake and eat it“ as it leaves the European Union. He’s also given the phrase a slight twist, saying, „My policy on cake is pro having it and pro eating it.“

¹⁸ Dazu *Calliess in Brugger/Kirste/Anderheiden* (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt* 2002, S. 173.

¹⁹ Europäische Kommission, *Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*, KOM(2017) 2025 v. 1.3.2017.

²⁰ Hierzu sowie allgemein zum Weißbuch zur Zukunft der EU siehe: *Editorial Comments*, *Common Market Law Review* 2017, 681 (687ff.).

²¹ Europäische Kommission: *Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“*, KOM(2017) 240 v. 10.5.2017; *Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas*, KOM(2017) 206 v. 26.4.2017; *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*, KOM(2017)

Mit dem Zeithorizont wird ein Faden aufgenommen, der in der „Roadmap“ des sog. Fünf-Präsidenten-Berichts zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion angelegt war. Ein Weißbuch sollte für Stufe 2 Vorschläge unterbreiten, wie die Währungsunion bis zum Jahre 2025 um eine demokratisch und institutionell gestärkte, echte Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden könnte.²² Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den Bericht im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen,²³ verpuffte die Initiative. Damit fehlte es – anders als beim Weißbuch der *Delors*-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985,²⁴ das der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte²⁵ – an einem Mandat für die Kommission.

Auch deswegen verzichtet das Weißbuch zur Zukunft der EU auf konkrete Initiativen und Vorschläge und skizziert stattdessen fünf Szenarien, die nicht als Vorschläge der Kommission (miss-) verstanden werden dürfen, sondern einen Reflexionsprozess anstoßen wollen, im Zuge dessen sich Regierungen, Parlamente und Bürger der Mitgliedstaaten über den einzuschlagenden europäischen Weg Klarheit verschaffen sollen.

1. „Weiter wie bisher“ – Szenario 1

Szenario 1 setzt auf den pragmatisch orientierten Prozess eines tagespolitischen Weiterhangelns („Muddling Through“),²⁶ so wie er im Krisenjahr 2016 auf dem Gipfel in Bratislava beschlossen wurde. Hier haben sich die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen nach dem britischen Referendum auf die sog. Bratislava-Agenda verständigt,²⁷ um die aktuellen Herausforderungen der EU zu bewältigen und solchermaßen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

Konkret bedeutet dies: Die 27 Mitgliedstaaten und die EU-Organe verfolgen in dem so definierten Rahmen zwar eine gemeinsame Agenda, das Tempo der Beschlussfassung hängt jedoch davon ab, wie rasch es gelingt Differenzen auszuräumen, damit gemeinsame langfristige Prioritäten umgesetzt werden können. Die Bratislava-Agenda führt weiterhin dort zu konkreten Ergebnissen, wo gemeinsame Zielvorstellungen der EU27 bestehen. Die Einheit der EU wird vor dem Hintergrund des Brexits zwar gewahrt, bei ernsthaften Meinungsverschiedenheiten über

291 v. 31.5.2017; Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung KOM (2017) 315 v. 7.6.2017; Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, KOM(2017) 358 v. 28.6.2017.

²² Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM (2015) 600 final v. 21.10.2015; skeptisch *Schorkopf* ZSE 2015, 335; positiver *Cremer* EuR 2016, 256.

²³ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung vom 25. und 26.6.2015, EUCO 22/15, S. 8.

²⁴ Europäische Kommission, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 final v. 14.6.1985.

²⁵ Dazu *Cameron* in *Sbragia*, Euro-Politics 1992, S. 23ff.

²⁶ Positiv dazu *Emmanouilidis/Zuleeg*, EU@60, European Policy Centre, Oktober 2016, abrufbar unter http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7020_countersingaregressiveilliberaleurope.pdf?doc_id=1781 (18.4.19).

²⁷ Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf> (18.04.19).

notwendige Reformen kann es jedoch zum Stillstand und im Zuge dessen zu einer Erosion des sog. „Aquis Communautaire“ kommen. Gelingt es z. B. nicht, das Grenzmanagement an den europäischen Außengrenzen zu verbessern und die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik effizient und solidarisch zu gestalten oder der europäischen Dimension von Innerer Sicherheit Rechnung zu tragen, besteht das Risiko, dass Kontrollen an den Binnengrenzen auf Dauer beibehalten und so zu einer neuen Normalität werden.

2. „Schwerpunkt Binnenmarkt“ – Szenario 2

In dem Wunsch, die EU zu entpolitisieren und ihre Gesetzgebungsaktivitäten zu reduzieren wird in Szenario 2 das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zur „Hauptdaseinsberechtigung“ der EU27 gemacht. Für den weiterhin zollfreien Kapital- und Warenverkehr erweist sich dies einfacher als für andere Bereiche. Da der Schwerpunkt dieses Szenarios in hohem Maße auf dem Abbau von EU-Regulierung vor allem vermittelt über die Grundfreiheiten (sog. negative Integration) liegt, bleiben in Fragen gemeinsamer Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards sowie Steuern und Beihilfenkontrolle Differenzen bestehen oder verschärfen sich. Dadurch entsteht in diesen, den Markt flankierenden Politikbereichen, das Risiko eines „Race to the Bottom“. Auch die Einigung auf neue gemeinsame Vorschriften für die Arbeitnehmermobilität oder den Zugang zu reglementierten Berufen erweist sich in diesem als schwierig. Personenfreizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind somit nicht vollumfänglich gewährleistet. Weitere Fortschritte hängen dann von der Fähigkeit ab, sich auf die damit verbundenen politischen Maßnahmen und Standards zu einigen. In den außerhalb des Binnenmarkts liegenden Bereichen wie Migration, Sicherheit oder Verteidigung gibt es keinen gemeinsamen Willen, stärker zusammenzuarbeiten. Als Folge davon treibt die EU27 ihre Arbeit in den meisten Politikfeldern nicht weiter voran. Wenn überhaupt wird die Zusammenarbeit bei neu auftretenden Herausforderungen, die gemeinsame Interessen betreffen, bilateral angegangen.

Indem Szenario 2 die EU auf den Binnenmarkt und damit auf ein rein ökonomisches – und damit vermeintlich unpolitisches – Projekt reduziert, würde erneut eine Debatte aufflammen, die bereits im Zuge des Weißbuchs von 1985 unter dem Stichwort „Markt ohne Staat“ geführt wurde.²⁸ Denn die den Markt flankierenden Politiken in den Bereichen Umwelt-, Verbraucher-, Gesundheits- und Arbeitnehmerschutz würden ebenso infrage gestellt wie die Wettbewerbs- und Regionalpolitik. Eine solche Entwicklung stünde nicht nur im Widerspruch zum in Art. 3 EUV formulierten Ziel einer „sozialen Marktwirtschaft“, sondern würde mangels europäischer Gesetzgebung auch den unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten und ihrer die nationale Gesetzgebung erfassenden Deregulierungskraft wieder verstärkt Raum schaffen. Damit würden nicht nur „alte“ Fragen der demokratischen Legitimation aufgeworfen,²⁹ sondern es würde auch die häufig konstatierte und zu

²⁸ Dazu Joerges in Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, 1991, S. 225 ff.

²⁹ Zur Problematik Kingreen in v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 705 (718 ff.); Calliess in Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, 2010, S. 231 ff.; kritisch Joerges/Rödl KJ 2008, 149 (152); jüngst Grimm ZSE 2017, 3 (10 f.).

Recht kritisierte „Kluft zwischen demokratischer Begrenzung und wirtschaftlicher Entgrenzung“,³⁰ die³¹ nur die EU demokratisch schließen kann, wieder geöffnet und erweitert.³²

3. „Wer mehr will, tut mehr“ – Szenario 3

Szenario 3 nimmt unter dem Begriff „Koalitionen der Willigen“ Aspekte eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten für die EU27 auf, deren Form von verstärkter Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV bis zu einem Kerneuropakonzept der konzentrischen Kreise reichen kann.³³ Es formieren sich eine oder mehrere „Koalitionen der Willigen“, die in bestimmten Politikbereichen zusammenarbeiten. Dies kann Bereiche wie Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder Soziales betreffen. Das bedeutet, dass neue Gruppen von Mitgliedstaaten spezifische Rechts- und Finanzregelungen vereinbaren, um ihre Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen zu vertiefen. Wie im Falle des Schengen-Raums oder des Euro kann dies auf dem bestehenden EU-Rahmen aufbauen, setzt aber die Präzisierung von Rechten und Pflichten voraus. Entscheidend ist, dass der Status der übrigen Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und es ihnen jederzeit offen steht, sich im Laufe der Zeit denjenigen anzuschließen, die vorangehen. Eine Gruppe von Ländern aus Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets und möglicherweise einigen anderen Mitgliedstaaten entscheidet sich nach Szenario 3 beispielsweise für eine deutlich engere Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Soziales. In den Bereichen Sicherheit und Justiz gehen mehrere Länder einen Schritt weiter und beschließen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auszubauen, indem sie im Kampf gegen organisierte Kriminalität und terrorismusbezogene Aktivitäten all ihre Erkenntnisse teilen. Wie dies geschehen könnte hat die Europäische Kommission mit dem Begriff der „Security Union“ und den daran anknüpfenden Vorschlägen beschrieben.³⁴

4. „Weniger, aber effizienter“ oder „Big on big things, small on small things“ – Szenario 4

In Szenario 4 konzentriert sich die EU auf einige zentrale Politikfelder, setzt politische Prioritäten und erhält hier mehr Kompetenzen, vor allem auch im Vollzugsbereich. Damit soll nicht zuletzt der allgegenwärtigen Kritik entgegengetreten

³⁰ So jüngst erneut *Di Fabio* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der EU*, 2017, S. 44ff. (47).

³¹ Dazu *Calliess* in *FS Ress*, 2005, S. 399ff.; ausführlicher *Calliess* in *Heinig/Terhechte* (Hrsg.), *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoeatismus*, 2013, S. 77 (79ff.).

³² Dies verkennt *Di Fabio* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der EU*, 2017, S. 44ff. (47).

³³ Zu den unterschiedlichen Formen *Thym*, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004, S. 28ff.; am Beispiel europäischer Umweltpolitik *Calliess* *EurUP* 2007, 54; am Beispiel der WWU, *Piris*, *The Future of Europe*, 2012, S. 61ff.

³⁴ Europäische Kommission (EPSC), *Towards a Security Union*, EPSC Strategic Notes, Issue 12 v. 20.4.2016, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf (2.4.2019).

werden, die EU verliere sich im „Kleinkarierten“ und liefere nicht mit Blick auf die großen, europäischen Herausforderungen.³⁵ Ein wesentliches Motiv dieses Szenarios ist es, die oftmals bestehende Kluft zwischen europäischen Versprechen einerseits und diesbezüglich geweckten Erwartungen der Bürger sowie von der Kompetenzlage her möglichen Ergebnissen andererseits zu schließen.³⁶ Als ein typisches Beispiel für diese Diskrepanz wird in Szenario 4 des Weißbuchs der Dieselskandal angeführt: Von der EU wird weithin erwartet, dass sie die Verbraucher vor Falschinformationen durch die Hersteller schützt, obwohl sie weder die Befugnisse noch die erforderlichen Instrumente hat, um dies direkt durchzusetzen.

Nach Szenario 4, das in Ansätzen der Ankündigung der *Juncker*-Kommission bei Amtsantritt „We want to be big on big things and small on small things“ sowie deren Fokus auf 10 Prioritäten korrespondiert,³⁷ kann die EU27 in den ausgewählten prioritären Bereichen rascher und entschiedener handeln. Für diese Bereiche werden der EU27 wirksamere Instrumente an die Hand gegeben, um gemeinsame Entscheidungen unmittelbar um- und durchzusetzen, so wie es heute bereits in der Wettbewerbspolitik oder bei der Bankenaufsicht geschieht. Auf der anderen Seite wird die EU27 in Bereichen, in denen der Mehrwert ihrer Aktivitäten als eher begrenzt wahrgenommen wird oder davon ausgegangen wird, dass Versprechen nicht gehalten werden können, nicht mehr oder nur noch in geringerem Umfang tätig. Als Beispiele einer Reflektion und kritischen Bestandsaufnahme werden in Szenario 4 die Regionalentwicklung, die öffentliche Gesundheit oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind, genannt. Überdies könnte die Kontrolle staatlicher Beihilfen zunehmend den nationalen Behörden übertragen werden. Standards für den Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz würden nicht mehr im Einzelnen harmonisiert. Stattdessen wird die Harmonisierung in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip auf ein striktes Mindestmaß begrenzt und den Mitgliedstaaten größerer Experimentierspielraum eingeräumt.

5. „Viel mehr gemeinsames Handeln“ – Szenario 5

In Szenario 5 arbeiten alle Mitgliedstaaten auf allen Gebieten enger zusammen als zuvor. Entscheidungen werden auf europäischer Ebene schneller getroffen und rasch umgesetzt. Im Zuge dessen wird das Euro-Währungsgebiet auf Grundlage der Einsicht gestärkt, dass alles was den an der gemeinsamen Währung beteiligten Ländern zugutekommt, auch für alle anderen vorteilhaft ist. Innerhalb des Euro-Währungsgebiets, aber auch in allen anderen Mitgliedstaaten, die sich anschließen wollen, werden fiskalische, soziale und steuerliche Fragen sowie die europäische Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor wesentlich stärker koordiniert. Die

³⁵ Symptomatisch für diese – auch oftmals auf der nationalen Ebene zu hörenden – Kritik siehe *Bittner, So nicht, Europa! – Die drei großen Fehler der EU*, 2010.

³⁶ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas, KOM(2017) 2025 v. 1.3.2017, S. 22.

³⁷ Siehe dazu die Rede zur Eröffnung der Plenartagung des EP von Kommissionspräsident *Juncker* (als Kandidat), Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, 15. 7. 2014 und die Homepage der *Juncker*-Kommission.

EU stellt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können.³⁸ Eine umfassende europäische Migrations- und Sicherheitspolitik im Schengen-Raum wird entwickelt. Auf der internationalen Ebene spricht Europa in Handelsfragen mit einer Stimme und ist in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten. Das Europäische Parlament hat bei internationalen Handelsabkommen das letzte Wort. Verteidigung und Sicherheit haben Priorität. In vollständiger Komplementarität mit der NATO wird eine Europäische Verteidigungsunion geschaffen.

Im Ergebnis spiegelt Szenario 5 die klassische Integrationsmethode (die „Méthode Monnet“) des „Wer A sagt, muss auch B sagen“. Im Zuge derer werden bestehende Defizite vor allem in den „Schönwetterräumen“ durch die Einsicht aller Mitgliedstaaten in die notwendige Vervollständigung und Vertiefung aller europäischen Politiken behoben.³⁹

6. Vorschlag der Kommission: Szenario 6

Wie bei Vorlage des Weißbuchs angekündigt, erläuterte Kommissionspräsident Juncker die Perspektive der Kommission in seiner Rede zur Lage der Union 2017 am 13.9.2017.⁴⁰ Konkretisiert wird diese in einer an die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates gerichteten Absichtserklärung, die einen Fahrplan mit Vorschlägen bis zum 9.5.2019, für den der Europäische Rat in Sibiu (Hermannstadt) geplant war (siehe sog. „Letter of Intent“) enthielt.⁴¹

In der Absichtserklärung heißt es im Hinblick auf Szenario 6:

*„Heute legen wir Ihnen unsere Vorstellungen für das Arbeitsprogramm der Kommission in den nächsten sechzehn Monaten bis Ende 2018 dar. Da es um die Zukunft Europas geht, stellen wir einen **Fahrplan für eine geeintere, stärkere und demokratischere Union** vor, der an die gegenwärtige Dynamik anknüpft. Erstens schlagen wir Maßnahmen und Initiativen vor, die in den kommenden 16 Monaten im Einklang mit Szenario 1 des Weißbuchs und der Agenda von Bratislava vorgelegt beziehungsweise abgeschlossen werden sollen. Zweitens schlagen wir Maßnahmen und Initiativen vor, die ehrgeiziger und weiter in die Zukunft gerichtet sind und die dazu dienen, unsere Union bis 2025 zu gestalten; dies kombiniert die Szenarien 3, 4 und/oder 5 des Weißbuchs und macht auf diese Weise vom unausgeschöpften Potential des Lissabon-Vertrags Gebrauch.“*

³⁸ Vgl. den sog. Bericht der fünf Präsidenten, Die WWU vollenden, Juni 2015, Mitteilung der Kommission, KOM(2015) 600 final v. 21.10.2015; dazu ausführlich – und eher skeptisch – Schorkopf ZSE 2015, 335.

³⁹ Szenario 5 wurde mitunter auch als Verhofstadt-Szenario bezeichnet. Grund hierfür ist der ambitionierte und föderal geprägte Verhofstadt-Bericht des EP: Europäisches Parlament, Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)); vgl. ferner auch die Vorschläge der Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung, A Fundamental Law of the European Union, 2013.

⁴⁰ Europäische Kommission, Rede zur Lage der Union 2017, SPEECH/17/3165 v. 13.9.2017.

⁴¹ Europäische Kommission, Lage der Union 2017 – Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas v. 13.9.2017.

Demnach soll Szenario 6 eingedenk des langen und steinigen Weges zum Vertrag von Lissabon, der mit einem Konvent im Jahre 2001 als Verfassungsvertrag begann und nach negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich neu verhandelt werden musste, ohne Vertragsänderung verwirklicht werden. Stattdessen soll „vom unausgeschöpften Potenzial des Lissabon-Vertrags Gebrauch“⁴² gemacht werden. Insoweit sollen die rechtlichen und institutionellen Implikationen von Szenario 6 im Zuge einer europäischen Debatte, der sog. „Roadmap to Sibiu“, konkretisiert werden.

Auf diesen von der Kommission vorgeschlagenen Fahrplan wurde vom Europäischen Rat mit der sog. „Leaders Agenda“ geantwortet. Nach den beiden Agenden sollten die Staats- und Regierungschefs monatlich zu den im Weißbuch und in den Reflexionspapieren angesprochenen Zukunftsherausforderungen tagen, so dass auf dem Europäischen Rat von Sibiu am 9.5.2019 ein Reformpaket für die EU27 geschnürt werden, das vor dem Hintergrund des erfolgten Brexits kurzfristig deren Handlungsfähigkeit zeigen und dann mittelfristig, bis 2025, umgesetzt sein sollte. Dazu ist es im Ergebnis nicht gekommen, da das Gezerre um den Brexit samt dessen Verschiebung, die Uneinigkeit über die Finanzen (konkret: die Einigung auf den Mehrjährigen Finanzrahmen, MFR), die Migrationspolitik und die Stabilisierung des Euroraums eine solche Reformperspektive blockierten.

Unabhängig davon liegt mit Szenario 6 ein skizzenartiger Vorschlag der Kommission für die EU der Zukunft vor, der seine Gültigkeit auch für die 2019 ins Amt kommende Kommission behält. Dieses Szenario 6 basiert in seinem Ausgangspunkt realitätsnah auf Szenario 1 und entfaltet sich, indem es die im Bratislava-Fahrplan angekündigten Initiativen verstärkt und vervollständigt. In dem Bewusstsein, dass dieser Prozess eines „Muddling Through“ jedoch mittel- und langfristig nicht ausreichen wird, um die EU wieder funktions- und handlungsfähiger zu machen, zielt Szenario 6 darauf ab, die insoweit notwendigen Reformen sukzessive auf Basis von Szenario 4 („Weniger, aber effizienter“) zu verwirklichen.

Szenario 6 impliziert daher einerseits weniger zu tun, indem es sich auf eine beschränkte Anzahl politischer Prioritäten konzentriert, die von jeder Kommission im Vorfeld der Wahlen des Europäischen Parlaments festgelegt werden sollen und andererseits auf eine strengere und planmäßigere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit zielt. Ganz in diesem Sinne hat eine unter Vorsitz des Vizepräsidenten der Kommission *Timmermans* eingesetzte Taskforce in ihrem Bericht vom 10.7.2018 nunmehr erste Vorschläge unterbreitet. Um im Bereich politischer Prioritäten effizienter zu werden, soll die Durchsetzung des Unionsrechts mit der Hilfe von europäischen Agenturen gestärkt werden. In diesem Bereich überschneidet sich Szenario 4 mit Szenario 5. Beispielhaft erwähnt die Rede des Kommissionspräsidenten zur Lage der Union 2017 eine gemeinsame Arbeitsbehörde zur verbesserten Koordinierung der Voraussetzungen für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Stärkung der nationalen Behörden zur Überwachung

⁴² Vgl. dazu auch Europäische Kommission, Präsident *Junckers* Rede zur Lage der Union 2017, Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchführbare Vorschläge zur Zukunft Europas, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_de.pdf (18.4.2019).

der Lebensmittelsicherheit und der Lebensmittelqualität. Verbesserte Durchsetzung ist auch ein Schlüssel in den Antiterror-Bemühungen der „Security Union“, im Zuge derer die Rede den Vorschlag aufgreift, die Europäische Staatsanwaltschaft (vgl. Art. 86 Abs. 4 AEUV) mit der Verfolgung von grenzüberschreitendem Terrorismus zu betrauen und eine European Intelligence Unit zur besseren Koordinierung der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorbekämpfung zu schaffen.⁴³

Andere Vorschläge zielen darauf, die EU durch effizientere Verfahren zu stärken⁴⁴: Diese richten sich zum einen auf die Erleichterung der Entscheidungsfindung durch eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheit mittels der sog. Passerellen. Im Bereich des Binnenmarkts und der Steuerpolitik steht hierfür z. B. die Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV zur Verfügung, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ermöglicht Art. 31 Abs. 3 EUV den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und in der Energiepolitik könnte Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV aktiviert werden.⁴⁵

Zum anderen geht es um institutionelle Anpassungen an der Spitze der EU. So soll im Rahmen der Reform des Euroraums das Amt eines Europäischen Finanzministers⁴⁶ geschaffen werden, das unter einem Doppelhut das Amt des zuständigen Kommissars mit dem Präsidenten der Eurogruppe vereint.⁴⁷ Ferner sollen das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates unter einem Doppelhut in einer Person zusammen geführt werden.⁴⁸ Die Legitimation des Amtes würde im Rahmen des Spitzenkandidaten-Prozesses im Kontext der Wahlen zum EP gestärkt.⁴⁹

Deutlich wird, dass mit dem Vorschlag von Szenario 6 durch die Kommission nicht ein Ende, sondern vielmehr die Fortsetzung des mit dem Weißbuch begonnenen Reflexionsprozesses hinsichtlich der Zukunft der EU intendiert ist.

⁴³ Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 v. 20.4.2016, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf (2.4.2019).

⁴⁴ Vgl. dazu auch Europäische Kommission, Präsident *Junckers* Rede zur Lage der Union 2017, Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchführbare Vorschläge zur Zukunft Europas, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_de.pdf (2.4.2019).

⁴⁵ Europäische Kommission (EPSC), EPSC Brief, A Union that Delivers, Making Use of the Lisbon Treaty's Passerelle Clauses, 14.1.2019, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_brief_passerelles_2.pdf (18.4.2019).

⁴⁶ Für die Schaffung eines „EU-Finanzministeriums“ „als Ergebnis einer schrittweisen Überführung des ESM in den Unionsrahmen und einer verstärkten finanzpolitischen Überwachung durch die Kommission“ *Selmayr* in *Müller-Graff* (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Bd. 4 § 23, 2014, S. 1387 (1619f.); differenzierend *Callies* DÖV 2013, 785 ff.

⁴⁷ Europäische Kommission, Mitteilung v. 6.12.2017 (sog. Nikolauspaket), KOM(2017) 823 final; vgl. ferner *Böttner* ZEuS 2018, 70, 72 ff.; *Jacquemain* ZEuS 2015, 27 ff. und 46 ff.

⁴⁸ Europäische Kommission (EPSC), EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16.2.2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_road_to_sibiu_-_a_double-hatted_president.pdf (18.4.2019).

⁴⁹ Europäische Kommission (EPSC), EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16.2.2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_road_to_sibiu_-_building_on_the_spitzenkandidaten_model.pdf (18.4.2019).

III. Konkretisierung der Szenarien: Bausteine für eine Reform der EU

Nachfolgend wird versucht, die vorstehend skizzierten Szenarien weiter zu konkretisieren, um auf diese Weise Bausteine für eine Reform der EU zu definieren.

1. „Weniger, aber effizienter“ (Szenario 4) als neue Arbeitsmethode der EU

Im Rahmen der Debatte über die Zukunft der EU ist das eingangs erwähnte, mit dem Titel „Weniger, aber effizienter“ umschriebene Szenario 4 des Weißbuchs zur Zukunft Europas im politischen Raum auf viel Zustimmung gestoßen. Szenario 4 beruht auf einem Narrativ, in dem sich die Erwartung Ausdruck verschafft, dass sich die EU – und hier zuvorderst die Kommission mit ihrem Initiativrecht – auf politische Prioritäten konzentriert. Zusätzlich soll die im Weißbuch beschriebene⁵⁰ Kluft zwischen gesetzgeberischer Tätigkeit auf der europäischen Ebene einerseits und – wenn überhaupt – schwachen Durchsetzungs- und Durchführungsmöglichkeiten andererseits adressiert werden. Umsetzung und Vollzug liegen im europäischen Exekutiv-Föderalismus grundsätzlich in der Hand der Mitgliedstaaten. Manchmal aber sind die Mitgliedstaaten entweder aufgrund von defizitären Governance-Strukturen nicht in der Lage oder aber aus politischen Gründen nicht willens, das Unionsrecht um- oder durchzusetzen.⁵¹ Vollzugsdefizite in den Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, dass das europäische „law in the books“ nicht zum „law in practice“ wird und solchermassen Vertrauen bei den Bürgern enttäuscht.

Vor diesem Hintergrund könnte eine neue Arbeitsmethode der EU auf folgenden 4 Elementen aufbauen:

a) Element 1: Konzentration auf bestimmte Zuständigkeiten durch Setzung politischer Prioritäten („Effizienter“)

Nach Szenario 4 soll die EU effizienter werden. Dies bedeutet zunächst, politische Prioritäten mit Blick auf die großen Themen zu definieren. Abstrakt zählen zu den großen Themen die Funktions- und Zukunftsfähigkeit des Binnenmarktes samt Energie- und Handelspolitik⁵² sowie die Sicherung der Stabilität des Euro im Wege einer politisch enger mit der Geldpolitik verzahnten Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Hinzu tritt die Gewährleistung der Freizügigkeit der Unionsbürger im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Rahmen eines nachhaltigen Grenzmanagements zusammen mit einer funktionierenden Migrations- und

⁵⁰ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM(2017) 2025 v. 1.3.2017, S. 22.

⁵¹ Instruktiv dazu *Weinzierl in Klemm/Schultheiß* (Hrsg.), *Die Krise in Griechenland*, 2015, S. 448.

⁵² EuGH, Gutachten 2/15, ECLI:EU:C:2016:992; siehe ferner das Reflexionspapier der Kommission, „Die Globalisierung meistern“, KOM(2017) 240 v. 10.5.2017 sowie die „Trading Together Declaration“, abrufbar unter <https://www.trading-together-declaration.org/> (2.7.2018).

Sicherheitspolitik.⁵³ Diese ist im Äußeren durch die Entwicklung einer echten europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik abzurunden.⁵⁴

In konkreter Hinsicht könnten die Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament insoweit politische Prioritäten benennen, für die sie dann im Falle ihrer Wahl ein Mandat hätten. Überdies könnten das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates in einer Person vereint werden.⁵⁵ Würde man diesen Doppelhut im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament mit dem Spitzenkandidatenprozess und den von Präsident *Macron* vorgeschlagenen (und von Kommissionspräsident *Juncker*⁵⁶ sowie Bundeskanzlerin *Merkel*⁵⁷ unterstützten) transnationalen Listen kombinieren, so entstünde an der Spitze der EU ein Präsidentenamt, das Handlungsfähigkeit und starke demokratische Legitimation in sich vereint.⁵⁸

Gesetzgebungsvorschläge sollten sich sodann im Schwerpunkt auf diese Bereiche konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung der sog. Passerellen (vgl. insoweit Art. 48 Abs. 7 EUV) – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.⁵⁹ Im Zuge dessen würde sich die EU auf die Ausübung einer begrenzten Anzahl an Zuständigkeiten beschränken. Zugleich würden die diesbezüglichen Institutionen und Verfahren effizienter ausgestaltet.

b) Element 2: „Effizienter“ durch verbesserten Vollzug und eine „Auffangverantwortung“ europäischer Agenturen

Dies bedeutet dann aber auch, dass – wann immer erforderlich – die Kommission oder eine Agentur unter Aufsicht der Kommission unter bestimmten Voraussetzungen Durchführungs- oder Vollzugszuständigkeiten hätte. Insoweit könnte das

⁵³ Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 v. 20.4.2016, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf (2.7.2018).

⁵⁴ Europäische Kommission (EPSC), In Defence of Europe, EPSC Strategic Notes, Issue 4 v. 15.6.2015, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_4_en.pdf (2.7.2018).

⁵⁵ Vgl. zu dieser Möglichkeit den offenen Wortlaut von Art. 15 VI, 17 Abs. 7 EUV sowie den diesbezüglichen Vorschlag in der Rede von Kommissionspräsident *Juncker* zur Lage der Union v. 14.9.2017; dazu auch: *Calliess* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 5. Aufl. 2016, EUV Art. 15 Rn. 25 m. w. N.

⁵⁶ Europäische Kommission, Präsident *Junckers* Rede zur Lage der Union 2017, SPEECH/17/3165 v. 13.9.2017.

⁵⁷ Vgl. die Erklärung von *Meseberg*, Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19.6.2018, Pressemitteilung 214.

⁵⁸ Europäische Kommission (EPSC), EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1 v. 16.2.2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/eps_c_-_road_to_sibiu_-_building_on_the_spitzenkandidaten_model.pdf (18.4.2019), in Verbindung mit EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2 v. 16.2.2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_road_to_sibiu_-_a_double-hatted_president.pdf (18.4.2019).

⁵⁹ Europäische Kommission (EPSC), EPSC Brief, A Union that Delivers, Making Use of the Lisbon Treaty's Passerelle Clauses, 14.1.2019, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_brief_passerelles_2.pdf (18.4.2019).

arbeitsteilige Modell der Wettbewerbspolitik wegweisend sein.⁶⁰ Im Bereich der Fusionskontrolle teilt die Fusionskontrollverordnung⁶¹ die Zuständigkeit der Kontrolle zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden auf, wobei die Möglichkeit einer Verweisung bei getrennter Rechtsdurchsetzung besteht. Im Kartellrecht schafft die Verordnung 1/2003⁶² ein Modell gemeinsamer Rechtsdurchsetzung. Die Vorgängerverordnung 17/62⁶³ verfolgte demgegenüber noch einen zentralisierten Ansatz mit alleiniger Zuständigkeit der Kommission. Die Zusammenarbeit mit den nationalen Wettbewerbsbehörden erfolgt nunmehr durch das Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden, das einen Austausch von Informationen und Expertise ermöglicht. Dabei zeigt sich, dass 85% der Fälle auf nationaler Ebene bearbeitet werden können.

Diese Art von kooperativer Rechtsdurchsetzung setzt einen klaren Rechtsrahmen sowie für die Zusammenarbeit institutionell, personell und technisch gut ausgestattete nationale Behörden voraus, die in der Lage sind das Unionsrecht effektiv anzuwenden und durchzusetzen. Wo es insoweit Defizite gibt, müssten diese mit europäischer Hilfe aufgebaut werden. Insoweit sollten also Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die europäische Ebene – etwa nach dem Vorbild des Structural Reform Support Service (SRSS)⁶⁴ – reichen. Ergänzend müssen Kontrollmechanismen vorhanden sein, die europäische Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Auffangverantwortung für den Fall vorsehen, dass nationale Behörden nicht fähig oder willens sind, die gemeinsamen Ziele und Vorgaben umzusetzen bzw. anzuwenden mit der Folge, dass das europäische Gemeinwohl („europäische Güter“) gefährdet werden.⁶⁵

Aufbauend auf den vertraglichen Leitprinzipien der Subsidiarität und der Solidarität würde dies bedeuten, dass in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat entweder nicht fähig oder willens ist, europäische Vorgaben umzusetzen, eine Agentur eingreifen könnte – als letztes Mittel auch gegen dessen Willen.

Ein wegweisendes Modell schafft in diesem Zusammenhang die Verordnung über eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCG).⁶⁶ Die Migrationskrise im Jahr 2015 hatte die Defizite des Frontex-Mandats aufgezeigt. Die EBCG, die noch immer als Frontex bezeichnet wird, schafft ein Modell gemeinsamer Verantwortung für integriertes Grenzmanagement, im Rahmen dessen die Mitgliedstaaten ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die primäre Verantwor-

⁶⁰ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM(2017) 2025 v. 1.3.2017, S. 22.

⁶¹ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates v. 20.1.2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. Nr. L 24, 29.1.2004, S. 1–22.

⁶² Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates v. 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. Nr. L 1/1, 4.1.2003.

⁶³ Verordnung Nr. 17 des Rates v. 6.2.1962, ABl. Nr. 13, 21.2.1962, S. 204/62.

⁶⁴ Es handelt sich um einen 2015 etablierten Dienst der Kommission basierend auf den Krisenerfahrungen vor allem in Griechenland, hierzu *Weinzierl* in *Klemm/Schultheiß* (Hrsg.), *Die Krise in Griechenland*, 2015.

⁶⁵ Zu diesem Begründungsansatz auch Glienicker Gruppe, ZRP 2013, 248.

⁶⁶ Vgl. Verordnung Nr. 2016/1624, die im September 2016 auf der Grundlage der Art. 77 II lit. b) und d) sowie 79 II lit. c) AEUV verabschiedet wurde.

tung für ihren Teil der europäischen Außengrenze behalten. Ein funktionierendes und damit wirksames Grenzmanagement liegt aber nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats an der Außengrenze, sondern im Interesse aller Mitgliedstaaten, die im Schengen-Raum die Kontrollen an ihren Binnengrenzen abgeschafft haben. Dies bedeutet, dass immer dann, wenn ein Mitgliedstaat nicht fähig oder nicht willens ist, seine nationalen Außengrenzen effektiv zu schützen und damit das „europäische Interesse“ an wirksamen Grenzkontrollen beeinträchtigt, der EU eine im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips graduell abgestufte Auffangverantwortung zukommt. In Anwendung des auf das europäische Interesse bezogenen Solidaritätsprinzips kann die EBCG Empfehlungen aussprechen und finanzielle, personelle oder technische Unterstützung leisten. Wenn aber die nationalen Behörden nicht kooperieren, dann kann die EBCG – legitimiert durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit – als *Ultima Ratio* auch ohne vorherige Anfrage seitens des betroffenen Mitgliedstaats, und damit gegen dessen Willen, selbst einschreiten. Voraussetzung ist konkret, dass aufgrund von Mängeln beim Vorgehen gegen einen das Funktionieren des Schengen-Raums potenziell gefährdenden Migrationsdruck dringender Handlungsbedarf besteht und den von der Kommission bzw. den EBCG ausgesprochenen Empfehlungen seitens der nationalen Behörden nicht nachgekommen wurde. Die derzeitige Verordnung sieht als Reaktion zwar noch kein Selbsteintrittsrecht dergestalt vor, dass die EBCG den Schutz der jeweiligen Außengrenze im Zuge einer Auffangverantwortung, ermächtigt durch den Rat der EU, selbstständig übernimmt. Jedoch erlaubt sie dem Rat bereits jetzt ein Verschieben der Außengrenzen des Schengenraums an die Binnengrenzen des nicht kooperierenden Mitgliedstaats mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. De facto würde der nicht kooperierende Mitgliedstaat damit aus dem Schengenraum ausgeschlossen.

Basierend auf der relativ engen *Meroni*-Rechtsprechung,⁶⁷ die der EuGH mit dem *ESMA*-Urteil⁶⁸ jüngst freilich ein wenig öffnete, setzt das Unionsrecht der Delegation von Befugnissen an Agenturen jedoch bestimmte Grenzen. Demnach ist eine Delegation im Rahmen des vertraglich geschaffenen institutionellen Gleichgewichts möglich. Konkret bedeutet dies: Innerhalb der Kompetenzordnung der Verträge (vgl. Art. 5 EUV) können nur klar umrissene Ausführungsbefugnisse übertragen werden, deren Kontrolle dem EuGH unterliegt. Nach dem *ESMA*-Urteil können einer Agentur auf Basis von Art. 114 AEUV direkte Überprüfungs- und Durchsetzungszuständigkeiten, einschließlich der Befugnis, Bußgelder zu verhängen, übertragen werden. Es dürfen jedoch weiterhin keine eigenständigen Zuständigkeiten der Agentur begründet werden; ihr Handlungsspielraum muss durch den zugrunde liegenden Rechtsakt klar begrenzt sein.⁶⁹ Wenn eine Rückbindung von Entscheidungen der Agentur an die europäischen Institutionen, vor allem an den Rat, erfolgt, können einer Agentur darüber hinausgehende Befugnisse übertragen werden, die in die Souveränität von Mitgliedstaaten eingreifen.

⁶⁷ EuGH – C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7 – *Meroni* gegen Hohe Behörde.

⁶⁸ EuGH – C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18 – Vereinigtes Königreich gegen Europäisches Parlament und Rat.

⁶⁹ Ausführlich *Orator*, Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 2017, S. 185 ff. und 459 ff.

c) *Element 3: „Weniger“ durch Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten?*

Zum einen könnte eine Rückführung von vertraglichen EU-Zuständigkeiten geprüft werden.⁷⁰ In diesem Fall würde eine Vertragsänderung nötig, die auf Art. 48 Abs. 6 EUV gestützt werden könnte. Im Rahmen dessen dürfen die der EU in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten nicht erweitert werden. E contrario könnte argumentiert werden, dass das vereinfachte Änderungsverfahren angewendet werden kann, um Zuständigkeiten zurück auf die Mitgliedstaaten zu übertragen.

Was die Rückübertragung von Zuständigkeiten betrifft, benennt das Weißbuch in Szenario 4 konkret Politikfelder wie die Beihilfenkontrolle, die regionale Entwicklung, die öffentliche Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung, die Sozialpolitik und – mit Blick auf die Harmonisierung bestimmter Gebiete – den Verbraucherschutz, die Umwelt und den Bereich des Arbeitsschutzes.

Insoweit könnte auch das Modell des dualen Föderalismus der USA als Vorbild dienen. Würde in Anlehnung daran eine Rückführung auf „EU-Kernkompetenzen“ gestaltet, dann würden auf der europäischen Ebene nur die Zuständigkeiten für den gemeinsamen Zolltarif, die internationalen Handelsbeziehungen, die Außen- und Verteidigungspolitik, der Handel zwischen den Mitgliedstaaten (Binnenmarkt) und die Währungspolitik verbleiben. Über den Binnenhandel, konkret die „Inter-State Commerce-Clause“, findet jedoch auch in den USA eine Harmonisierung der „kleinen Dinge“ statt. Diese schreibt die Zuständigkeit des Bundes fest, „[to] regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes“, und wird häufig in Verbindung mit der sog. „necessary and proper clause“ gelesen.⁷¹ Während die Inter-State Commerce-Clause vom US Supreme Court zunächst eng interpretiert wurde, hat er dem Bund später bereits dann eine Zuständigkeit zuerkannt, wenn dieser einen begrenzten, potenziellen zwischenstaatlichen Effekt auf eine nicht näher bestimmte Art von „Handelsverkehr“ nachweisen kann.⁷²

Im Hinblick auf die Rückübertragung von Zuständigkeiten hat zuletzt die britische Regierung im Vorfeld des britischen Referendums eine Bestandsaufnahme unternommen. Ihr „*Review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union*“ untersucht 32 verschiedene Politikfelder. Auf dessen Basis zogen Experten freilich den Schluss, dass der Review keine Belege liefere, die eine Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten, so wie sie momentan in den Verträgen verankert sind, nahelegten.⁷³

⁷⁰ Instruktiv aus ökonomischer Sicht: Bertelsmann Stiftung, *How Europe can deliver*, 2017; rechtlich: *Zbiral Common Market Law Review* 2015, 51.

⁷¹ Diese Vorschrift verleiht die Kompetenz „[to] make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.“

⁷² Dazu ausführlich *Cuyvers*, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples*, 2013, insbes. S. 95 ff.

⁷³ Vgl. z. B. Senior European Experts, *Britain & the EU: What the Balance of Competences Review Found*, March 2015; *Emerson* (Hrsg.), *Britain's Future in Europe: Reform, renegotiation, repatriation or secession?*, 2015.

d) *Element 4: „Weniger“ durch konsequente Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips*

Vor diesem Hintergrund kann „Weniger“ vor allem bedeuten, dass die EU im Lichte politischer Prioritäten entscheidet, auf die Ausübung bestimmter Zuständigkeiten zu verzichten (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 5 Abs. 2 EUV). Da die EU folglich das betreffende Politikfeld nicht besetzen würde, behielten die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit (siehe Art. 2 Abs. 2 AEUV). Ein Kernelement ist überdies, den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit stärker Geltung zu verschaffen. Dies könnte durch einen vom europäischen Gesetzgeber verpflichtend zu beachtenden Prüf- und Referenzrahmen, der die Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV konkretisiert und institutionelle Vorkehrungen trifft (z. B. in Form einer interinstitutionellen Task Force), geschehen.⁷⁴

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung könnte die Agenda für bessere Rechtsetzung fortentwickelt werden.⁷⁵ Ein gesetzgeberischer Werkzeugkasten („Legislative Toolbox“) würde einer flexibleren⁷⁶ und insoweit die Kompetenzen der Mitgliedstaaten stärker schonenden europäischen Gesetzgebung den Weg bereiten: Die Werkzeuge könnten von der gegenseitigen Anerkennung auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips bis hin zu strikter Harmonisierung durch die Setzung von Standards reichen. Zwischen diesen beiden Extremen könnten verschiedene Formen der Rechtsetzung genutzt werden. So könnten europäische Rechtsakte entweder der nationalen Ebene eine Berücksichtigung alternativer, weniger belastender Lösungen erlauben oder sich stärker auf Ergebnisse konzentrieren, anstatt detailliert die Maßnahmen vorgeben. Auch könnten Rechtsakte ein sog. „Anfechtungsrecht“ enthalten, das es nationalen Behörden ermöglicht, bei der Kommission eine Ausnahme von einer existierenden Regel oder Bestimmung zu beantragen. Schließlich könnten europäische Rechtsakte, die komplexe und noch ungewisse Sachverhalte betreffen, mit sog. „Sunset Clauses“ versehen werden, die insoweit eine Ähnlichkeit zu experimentellen Gesetzen aufweisen, als sie es dem Gesetzgeber ermöglichen, einen neuen regulatorischen Ansatz „auszuprobieren“. In diesem Zusammenhang könnten auch Werkzeuge wie „Benchmarking“ und „Best Practice“ zur Anwendung kommen, im Zuge derer eine vergleichende Bewertung und darauf basierend die Identifizierung des besten mitgliedstaatlichen Regulierungsansatzes ermöglicht wird, der dann zum europäischen Maßstab werden kann.

Durch die Nichtausübung von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene oder alternativ durch die Beschränkung der europäischen Gesetzgebung auf Mindeststandards könnte die EU ohne größere Änderungen am Rechtsrahmen im Ergebnis

⁷⁴ Dazu ausführlich *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 243ff.; *Pernice* JZ 2000, 866 (876).

⁷⁵ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union“, KOM(2016) 615 final v. 14.9.2016, S. 2.

⁷⁶ Europäische Kommission (EPSC), Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation, EPSC Strategic Notes, Issue 14 v. 30.6.2016, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_14.pdf (2.7.2018).

also „weniger tun“. Zusätzlich würden „Opting-up“-Klauseln, die eine größere Flexibilität bei der Umsetzung europäischer Gesetzgebungsakte ermöglichen, die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, maßgeschneiderte Lösungen für bestimmte Politikbereiche einzuführen. Die europäische Gesetzgebung wäre dann in bestimmten Politikbereichen durch einen arbeitsteiligen Mehrebenenansatz auf der Grundlage gemeinsamer politischer Zielvorstellungen gekennzeichnet.⁷⁷

e) *Ein erster Schritt: Die Vorschläge der Timmermans Taskforce vom 10. 7. 2018 und die Deklaration der österreichischen Ratspräsidentschaft von Bregenz*

In politischer Hinsicht wurden alle diese Varianten von einer durch Kommissionspräsident *Juncker* im November 2017 eingesetzten und unter Vorsitz des Vizepräsidenten der Kommission *Timmermans* vom Januar bis Juli 2018 tagenden Taskforce mit dem Namen „Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Weniger, aber effizienteres Handeln“ erörtert und geprüft. Die Taskforce, die sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen zusammensetzte, hatte dementsprechend ganz konkret den Auftrag zu untersuchen, (1) welche Rolle die lokalen und regionalen Behörden bei der Politikgestaltung und der Umsetzung der Politik der Europäischen Union spielen, (2) welchen Stellenwert die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit bei der Arbeit der Organe und Einrichtungen der Union haben und (3) ob die Zuständigkeit für bestimmte Politikbereiche an die Mitgliedstaaten rückübertragen werden sollte.

Auf Grundlage ihrer Arbeitssitzungen in Brüssel, einer öffentlichen Anhörung und der Beiträge zahlreicher Interessengruppen legte die Taskforce am 10. 7. 2018 einen Bericht mit dem Titel „Active Subsidiarity“ mit neun Empfehlungen und konkreten Umsetzungsmaßnahmen vor.

In dem Bericht wird eine neue Arbeitsweise der EU vorgeschlagen, die sich stärker an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit orientiert und lokalen und regionalen Behörden sowie nationalen Parlamenten einen wirksameren Beitrag im Rahmen der europäischen Politikgestaltung, zuvorderst bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften, ermöglicht. Im Zuge dessen sollen die Vorgaben des Art. 5 EUV, also die Zuständigkeit der EU, das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip in allen Institutionen und auf allen Ebenen auf Basis eines gemeinsamen Prüfrasters, geprüft werden. Auf diese Weise soll ein gemeinsames Verständnis und damit eine gemeinsame Sprache der Subsidiarität mit dem Ziel größtmöglicher Bürgernähe europäischer Entscheidungen ermöglicht werden.⁷⁸

Die Taskforce empfiehlt ferner, die 8-Wochen-Frist, innerhalb deren die nationalen Parlamente ihre Stellungnahmen zu den Entwürfen von EU-Rechtsvorschriften abgeben müssen, flexibel zu handhaben, und stellt eine mögliche künftige Ausdehnung dieser Frist auf 12 Wochen zur Diskussion. Ferner empfiehlt die Taskforce den drei EU-Organen, sich auf ein mehrjähriges Schwerpunktprogramm für

⁷⁷ Dazu ausführlich *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, 213 ff.

⁷⁸ Ausführlich dazu *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1999, S. 271 ff., 279 ff. und 389 ff.

eine Neuausrichtung der Arbeit der EU in einigen Politikbereichen zu verständigen, die zu einer wirksameren Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften führen würde, ohne dass dazu neue Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht werden müssten.

Nach Auffassung der Taskforce sollte das neue Konzept auf das bestehende Regelwerk der Europäischen Union sowie auf alle neuen politischen Initiativen Anwendung finden. Die Interessenträger haben der Taskforce eine Reihe von Vorschlägen zu EU-Rechtsvorschriften und -Strategien unterbreitet, für die eine Überprüfung der Kriterien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingeleitet werden könnte. Die Kommission soll diese Vorschläge bei ihrer künftigen Arbeit berücksichtigen.

Diese Empfehlungen sind an nationale Parlamente, nationale, regionale und lokale Behörden, das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Ausschuss der Regionen und die Europäische Kommission gerichtet.

Die Kommission hat die Vorschläge des Berichts in ihrer Mitteilung vom 23.10.2018 aufgenommen und will zuvorderst das Prüfraster („grid“) zur Grundlage bei der Ausarbeitung von Vorschlägen machen, indem sie es in ihre Leitlinien für Better Regulation, ihre Impact Assessments sowie in ihre Begründungen integriert. Dies geschieht in der Erwartung, dass Europäisches Parlament und Rat das Prüfraster in ihre Verfahrensregeln integrieren, so dass der Weg für ein gemeinsames Verständnis von Subsidiarität in der EU geebnet wird. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung hat der österreichische EU-Ratsvorsitz im November 2018 mit einer die EU-Institutionen und Stakeholder umfassenden Subsidiaritätskonferenz zum Thema „Subsidiarität als Bauprinzip der EU“ unternommen. In der sog. Bregenz-Deklaration vom 16.11.2018 werden die Vorschläge der Task Force sowie die Mitteilung der Kommission aufgegriffen und in expliziter Umsetzung der Leitlinie eines „Weniger, aber effizienter“ ein gemeinsames Prüfraster, das auf den (in diesem Beitrag berücksichtigten) Prüfkriterien des Amsterdamer Subsidiaritätsprotokolls basieren soll, eine Evaluierung der Gesetzgebung sowie mehr Gesetzgebungstransparenz mittels einer interinstitutionellen Datenbank gefordert.

Dies sind wertvolle erste Schritte, um die europäische Kompetenzordnung besser auszubalancieren. Um aber „Weniger, aber effizienter“ mittelfristig als neue Arbeitsmethode der EU zu etablieren, ist ein kontinuierlicher Prozess erforderlich, der das Prüfraster über eine interinstitutionelle Vereinbarung verbindlich machen und eine ständige interinstitutionelle Subsidiaritätsplattform etablieren sollte, im Rahmen derer ein kontinuierlicher Austausch zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten über geeignete Methoden zur wirksamen Umsetzung der Vorgaben des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip stattfinden kann.

2. „Wer mehr will, tut mehr“ (Szenario 3) als Hilfsmotor

Gemäß ihrem (inoffiziellen) Motto⁷⁹ ist die EU „in Vielfalt geeint“. Vielfalt ist eine Stärke der EU, Einheit ist das Ideal der europäischen Integration. Wenn aber

⁷⁹ Ausgerufen durch das Europäische Parlament am 4.5.2000, später auch in Art. I-8 des Verfassungsvertrages eingefügt.

aus der Heterogenität der 27 Mitgliedstaaten so unterschiedliche Interessen resultieren, dass kein Konsens über notwendige Reformschritte mehr zu erreichen ist, dann gerät die EU, gefangen in einer daraus resultierenden Handlungsunfähigkeit, in den Zustand eines ihre Existenz bedrohenden „Imperial Overstretch“.⁸⁰ Vor diesem Hintergrund gilt es, die zukünftige Architektur flexibler (und damit zugleich dynamischer) zu gestalten, um Prozesse der Desintegration zu verhindern.

Szenario 3 erfasst unter dem Begriff der „Coalitions of the Willing“ die vielen Formen einer flexibleren EU, die von einer verstärkten Zusammenarbeit und differenzierten Integration bis hin zu einer asymmetrischen Integration, einem Europa mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten oder einer variablen Geometrie reichen können.⁸¹ Im Kontext der fünf Szenarien des Weißbuchs beschreibt Szenario 3 weniger ein selbstständiges Szenario als einen Hilfsmotor zur Umsetzung der Szenarien 4 und 5. Insoweit intendiert es kein statisches „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das parallele und voneinander getrennte Räume („Orbits“) einführen würde. Vielmehr zielt es darauf ab, dass eine Pioniergruppe vorangeht und im Wege vertiefter Integration ein positives Beispiel schafft, dessen Ausstrahlungswirkung in Form der mit der Mitgliedschaft verbundenen Vorteile andere Mitgliedstaaten motiviert, sich anzuschließen. Insoweit können zwei übergeordnete Modelle die Debatte strukturieren.

a) *Eine neue Architektur für die EU?*

Zum einen ließe sich eine neue Architektur für die EU vorstellen, in deren Mittelpunkt sich ein innerer Kreis („Kernunion“) von Mitgliedstaaten befindet, die eine Politische Union, definiert durch einen voll funktionsfähigen Euro- und Schengenraum und eine Verteidigungsunion, verwirklichen wollen. Der französische Präsident *Macron* scheint mit seinen Vorschlägen in diese Richtung zu tendieren.⁸² Konzipiert als ein dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteter Staaten- und Verfassungsverbund⁸³ würde diese Politische Union in Antwort auf die eingangs definierten Herausforderungen der Polykrise weitere Integrationsschritte im Sinne der Szenarien 4 und 5 unternehmen. Um diesen Kern würden sich in Form **konzentrischer Kreise** weniger integrierte ökonomische Räume bilden, die aber alleamt durch die europäischen Prinzipien der Subsidiarität, Solidarität und Kohärenz sowie der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbunden sind. Auf dieser Basis teilt die Kernunion die Aufgaben und Kompetenzen der sie umgebenden Kreise, die von einem supranationalen Binnenmarkt und Zollunion bis hin zu intergouvernemen-

⁸⁰ Begriff bei dem Historiker *Kennedy*, *The Rise and Fall of the Great Powers*, 1987, S. 536 ff.; dazu *Calliess* in *Calliess/Isak*, *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, S. 10 ff.

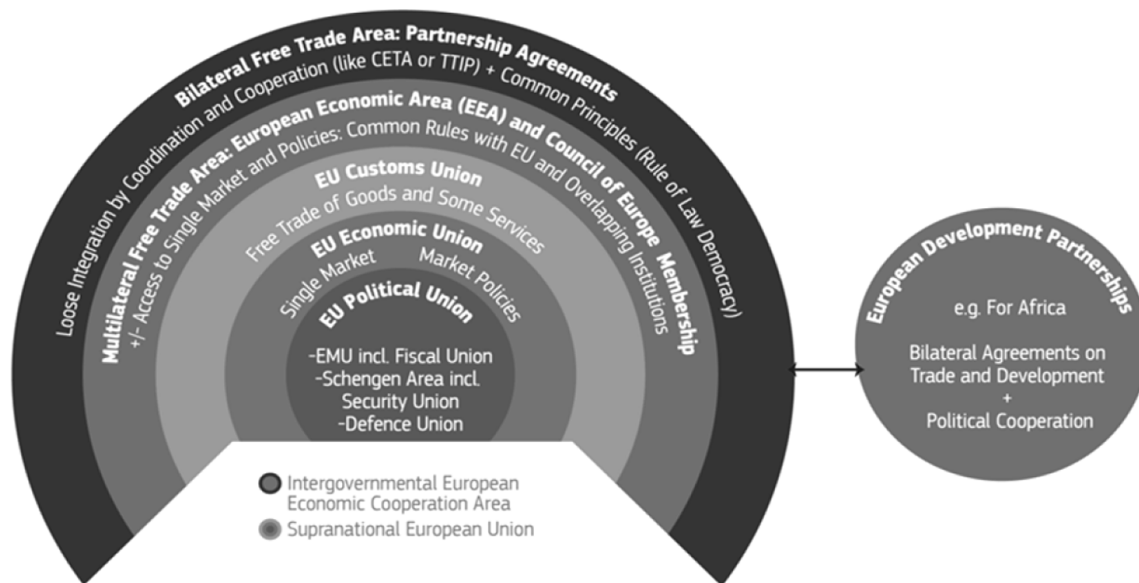
⁸¹ Dazu im Überblick *Thym*, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004, 28 ff.; instruktiv am Beispiel der WWU, *Piris*, *The Future of Europe*, 2012, S. 61 ff.; sowie am Beispiel europäischer Umweltpolitik *Calliess* *EurUP* 2007, 54.

⁸² Dazu im Überblick Europäische Kommission (EPSC), *Zwei Visionen, eine Richtung, Pläne für die Zukunft Europas* entsprechend der Rede zur Lage der Union von Präsident *Juncker* und der Initiative für Europa von Präsident *Macron*, 2017, abrufbar unter https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_zwei_visionen_eine_richtung_-_plane_fur_die_zukunft_europas.pdf (18.4.2019).

⁸³ Ausführlich dazu *Calliess*, *Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon*, 2010, S. 47–79.

taler Kooperation reichen können. Das langfristige Ziel aller Mitgliedstaaten bliebe das einer immer engeren Union. Allerdings würde dieses Ziel durch „zwischenzeitliche“ Differenzierung erreicht werden. Da ein solcher Weg zu einer neuen Architektur der europäischen Integration führen würde, wäre er als eine sehr ambitionierte und – aus politischer Perspektive (den Geist des Bratislava-Fahrplans und der Rom-Deklaration berücksichtigend: „Die EU-27 zusammenhalten“) – sehr herausfordernde Möglichkeit der Umsetzung von Szenario 3 zu bewerten.

Schaubild 1: Szenario 3: Option 1 – Neue Architektur der EU

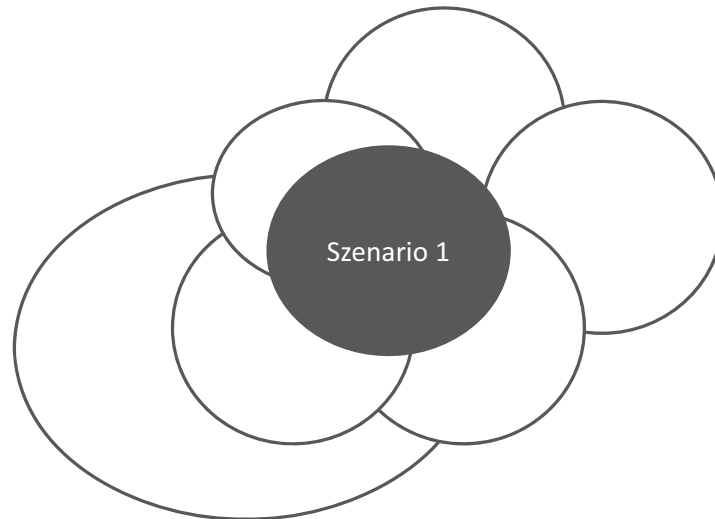


b) Flexibilität durch Pioniergruppen

Vor diesem Hintergrund impliziert Szenario 3 eher ein pragmatisches Modell, das man als **flexibles „Europa der Pioniere“** beschreiben könnte. Im Unterschied zum vorherigen Modell wäre hier der innere Kreis nicht durch die Szenarien 4 und 5, sondern durch **Szenario 1** gebildet. Auf dieser Grundlage würde eine vertiefte Integration zwischen Pionieren zusätzliche Räume schaffen, in denen die dazu fähigen und willigen Mitgliedstaaten bestimmte Politikbereiche der heutigen EU punktuell – also nicht gesamthaft – im Sinne der Szenarien 4 und 5 vertiefen oder auch neue Politikbereiche erschließen können. Diese vertiefte Integration könnte sich im Wege einer (idealerweise entsprechend modifizierten Form) verstärkter Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV i. V. m. Art. 326ff. AEUV (im Bereich der Verteidigungspolitik gem. Art. 42 Abs. 6, 46 EUV), hilfsweise aber auch im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit vollziehen. Die Anzahl dieser Pioniergruppen wäre weder begrenzt noch müssten sie einem bestimmten Modell folgen: Die teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie Umfang und Form der vertieften Integration können von dem jeweiligen Politikbereich abhängen. Pioniergruppen im Sinne von Szenario 3 finden sich demnach nicht mit Blick auf eine einzelne Maßnahme oder einen einzelnen Rechtsakt zusammen, sondern vielmehr wollen sie einen ganzen **Politikbereich** dynamisch vertiefen und **einen effizienteren einheitlichen Rechtsraum mit gemeinsamen Regeln** schaffen. Die daraus fließenden Vor-

teile, der europäische Mehrwert der Pioniergruppe, steht nur deren Mitgliedern offen, bildet aber damit zugleich einen Anreiz, der Pioniergruppe beizutreten.

Schaubild 2: Szenario 3: Option 2 – Europa der Pioniergruppen



Szenario 3 setzt einen klaren institutionellen Rahmen der EU voraus: Wenn jeder willige und dazu fähige Mitgliedstaat jederzeit einer Pioniergruppe beitreten können soll, dann dürfen die Pioniergruppen aus Gründen der Kohärenz – abgesehen von Agenturen als Bestandteil von Szenario 4 – keine neuen Institutionen gründen. Vielmehr würden die bestehenden EU-Institutionen schnittmengenartig genutzt und ihre Verfahren und Entscheidungsbefugnisse für die jeweilige Pioniergruppe erweitert. In diesen wird die Mehrheitsentscheidung, vermittelt über die Passerelle Klausel des Art. 333 AEUV, zur Regel. Kommission und EuGH sichern im Verhältnis zwischen EU und Pioniergruppen die Kohärenz, in Rat und EP entscheiden nur die Mitglieder der jeweiligen Pioniergruppe. Jede Pioniergruppe hat jedoch ihren eigenen Haushalt, der sich aus den Beitragszahlungen der Pionierstaaten speist.

Die nicht an einer Pioniergruppe teilnehmenden Mitgliedstaaten können mit allen Rechten und Pflichten (vgl. Art. 4 Abs. 2 und 3 EUV) im aktuellen Status der Union verbleiben, ohne dass insoweit die „Verfassungserwartung“ des Art. 1 EUV gilt,⁸⁴ dass an weiteren Integrationsschritten der „immer engeren Union“ mitzuwirken ist.⁸⁵ Gleichzeitig dürfen Sie jedoch andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Pioniergruppen zu bilden. Dieses Verständnis kommt explizit auch in der Rom-Deklaration zum Ausdruck.⁸⁶

⁸⁴ Dazu Calliess in Calliess/Ruffert (Hrsg.) 5. Aufl. 2016, EUV Art. 1 Rn. 9ff.

⁸⁵ Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 1/16, 19.2.2016, S. 9, in Bezug auf den Standpunkt hinsichtlich einer neuen Beziehung mit dem Vereinigten Königreich, falls dieses im Brexit-Referendum mit „Remain“ stimmen würde: „Derartige Prozesse ermöglichen infolgedessen verschiedene Wege der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten und gestatten es denjenigen, die die Integration vertiefen möchten, weiter voranzugehen, wobei sie die Rechte derjenigen achten, die diesen Weg nicht einschlagen wollen.“

⁸⁶ Erklärung von Rom, Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, 25.3.2017,

In diesem Sinne könnte Szenario 3 – im Unterschied zur heutigen „Einbahnstraße“ des Integrationsprozesses – neue Formen dynamischer Flexibilität ermöglichen. Hierüber sollten sich die Pioniergruppen definieren. Analog zu der grundsätzlichen Offenheit der EU für den Beitritt europäischer Verfassungsstaaten (Art. 49 EUV) verlangt dies einerseits, dass die jeweiligen Pioniergruppen Mitgliedstaaten der EU den Zugang ermöglichen, wenn diese willens und in der Lage sind, deren ambitioniertere Ziele im Sinne von Szenario 4 und 5 zu verwirklichen (vgl. auch Art. 331 Abs. 1 AEUV).

Andererseits zeichnen sich Pioniergruppen gerade dadurch aus, dass sie nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner spiegeln, sondern auf Basis von Szenario 4 und 5 einen effizienten und zukunftsorientierten Zusammenschluss der Willigen und Fähigen bilden. Insoweit kann es keinen Freibrief für die Mitgliedstaaten der Pioniergruppe geben: Einmal Mitglied müssen sie konstant ihren Willen unter Beweis stellen, die gemeinsam beschlossenen „Pionierziele“ zu erfüllen. Sind sie dazu – z. B. im Zuge einer Krise – nicht mehr in der Lage, dann können ihnen die Institutionen aus den Ressourcen der Pioniergruppe basierend auf dem Solidaritätsprinzip finanzielle, technische oder administrative Hilfe anbieten. Sollte ein Mitglied diese Hilfe nicht annehmen oder aber aus anderen Gründen, z. B. nach einer Wahl mit Regierungswechsel, nicht mehr willens sein, die ambitionierten Ziele der Pioniergruppe zu erfüllen, dann müsste es diese verlassen, was zu einem Verlust der mit ihr verbundenen zusätzlichen Vorteile führen würde. Zu diesem Zweck müsste jede Pioniergruppe über eine Ausschlussklausel verfügen. Diese könnte nach dem Vorbild von Art. 46 Abs. 4 EUV gestaltet werden, der verteidigungspolitische Pioniergruppen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit („PESCO“⁸⁷) adressiert.

IV. Die Szenarien im Kontext einer Reform des Euroraums

Vorstehend wurde immer wieder der Euroraum als ein Beispiel für die existenziellen Herausforderungen, auf die die EU eine Antwort finden muss, genannt.

1. Der Euroraum zwischen Szenario 1 und Szenario 5

Trotz aller Reformschritte der vergangenen Jahre ist es noch nicht gelungen, die Stabilität des Euroraums nachhaltig zu sichern, mithin diesen widerstandsfähiger („resilienter“) im Hinblick auf interne und externe Krisen zu machen.⁸⁸

Denn nach wie vor beruht der vertragliche Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)⁸⁹ in institutioneller Hinsicht auf einer asymmetrischen Struk-

abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf> (2. 4. 2019).

⁸⁷ Dazu *Scheffel* NVwZ 2018, 1347ff.

⁸⁸ Dazu aus ökonomischer Sicht *Feld* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S. 155ff. sowie *Thimann* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S. 135ff.; aus rechtlicher Sicht *Di Fabio* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S. 45ff.

⁸⁹ Ausführlich *Selmayr*, Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion I, 2002.

tur⁹⁰: Mit der Einführung des Euro wurden die Zuständigkeiten für die Geld- und Wechselkurspolitik auf die Ebene der Eurozone übertragen (Art. 127 ff. AEUV), während die Zuständigkeiten für die Wirtschafts- und Finanzpolitik weitgehend in der Verantwortung der nationalen Entscheidungsträger verblieben sind (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV, Art. 5 AEUV, Art. 121 ff. AEUV).⁹¹

In der Krise hat sich gezeigt, dass die vor diesem Hintergrund aufgesetzte vertragliche Konstruktion nicht in der Lage war, das für den Euroraum grundlegende Stabilitätsprinzip zu sichern, indem eine systemisch relevante Überschuldung der Mitgliedstaaten verhindert wird. Zugleich wurde deutlich, dass die bloße Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken nicht ausreicht,⁹² um die wegen der bestehenden monetären und wirtschaftlichen Verflechtungen in einer Währungsunion notwendige wirtschaftspolitische Anpassung an die gemeinsame Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB)⁹³ zu ermöglichen.⁹⁴

Die bisherigen Reformschritte der Wirtschafts- und Währungsunion zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (vgl. das sog. Europäische Semester, Six- und Two-Pack, Fiskalvertrag, ESM) verstärken dieses Spannungsverhältnis noch, indem sie nicht nur eine Überformung der nationalen Haushalts-, Fiskal- und im Zuge dessen auch Sozialpolitiken mit sich bringen, sondern zum Teil außerhalb der Verträge und damit weitgehend intergouvernemental stattfinden.⁹⁵

Vor diesem Hintergrund wies der Bericht der fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion vom Juni 2015 zu Recht auf die Notwendigkeit hin, „von einem System der Regeln und Leitlinien für die nationale Wirtschaftspolitik hin zu einem System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen“ überzugehen. Konkret sah der Bericht insoweit ein zweistufiges Konzept vor:⁹⁶ Stufe 1 ist im Bericht relativ konkret ausformuliert und schlägt Maßnahmen zur Verwirklichung einer Banken- und Kapitalmarktunion, zur Verbesserung der wirtschaftlichen Konvergenz sowie zur Reform der Fiskalpolitik vor. Für Stufe 2, die im Fünf-Präsidenten-Bericht nur grob skizziert wird, sollte ein Weißbuch zur Vollendung der WWU Vorschläge entwickeln, wie diese bis zum Jahre 2025 um eine demokratisch und institutionell gestärkte, echte Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden könnte.

⁹⁰ Häde in Giegerich (Hrsg.), Herausforderungen und Perspektiven der EU, 2012, S. 35 (37 ff.).

⁹¹ Hierzu die Beiträge von Enderlein in Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, S. 83 ff. sowie Altmaier in Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, S. 171 ff.; Belke in Böttger/Jopp (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, S. 261 ff.

⁹² Ausführlich Schoenfleisch, Integration durch Koordinierung, 2018, S. 77 ff.

⁹³ Ausführlich Selmayr/Zilioli, The Law of the European Central Bank, 2001.

⁹⁴ Aus ökonomischer Sicht: Enderlein/Gnath/Haas in Böttger/Jopp (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, S. 247 ff.; aus rechtlicher Sicht: Calliess VVDStRL 71 (2012), S. 113 (153 ff.); vertiefend: Calliess ZEuS 2011, 213 ff.; kritisch: Ruffert Common Market Law Review 2011, 1777; differenzierend De Witte European Constitutional Law Review 2015, 434.

⁹⁵ Ausführlicher Überblick Häde in Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht Bd. 1 § 17, S. 891 ff.; ferner – zum Teil kritisch – Selmayr ZöR 2013, 259; differenzierend Calliess DÖV 2013, 785; Regling FAZ v. 11.8.2017 (online verfügbar).

⁹⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM(2015) 600 final v. 21.10.2015; skeptisch Schorkopf ZSE 2015, 335; positiver Cremer EuR 2016, 256.

Zu diesem Weißbuch kam es jedoch nicht, da der Europäische Rat den Fünf-Präsidenten-Bericht nur „zur Kenntnis“ nahm.⁹⁷ Stattdessen wurde im Kontext des Weißbuchs zur Zukunft Europas von der Kommission dann nur noch ein Reflexionspapier zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt,⁹⁸ das unter Verzicht auf konkrete Vorschläge im Lichte der 5 Szenarien erarbeitete Optionen zur Reform des Euroraums vorstellte. Mit dem sog. Nikolaus-Paket vom 6.12.2017 wird derzeit versucht auf dieser Basis Reformschritte ohne Vertragsänderung einzuleiten.⁹⁹

Dieses „Weiter wie bisher“ im Sinne von Szenario 1 trägt zwar zur Stabilisierung des Euroraums bei. Tatsache ist jedoch auch, dass dieses Vorgehen im Hinblick auf die internationalen Finanzmärkte schon derzeit vom „Windschatten“ der EZB und ihrer rechtlich umstrittenen Ankaufprogramme profitiert.¹⁰⁰ Eine vergleichbar schwere Krise wie diejenige von 2009, würde die Stabilität des Euroraums jedoch erneut herausfordern, indem die etablierten Sicherungsmechanismen möglicherweise überfordert würden.¹⁰¹

2. Auf dem Wege zu Szenario 4 im Euroraum

Vor diesem Hintergrund sind bis zum Jahre 2025 weitere Schritte erforderlich. Unumstritten ist, dass die Stabilität des Euroraums vertraglich und politisch eine Priorität darstellt. Dennoch fehlt es bislang an einer umfassenden Reform der WWU,¹⁰² die das Handeln im Euroraum effizienter macht, indem Reformen auf europäischer Ebene mit Anreizen für Strukturreformen auf der nationalen Ebene gekoppelt werden. Insoweit haben die Erfahrungen der Krisenjahre gelehrt, dass der regelbasierte Ansatz im Bereich der WWU aus Gründen der Praktikabilität und aus politischen Gründen oftmals an seine Grenzen stößt. Daraus gilt es Konsequenzen zu ziehen, ohne dabei den regelbasierten Ansatz als wesentlichen Bestandteil der Geschäftsgrundlage der WWU und zentralem Element der europäischen Rechtsgemeinschaft aufzugeben. Ergänzend zum regelbasierten Ansatz muss im Rahmen jedweder Reformen daher eine Mischung aus institutioneller Kontrolle und finanziellen Anreizen angestrebt werden.

⁹⁷ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung vom 25. und 26. Juni 2015, EUCO 22/15, S. 8.

⁹⁸ Europäische Kommission: Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, KOM (2017) 291 v. 31.5.2017.

⁹⁹ Europäische Kommission, Mitteilung v. 6.12.2017 (sog. Nikolauspaket), KOM(2017) 821 final.

¹⁰⁰ BVerfGE 134, 366 Rn. 55ff. Siehe aber auch die laut BVerfG gegebene Möglichkeit zur unionsrechtskonformen Auslegung des OMT-Beschlusses, BVerfGE 134, 366, Rn. 99ff.; ferner dann in Reaktion auf die OMT-Entscheidung des EuGH BVerfGE 142, 123, Rn. 163. Dazu *Wendel* ZaöRV 74 2014, 615 (630ff.); *Mayer* EuR 2014, 473 (496, 498); *Simon* EuR 2015, 107, 128; *Ludwigs/Sikora* EWS 2016, 215ff.

¹⁰¹ *Enderlein*, „Eine Generalüberholung für den Euro“, FAZ v. 18.3.2016; *Glienicker Gruppe* ZRP 2013, 248, 250f.

¹⁰² Überblick zu bisherigen Reformbemühungen im Rahmen der WWU als Reaktion auf die Finanzkrise bei *Selmayr in Müller-Graff* (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Bd. 4 § 23, 2014, S. 1387 (1600ff.); *Hilpold* in *Hilpold/Steinmair* (Hrsg.), Neue Europäische Finanzarchitektur: Die Reform der WWU, 2014, S. 3ff.

Insoweit mögen die Erfahrungen des Verfassungsentwurfs von 2004 und des Vertrages von Lissabon in 2009 gezeigt haben, dass eine umfangliche Vertragsrevision politisch schwer zu verwirklichen sein kann. Jedoch bedarf es mit Blick auf die nachhaltige Krisenfestigkeit des Euroraums keiner großen Revision der Verträge nach dem Vorbild des Vertrags von Lissabon. Vielmehr könnte nach dem Vorbild der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, mit der das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes rechtlich und institutionell flankiert wurde,¹⁰³ eine kleine Vertragsänderung vorbereitet werden, die aufgrund ihres eher technischen und die gegenwärtigen Verträge allein im Bereich der WWU vervollständigenden Charakters ohne die Notwendigkeit eines Verfassungskonvents und daher wohl auch ohne Referenden in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden könnte.

a) Grundlagen

Jede Reform des Euroraums hat sich an dessen vertraglichen Leitprinzipien zu orientieren. Zu diesen Leitprinzipien gehören nicht nur die bereits vorstehend genannten Verfassungsprinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und der Demokratie, sondern auch die spezifischen vertraglichen Leitprinzipien der WWU, konkret der Stabilität und Konditionalität. Diese definieren den Rahmen, in dem sich jeder Reformvorschlag in einem fruchtbaren Zusammenspiel mit den jeweils anderen Leitprinzipien der WWU einpassen muss.¹⁰⁴

Die WWU ist vertraglich als Stabilitätsgemeinschaft konstruiert.¹⁰⁵ Das Stabilitätsprinzip ist – wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem *Maastricht*-Urteil zu Recht hervorgehoben hat – Geschäftsgrundlage der WWU.¹⁰⁶

Im Lichte dieses Prinzips ist Solidarität erlaubt und – zumindest aus europarechtlicher Sicht – sogar geboten, wenn die Stabilität des Euroraums in seiner Gesamtheit gefährdet ist. Jedwede solidarische Hilfen sind in diesem Rahmen aber nur zulässig, wenn sie dazu dienen, die durch einen Mitgliedstaat gefährdete Stabilität des Euroraums wiederherzustellen. An dieser Stelle kommt dem Konditionalitätsprinzip eine Brückenfunktion zu, indem es das Zusammenspiel von Stabilitäts- und Solidaritätsprinzip ausgestaltet. Konditionalität gewährleistet, dass finanzielle Hilfen allein dazu dienen, Reformen zu ermöglichen, die mittelfristig die Stabilität des Euroraums gewährleisten. Nicht von ungefähr ist die Umsetzung und Anwendung europäischer Vorgaben aber auch ein Anwendungsfall des Solidaritätsprinzips in seiner prozeduralen Dimension, der Unionstreue.¹⁰⁷ Unter dem Aspekt wechselseitiger Solidarität ist es deswegen legitim, wenn die EU grundlegende Reformprozesse in den Mitgliedstaaten in Ergänzung eines regelbasierten Ansatzes durch finanzielle Anreize unterstützt und erleichtert, diese dann aber zugleich an die Einhaltung von vereinbarten Bedingungen, Auflagen und Regeln koppelt. Diese Grundgedanken

¹⁰³ Dazu *Cameron*, *The 1992 Initiative*, in *Sbragia* (Hrsg.), *Euro-Politics*, 1992, S. 23 ff.

¹⁰⁴ *Calliess DÖV* 2013, 785.

¹⁰⁵ Zur Stabilitätsgemeinschaft *Klein* in *Calliess* (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 2013, S. 179 ff.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*; dazu auch *Calliess NVwZ* 2013, 97 ff.

¹⁰⁷ Zum Grundsatz der Unionstreue näher *Kahl* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 5. Aufl. 2016, EUV Art. 4 Rn. 23 ff.; *Unruh EuR* 2002, 41 ff.

finden nicht nur in der Rechtsprechung des EuGH zum Verständnis der No-Bail-Out-Klausel ihren Ausdruck,¹⁰⁸ sondern auch in Art. 136 Abs. 3 AEUV, der Legitimationsgrundlage des ESM.¹⁰⁹

b) Szenario 1: Vorschläge für Zwischenschritte ohne Vertragsänderung

Ein entscheidender Aspekt der Stabilität und zugleich ein wichtiger Schritt, um das gegenseitige Vertrauen im Euroraum wiederherzustellen sowie ein klares Signal an die Finanzmärkte zu senden, ist die Einhaltung der gemeinsam vereinbarten Regeln der WWU.

Zunächst kann dem Prinzip der Konditionalität ganz einfach dadurch entsprochen werden, dass jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an die Einhaltung der Regeln der WWU (konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt, das Europäische Semester sowie die Mindeststandards der Rechtsstaatlichkeit) gekoppelt ist.

Wenn also zum Beispiel Finanzmittel aus europäischen Fonds im Sinne von Szenario 4 auf die Umsetzung von politischen Prioritäten (so der Ansatz des Kommissionsvorschlags für den Mehrjährigen Finanzrahmen) oder die Durchführung von Strukturreformen in Mitgliedstaaten ausgerichtet werden, ist insoweit eine konkrete Vereinbarung zwischen Mitgliedstaat und EU in Form eines Partnerschaftsabkommens zu schließen, das Klarheit hinsichtlich der Mittelverwendung schafft und zugleich die notwendige technische und personelle Unterstützung, etwa durch den von Structural Reform Support Service (SRSS) der Kommission, gewährleistet.

Im Bereich institutioneller Kontrolle geht es nicht nur um Aufsicht, sondern auch um Information, Kommunikation und Kooperation, mithin Aspekte, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit begründen und die auf diese Weise ein verbessertes „Ownership“ hinsichtlich der notwendigen Reformen auf mitgliedstaatlicher Ebene erwarten lassen.

Ohne Vertragsänderung bieten sich insoweit zwei bereits im Fünf-Präsidenten-Bericht genannte institutionelle Netzwerke an:

- Zum einen dasjenige der im Bericht so bezeichneten „Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ (Competitiveness Authorities), das die wirtschaftspolitische Koordinierung und damit die Konvergenz im Euroraum verbessern helfen sollte. Deren Potential hat die Kommission – in Reaktion auf mitgliedstaatliche Widerstände – in ihrer diesbezüglichen Empfehlung nicht hinreichend ausgeschöpft. Insoweit sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, funktionsfähige Institutionen zu schaffen, die sodann auf europäischer Ebene unter dem Dach einer unabhängigen Institution koordiniert werden.
- Zum anderen ist das Potential des im Fünf-Präsidenten-Bericht genannten „Europäischen Fiskalausschusses“ (European Fiscal Board) bei weitem nicht ausgeschöpft. Vielmehr könnte er im Bereich der Fiskalpolitik dafür Sorge tragen,

¹⁰⁸ EuGH – C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 – Pringle; dazu *Nettesheim* NJW 2013, 14ff.; *Calliess* NVwZ 2013, 97ff.

¹⁰⁹ *Calliess* VVDStRL 71 (2012), 113 (153ff.); vertiefend *Calliess* ZEuS 2011, 213ff.

dass die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik besser koordiniert wird, so dass auf dieser Basis eine europäische Perspektive der Fiskalpolitik Gestalt annehmen kann.¹¹⁰

Beide Institutionen, die unter dem Dach eines Europäischen Stabilitätsrates zusammen gebracht werden könnten, müssen von der Politik unabhängig agieren können. Aus Gründen der demokratischen Legitimation können die Ergebnisse ihrer Arbeit daher politisch nicht verpflichtend sein. Sie dienen primär dazu, die im politischen Prozess entscheidenden, (zumindest mittelbar) demokratisch legitimierten Institutionen (Kommission, Eurogruppe¹¹¹) begründungspflichtig und rechtfertigungspflichtig zu machen. Denkbar wäre es gleichwohl, die Abweichung von ihrer Expertise unter bestimmten Voraussetzungen im politischen Prozess an qualifizierte Mehrheiten zu knüpfen. In jedem Fall stellen ihre Berichte eine solide und robuste Grundlage für die am Finanzmarkt zu treffenden Entscheidungen dar und stärken damit die Rolle der No-Bail-Out-Klausel (Art. 125 AEUV)¹¹².

c) *Szenario 4: Folgeschritte, die mit einer Vertragsänderung zu verbinden wären*

In Ergänzung dieser ersten, ohne eine Vertragsänderung möglichen Schritte, müssten bis 2025 grundlegendere institutionelle Reformen umgesetzt werden.¹¹³ Insoweit formulierte der Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 im Hinblick auf die vorgesehene Stufe 2:

„Dies bedeutet nicht, dass alle Aspekte der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zentralisiert werden sollen. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets würden weiterhin gemäß ihrer nationalen Präferenzen und ihrer politischen Gegebenheiten über Steuern und Ausgaben entscheiden. In dem Maße jedoch, wie sich das Euro-Währungsgebiet in Richtung einer echten WWU entwickelt, müssen bestimmte Entscheidungen zunehmend gemeinsam getroffen werden, wobei gleichzeitig demokratische und politische Rechenschaftspflicht und Legitimität zu wahren sind. Ein künftiges euroraumweites Schatzamt („Treasury“) könnte den Rahmen für derartige gemeinsame Entscheidungen bieten.“

Das Schatzamt des Euroraums (SER) ist als Platzhalter zu verstehen, der verschiedene institutionelle Lösungen ermöglicht. Ein detaillierteres Konzept ist im Fünf-Präsidenten-Bericht nicht enthalten, er verortet weitergehende Lösungen vielmehr in einem längeren Prozess, der bis 2025 abgeschlossen sein soll.

aa) *Verortung des SER im institutionellen Rahmen der EU*

Die Integration eines SER in den bestehenden institutionellen Rahmen – im Gegensatz zur Entscheidungsfindung auf zwischenstaatlicher Ebene außerhalb der

¹¹⁰ Kritisch zum Vorschlag eines Europäischen Fiskalausschusses *Fabbrini* in *Daniele/Simone/Ci-sotta* (Hrsg.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, 2017, S. 128f.

¹¹¹ Hierzu *Jacquemain* ZEuS 2015, 27ff.

¹¹² Ausführlich zu dieser im Kontext der Finanzkrise *Calliess* VVDStRL 71 (2012), 113 (129ff.); vertiefende rechtliche Analyse: *Calliess* ZEuS 2011, 213 (256ff.).

¹¹³ Zu den Modalitäten einer Reform der WWU mit bzw. ohne Vertragsänderung *Pernice/Wendel/Otto/Bettge/Mlynarski/Schwarz*, *Die Krise demokratisch überwinden: Reformansätze für eine demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas*, 2012, S. 67ff.

EU, wie sie im ESM oder im Fiskalpakt praktiziert wird¹¹⁴ – ist eines der Hauptziele der Reform.¹¹⁵

Insoweit lassen sich drei Varianten denken:

aaa) In der ersten Variante blieben die bestehenden Strukturen weitgehend erhalten. Das SER würde aus der Eurogruppe¹¹⁶ hervorgehen, jedoch die Aufgabe der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung effizienter gestalten. Eine intensiviertere Koordinierung in der Fiskal- und Wirtschaftspolitik könnte nach dem Vorbild der Entscheidungsverfahren in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ausgestaltet werden. Dies könnte z. B. bedeuten, bestimmte Fragen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden und die Einstimmigkeit in politisch sensiblen Fragen durch den Grundsatz der „konstruktiven Stimmenthaltung“ zu erleichtern.

bbb) In der zweiten Variante würde das SER in Anwendung der supranationalen Gemeinschaftsmethode in der Europäischen Kommission angesiedelt werden. Insoweit können wiederum zwei Modelle unterschieden werden. Das eine könnte man als das Modell eines europäischen Wirtschafts- und Finanzministers, das andere als Modell einer europäischen Wirtschaftsregierung bezeichnen:

- Das SER könnte durch den für die Währungsunion zuständigen Kommissar repräsentiert werden, der dann zu einer Art europäischem Wirtschafts- und Finanzminister würde.¹¹⁷ Um seine koordinierende Rolle zu verstärken, könnte er einen „Doppelhut“ bekommen, unter dem seine Rolle als Mitglied der Europäischen Kommission und als Präsident der Eurogruppe¹¹⁸ zusammengefasst würde.¹¹⁹ Die Institution des SER könnte sich dann an das Amt des Hohen Vertreters für eine gemeinsame Außenpolitik anlehnen und würde dann – wie der Europäische Auswärtige Dienst – eine gemischte Verwaltung aus Kommission, Rat und Mitgliedstaaten darstellen.
- Alternativ könnte das SER als „Europäische Wirtschaftsregierung“¹²⁰ konzipiert werden. Um die Verantwortung (und Macht) nicht in einem Amt und einer Person zu bündeln, könnte diese jene vier Kommissare umfassen, die für die von der

¹¹⁴ Dazu ausführlich *Dimopoulos* in *Adams/Fabbrini/Larouche* (Hrsg.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, 2014, S. 41 ff.

¹¹⁵ Ein supranationales Vorgehen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Säule der WWU befürworten auch *Pernice/Wendel/Otto/Bettge/Mlynski/Schwarz*, *Die Krise demokratisch überwinden: Reformansätze für eine demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas*, 2012, S. 59.

¹¹⁶ Hierzu *Jacquemain* ZEuS 2015, 27 ff. und 46 ff.

¹¹⁷ Für die Schaffung eines „EU-Finanzministeriums“ „als Ergebnis einer schrittweisen Überführung des ESM in den Unionsrahmen und einer verstärkten finanzpolitischen Überwachung durch die Kommission“ *Selmayr* in *Müller-Graff* (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht*, Bd. 4 § 23, 2014, S. 1387 (1619f.); ferner *Callies* DÖV 2013, 785 ff.

¹¹⁸ Zur Eurogruppe und ihrem Präsidenten: *Jacquemain* ZEuS 2015, 27 ff. und 46 ff.

¹¹⁹ Diesen Vorschlag machten im Jahr 2008 bereits *Pisani-Ferry/Aghion/Belka/von Hagen/Heikensten/Sapir*, *Coming of Age: report on the euro area*, 2008, S. 105 f. mit dem Ziel, die Effektivität der Eurogruppe zu stärken.

¹²⁰ Dazu *Herrmann* in *Giegerich* (Hrsg.), *Herausforderungen und Perspektiven der EU*, 2012, S. 35 ff.; eher skeptisch *Cremer* EuR 2016, 256 ff.; siehe auch die intergouvernementalen Vorschläge von *Cromme* EuR 2017, 206 (225 ff.).

WWU berührten Politikbereiche zuständig sind (neben der Währungspolitik wären dies der Binnenmarkt, die Handelspolitik und der Finanzmarkt). Hinzu käme als fünftes Mitglied der Kommissionspräsident.¹²¹

ccc) Basierend auf der zweiten Variante wäre eine dritte Variante vorstellbar, der das SER im Sinne der vorstehenden Überlegungen mit einem Europäischen Währungsfonds (EWF) kombiniert. Damit würde ein hybrides Modell geschaffen, in dem das SER politisch zwar in der Kommission verankert wäre, jedoch die Kontrollaufgaben im Euroraum in präventiver und reaktiver Hinsicht auf einen in institutioneller Unabhängigkeit agierenden EWF delegiert würden. Letzterer wäre in erster Linie für Fragen der Haushaltsüberwachung und der finanzwirtschaftlichen Stabilisierung allein zuständig. Das Modell wäre in Teilen mit dem des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) vergleichbar, der bei der EZB angesiedelt ist.¹²²

bb) Aufgaben des Schatzamt des Euroraums (SER)

Das SER müsste jedoch befugt sein, jene währungs-, wirtschafts- und fiskalpolitischen Maßnahmen zu ergreifen, die für eine besser verzahnte Politikgestaltung im arbeitsteiligen Verbund von Unionsinstitutionen und nationalen Finanz- und Wirtschaftsministerien erforderlich sind.

Insoweit sollte ein SER die Kompetenz haben,

- die Koordinierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik zu überwachen, insbesondere das Europäische Semester zu überprüfen und durchzusetzen,
- die Reformprozesse in den Mitgliedstaaten mit administrativen, technischen und finanziellen Mitteln in enger Zusammenarbeit mit dem Structural Reform Support Service der Kommission (SRSS) zu unterstützen,
- Reformpakete mit denjenigen Mitgliedstaaten, die Strukturreformen durchführen, auszuhandeln,
- die Stabilität im Euroraum durch den Vorschlag von Rechtsvorschriften für die Steuer- und Wirtschaftsunion sicherzustellen,
- die Regeln der Eurozone mittels abgestufter Interventionsrechten (dazu sogleich) durchzusetzen,
- Krisen des Euroraums zu bewältigen und asymmetrische makroökonomische Schocks durch eine Fiskalkapazität (unter strikter Beachtung des Subsidiaritäts- und Konditionalitätsprinzips) abzufedern,
- über Bankenschließungen zu entscheiden,
- eine enge Zusammenarbeit mit dem EWF, einer umgestalteten Fassung des ESM, sicherzustellen
- und die einheitliche Vertretung des Euroraums nach außen zu gewährleisten.

¹²¹ Demgegenüber plädiert *Cromme* EuR 2017, 206 (225ff.) für eine verankerten in einem – freilich reformierten – Europäischen Rat.

¹²² Für einen Überblick zum SSM vgl. *Berger* WM 2015, 501ff.; *Lackhoff* JIBLR 2014, 13ff.; umfassend *Gören*, Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus bei der Europäischen Zentralbank (Single Supervisory Mechanism), 2019.

cc) Zusammenarbeit des SER mit einem unabhängigen Europäischen Währungsfonds (EWF)

Im Hinblick auf diese Zuständigkeiten erscheint eine enge Zusammenarbeit und Aufgabenteilung mit dem ESM, der zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) fortentwickelt werden sollte,¹²³ sinnvoll. Über die bisherige Funktion des ESM als Krisenreaktionsinstrument hinaus¹²⁴ könnte ein EWF nationale Reformen in Kooperation mit den Mitgliedstaaten umsetzen. Ein solchermaßen gestalteter präventiver Arm des EWF würde der bereits etablierten reaktiven Rolle des ESM korrespondieren.¹²⁵

Entscheidend ist, dass der EWF als technisch-administrative und insoweit politisch unabhängige Institution konzipiert wird, die mit den entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist und über die notwendige Expertise verfügt. Insoweit liegt eine enge Zusammenarbeit oder gar institutionelle Vernetzung mit dem für Stufe 1 skizzierten Europäischen Stabilitätsrat, unter dessen Dach der erwähnte „Europäische Fiskalausschuss“ (European Fiscal Board) sowie die erwähnten „Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ (Competitiveness Authorities) vereint sind, nahe.

Auf Basis der solchermaßen zentral und dezentral vermittelten technisch-administrativen Expertise, die dem europäischen Transparenzprinzip entsprechend veröffentlicht würden, würde der EWF den Mitgliedstaaten Strukturreformen vorschlagen und, wenn diese die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts verletzen, auch veranlassen. In diesem Zusammenhang sollten dem SER in Verbund mit dem EWF abgestufte Interventionsmöglichkeiten in die nationalen Haushalte zur Verfügung gestellt werden (dazu sogleich).

Als das insoweit demokratisch legitimierte Organ könnte sich das SER hierüber jedoch innerhalb einer Frist hinwegsetzen. Jede Abweichung von der Expertise des EWF seitens des SER muss dann jedoch eine detaillierte Begründungspflicht auslösen. Zusammen mit der Expertise des EWF würde die veröffentlichte detaillierte Begründung der Abweichung Grundlage für politische Debatten und Reaktionen der Märkte sein können. Damit würde sowohl dem Demokratieprinzip als auch der No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV Rechnung getragen.

Als Ultima Ratio würde der EWF mit der Vorbereitung und Durchführung der Insolvenz eines Mitgliedstaates betraut werden können.¹²⁶ Die Entwicklung eines staatlichen Insolvenzverfahrens ist nicht nur der letzte Ausweg einer übermäßigen Staatsverschuldung, sondern auch für die Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems von

¹²³ Dazu vertiefend *Keppene in Neergaard/Jacqueson/Danielsen*, The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU, 2014, S. 179 (213).

¹²⁴ Dazu *Regling* FAZ v. 11.8.2017 (online verfügbar), ferner *Calliess* NVwZ 2013, 97ff.; *Calliess/Schoenfleisch* JZ 2015, 113ff.

¹²⁵ Für einen EWR bereits *Calliess* VVDStRL 71 (2012), 113 (171); ausführlich zu den Entwicklungsperspektiven des ESM jüngst *Forsthoff* EuZW 2018, 108ff.; grundlegend *Pilz*, Der Europäische Stabilitätsmechanismus: Eine neue Stufe der Europäischen Integration, 2016.

¹²⁶ Zu den Rahmenbedingungen der Insolvenz eines Mitgliedstaates näher: *Pfleger*, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen der Restrukturierung von Staatsschulden, 2018.

entscheidender Bedeutung:¹²⁷ Im Rahmen einer institutionalisierten Staateninsolvenz könnte der EWF bei Fehlen einer tragfähigen Verschuldung befristete Kredite vergeben, um im Interesse der Finanzstabilität des gesamten Euroraums eine strukturierte Insolvenz des betreffenden Mitgliedstaates sicherzustellen.

Die gemeinsame Einbindung von SER (politisch) und EWF (technisch-administrativ) in nationale Reformprogramme könnte durch eine Fiskalkapazität unterstützt werden (etwa in Form eines „Rainy Day Funds“ oder einer „Europäischen Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen“ nach dem Vorbild der USA).¹²⁸ Eine solche fiskalpolitische Stabilisierungsfunktion als Ausdruck des Solidaritätsprinzips müsste jedoch mit Blick auf das Stabilitätsprinzip konsequent an über das Konditionalitätsprinzip abgesicherte Strukturreformen gekoppelt werden und dürfte im Hinblick auf die No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV sowie den im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommenden Gedanken der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten nur vorübergehend einspringen.

Mit Blick auf diese europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben erscheint die Einrichtung eines sog. „Rainy Day Fund“ im Ergebnis besser vereinbar. Dessen Mittel könnten aufbauend auf den Vorschlägen für Stufe 1 als europäisches Investitionsbudget wirken, das Anreize für Strukturreformen schafft, die im Europäischen Semester und den länderspezifischen Empfehlungen identifiziert wurden, und zugleich Investitionen in europäische öffentliche Güter (z. B. in grenzüberschreitende Infrastruktur, Management von Außengrenzen, Arbeitsmarktreformen, Umbau von Ausbildungssystemen, Verbesserung von Governance-Strukturen) ermöglicht. Konkrete Vereinbarungen (Partnerschaftsabkommen) zwischen SER und Empfängerstaat sowie die enge Kooperation mit den zuständigen europäischen Institutionen, vor allem dem Structural Reform Support Service der Kommission, könnten die nachhaltige Zielerreichung sicherstellen.

3. Subsidiarität, europäische Interventionsrechte und Budgethoheit nationaler Parlamente

Im Prinzip der Subsidiarität spiegelt sich zunächst das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit. Dieses findet rechtlich nicht zuletzt in der an die Finanzmärkte gerichteten No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV einen Ausdruck.

Eigenverantwortlichkeit spielt vor allem mit Blick auf die mitgliedstaatliche Haushaltspolitik und damit die Budgethoheit der nationalen Parlamente eine maß-

¹²⁷ Dazu aus ökonomischer Sicht: *Herzog*, Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (I) – Eine staatliche Insolvenzordnung für den Euroraum, 2018, online verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_48769-544-1-30.pdf?170504083503 sowie *Feld* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S.155 (174f.); aus rechtlicher Sicht: *Herdegen* WM IV 20/2011, 913ff.; ferner *Krueger*, A new approach to Sovereign Debt Restructuring, IMF 2002; *Ohler* JZ 2005, 590ff.; *Kämmerer* Wirtschaftsdienst 90/2010, 161ff.; *Beck/Wentzel* Wirtschaftsdienst 90/2010, 167ff.; *Paulus* ZG 2010, 313ff.; *von Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 475ff.

¹²⁸ Dazu näher *Fabbrini* in *Adams/Fabbrini/Larouche* (Hrsg.), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints, 2014, S. 399ff.; s. auch *Duff*, The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone, 2016, S. 22f.

gebliche Rolle.¹²⁹ Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund der EU geht es ebenso wenig wie in der WWU um eine Zentralisierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Vielmehr geht es um eine europäische Überformung nationaler Politiken und eine graduell abgestufte Verzahnung dieser mit der europäischen Ebene.

Zentral ist hier die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit („Ownership“). Insofern beschreiben die oben genannten Vorschläge von Netzwerken zwischen europäischen und nationalen Institutionen einen geeigneten Weg. In diesem Rahmen müssen Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die europäische Ebene – etwa nach dem Vorbild des vorstehend bereits erwähnten Structural Reform Support Service (SRSS) – reichen können.

Angesichts der Bedeutung mitgliedstaatlicher Politiken für die gemeinsam vereinbarte Stabilität des Euroraums insgesamt, kann die Eigenverantwortlichkeit im Lichte der vom Solidaritätsprinzip gebotenen Regelbeachtung allerdings nicht grenzenlos sein. Vor diesem Hintergrund sind abgestufte Interventions- und Kontrollrechte in die nationale Haushaltspolitik notwendig. Insofern kommt es freilich auf eine verhältnismäßige Ausgestaltung an:¹³⁰

Werden die rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien durch einen Euromitgliedstaat verletzt, dann können die zuständigen europäischen Institutionen verbindliche Vorgaben für die sparsamere Gestaltung seines Haushalts machen, sofern diese **abstrakt** bleiben und nicht konkrete Eingriffe in bestimmte nationale Haushaltstitel einfordern.

Demgegenüber sind sogar **konkrete** Vorgaben im Hinblick auf diejenigen Mitgliedstaaten der Eurozone zulässig, deren Haushaltssituation sich so weit von den für alle Eurostaaten verbindlichen Stabilitätskriterien entfernt hat, als das Nothilfen aus dem ESM erforderlich werden.¹³¹ Denn ein überschuldeter Mitgliedstaat, der unter den ESM schlüpft (sog. Programmstaat), hat letztlich nur noch die Wahl zwischen einem Staatsbankrott und der Inanspruchnahme von Nothilfen aus dem ESM. Mit der Entscheidung für an Auflagen gebundene Nothilfen aus dem ESM willigt der Empfängerstaat so gesehen autonom in eine Beschränkung seiner Haushaltssouveränität ein.

Im Zuge einer Reform des Euroraums, die zu einer stärkeren Europäisierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik führt, kann demokratische Legitimation nicht allein durch das Europäische Parlament vermittelt werden. Mit Blick auf ihr Budgetrecht¹³² („das Königsrecht der Parlamente“) sollten die nationalen Parlamente in jenen Politikfeldern eingebunden werden, die von der erforderlichen Übertragung

¹²⁹ Dazu *Di Fabio* in *G. Kirchhof/Kube/R. Schmidt* (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der EU*, 2017, S. 45 (50ff.); *Klein ZG* 2012, 209 (223ff.); vertiefend *Calliess* in *Pechstein* (Hrsg.), *Integrationsverantwortung*, 2012, S. 53 (74ff.).

¹³⁰ Dazu *Calliess DÖV* 2013, 785ff.

¹³¹ *Calliess DÖV* 2013, 785ff.; ein ähnlich abgestuftes Vorgehen schlägt nunmehr auch *Enderlein* in *The Governance Report 2015*, S. 59 vor: „The greater the financial dependence of a country on European financing, the deeper the transfer of sovereignty and thus the European Union’s scope for intervention.“

¹³² Hierzu näher *Klein* in *Calliess* (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 2013, S. 179ff.; *Kube AöR* 2012, 205ff.

neuer Kompetenzen (z. B. in den Bereichen Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik) auf die europäische Ebene betroffen sind. Insoweit gibt es verschiedenen Varianten, die von einem aufschiebenden Vetorecht nationaler Parlamente (orangene Karte) bis hin zu einer Dritten Kammer oder einer Kombination dieser beiden Varianten reichen können.¹³³

V. Schluss

In Zeiten, in denen nationale Interessen zunehmend ohne Rücksicht auf das gemeinsame europäische Interesse formuliert werden, in denen der Mehrwert der europäischen Integration als Selbstverständlichkeit hingenommen, zu wenig erklärt und zu selten verteidigt wird, erscheint eine europäische Debatte über die Zukunftsperspektiven der EU, die in einen Moment der Ehrlichkeit mündet, daher sinnvoll und notwendig.

Die europäische Polykrise hat gezeigt, dass es Reformbedarf in der EU gibt. Insoweit geht es nicht etwa pauschal um „mehr Europa“, sondern es geht um eine funktionsfähige EU, die dort „liefern“ kann, wo es die Bürger zu Recht erwarten. Dennoch fehlt es an einem Konsens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die notwendigen Reformen der EU. Immer deutlicher wird, dass dieser Konsens eine Antwort auf die Frage voraussetzt, welche Art EU die Mitgliedstaaten und ihre Bürger wollen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine europäische Debatte über die Zukunftsperspektiven der EU, gestützt auf Szenarien, die unterschiedliche Entwicklungspfade der EU definieren und illustrieren, sinnvoll und notwendig.

Der Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten gemeinsam bilden¹³⁴, ist – wie die Austrittsklausel des Art. 50 EUV unterstreicht – auf Freiwilligkeit gegründet. Er bedarf daher zur Verwirklichung des über die Verträge und ihre Ziele definierten gemeinsamen europäischen Interesses der loyalen Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaaten und des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander. Das Recht ist und bleibt in allen Szenarien ein zentrales Instrument, um den darin bestehenden permanenten Integrationsprozess zu bewältigen.

Auf dieser Basis können eine neue Arbeitsmethode für die EU, die – vermittelt über Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip – politisch ein „Weniger, aber effizienter“ im Sinne von Szenario 4 bewirkt, sowie eine im Hinblick auf die Integrations-tiefe flexiblere EU im Sinne von Szenario 3, einen überzeugenden Rahmen für die EU der Zukunft schaffen.

¹³³ Dazu Calliess DÖV 2013, 785 ff.

¹³⁴ BVerfGE 89, 155 = NJW 1993, 3047 (3051f.) Rn. 100 ff in Anlehnung an P. Kirchhof in Isensee/Kirchhoff HStR VII, § 183, Rn. 1 ff., 38, 48 ff.; dazu die Konzeptionen von Pernice und Huber VVDStRL 60 2001, 148 und 194; ausführlich und i. E. die Konzepte zusammenführend: Calliess, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 43 ff.