



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

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

herausgegeben vom
edited by

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

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

Nr. 94

10.3.2014

Franz Cromme:

Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 94, S. XX.



Dr. Franz Cromme

Eine kurze Übersicht nach Franz Cromme, „Die Zukunft des Lissabon-Vertrages“, Baden-Baden 2010 (jeweils nach einem Abschnitt eine Anmerkung: „Entwurf 2010“) – fortgeführt und bis 2014 aktualisiert.

Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU

Einleitung

Ein langfristiges Ziel für die EU wären etwa die „Vereinigten Staaten von Europa“, mit den erprobten und relativ leicht übertragbaren Verfassungsvorbildern von Bundesstaaten wie den USA und Deutschland. Eine dafür erforderliche Entwicklung der EU zum Bundesstaat ist jedoch noch nicht zu erkennen, da auf längere Sicht in Grundfragen, vor allem in der Finanzkultur¹ und teilweise in der Verwaltungs-, Justiz-, und Demokratie-Kultur kein Grundkonsens erreicht ist.

Würde man dennoch versuchen, diese europäischen „Vereinigten Staaten“ als Bundesstaat zu verwirklichen, dann wäre eine weitere Hürde gegeben: die staatliche Identität der EU-Staaten, wie sie vom Bundesverfassungsgericht verstanden wird, wäre nicht mehr sichergestellt. Es sollte daher bis auf weiteres nur eine mittelfristige Perspektive² im Vorfeld einer europäischen „Föderation“ ins Auge gefasst werden.

Dieses Ziel sollte zunächst in einem ersten größeren Schritt (vielleicht erst in ca. 10 Jahren) realisiert werden – nämlich mit einem neuen Primärrecht / Verfassungsrecht der EU. Da man zugleich weitere langfristige Entwicklungsschritte ins Auge fassen müsste, sollte die Perspektive der Entwicklung gedanklich zusätzlich bis an die Grenze des Identitätsverlustes der Staaten ausgeleuchtet werden; es würde ein weiterer Verfassungs-Prozess sichtbar. Das neue Verfassungsrecht der EU muss daher vor allem für die Zeit nach seinem Inkrafttreten dynamisch sein und Regeln für die folgenden längeren Entwicklungsphasen festlegen, etwa in einem abschließenden Hauptteil (IV): „Die Entwicklung der Europäischen Union und die Entwicklung des Verfassungsvertrages“.

Sogar bei dem vielleicht langfristig denkbaren Weg zur „Föderation“ würden die Mitgliedstaaten grundsätzlich die „Herren der Verträge“ bleiben. Da das neue Primärrecht zugleich (im Verbund mit den nationalen Verfassungen) Verfassungsrang haben sollte, könnte es somit die Bezeichnung „Grundvertrag“ oder wohl besser „Verfassungs-Vertrag“ erhalten.

Das neue Primärrecht/Verfassungsrecht sollte durch „verfassungsausführende Gesetze“ (nach französischem Vorbild) „entlastet“ werden; es sollte kurz gefasst³ den verfassungsrechtlichen Kern des jetzigen und weiter führenden Europarechts wiedergeben und vor allem in seinem Teil I („Die Grundlagen“) für die interessierten Bürger verständlich sein.⁴

Die abgestuften (in jedem Fachbereich spezifischen) Integrationsgrade des Verfassungsrechts

¹ F.A.Z./dpa, „Barroso verteidigt Berlin“, Nr. 238 vom 12.10.2012, S. 14; F.A.Z., „Barroso: Unterschiedliche Finanzkulturen“, Nr. 79 vom 05.04.2013, S. 6 u. S. 10; Cromme, „Vom ESM und Fiskalpakt zu einem makroökonomischen Rechtssystem der EU“, in: DÖV 2013, S. 594 (597).

² Vgl. *Sommerrmann*, „Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung?“, in: DÖV 2013, S. 708 (711-713), II Nr. 3: „Zwischenstellung“.

³ Entwurf 2010 mit Übergangsregelungen: Art. 9 I, II, 156 I, II, V; Erl. S. 109/110, 311/312.

⁴ Entwurf 2010, S. 104/105, 109, 110, 113.

dieser „Föderation in Entwicklung“ werden zwischen dem Lissaboner Vertrag und einem nur in der Ferne denkbaren europäischen Bundesstaat liegen. Sie werden durch folgende Grundsätze gekennzeichnet:

- a) die Geltung der Grundrechtecharta als (mit dem Verfassungsvertrag gleichrangiges) Verfassungsrecht der Union und auch als Festlegung von Grundsätzen für die Mitgliedstaaten,
- b) die grundsätzliche Kompetenz-Kompetenz der Mitgliedstaaten,
- c) die Gleichrangigkeit des supranationalen Handelns der Union und der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Staaten - nach Politikfeldern abgestuft und mit Vorrang der bereits (enumerativ) festgelegten supranationalen Kompetenzen,
- d) die schrittweise Entwicklung des Verfassungsvertrages (vor allem nach dem Konventsverfahren) auf der Basis des geltenden Gemeinschafts- und Unionsrechts und in der Regel mit einem Zuwachs der supranationalen Kompetenzen,
- e) die gleichrangige Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates / Ministerrates bei der Gesetzgebung der Union,
- f) die grundsätzliche Geltung des Mehrheitsprinzips im Europäischen Rat / Ministerrat in supranationalen Angelegenheiten,
- g) die Geltung des Konsensprinzips (einstimmig - oder mit „großer Mehrheit“ und „konstruktiver Enthaltung“ der Minderheit) bei der Zusammenarbeit der Staaten im Europäischen Rat/Ministerrat ,
- h) die Einbeziehung der nationalen Parlamente.⁵

Teil I: Die Grundlagen

Die Grundlagen des neuen Primärrechts/Verfassungsrechts (vor allem Werte, Grundrechte, Ziele und die von der Staatsbürgerschaft abgeleitete Unionsbürgerschaft) folgen den umfassenden und grundlegenden Normen des Lissaboner Vertrages. Die europäische Grundrechtecharta, die im Verbund mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten über ein eigenes Gewicht verfügt, sollte (nach britischem Vorbild) als selbstständige Verfassungsurkunde erhalten bleiben, jedoch neben dem Verfassungsvertrag der EU als gleichrangiger Bestandteil des Verfassungsrechts gelten und geschützt werden.⁶

Die staatliche Identität der Mitgliedstaaten, insbesondere bei ihren „grundlegenden Funktionen“ (Art. 4 EUV) sollte nicht nur „geachtet“, sondern auch „gewährleistet“ werden. Wegen der verbliebenen Ungereimtheiten⁷ zur Rechtspersönlichkeit der EU sollte folgende Klarstellung erfolgen – vor allem im Hinblick auf die (nur auf mittlere Sicht) vermehrte Einbeziehung intergouvernementalen Handelns in der EU: „Die Union hat Rechtspersönlichkeit. Die Staaten handeln im Verbund miteinander und mit der Union. Mit den Organen der Union verfügt die Europäische Union über den einheitlichen institutionellen Rahmen für die Tätigkeit der Union und für die Zusammenarbeit der Staaten“.⁸

⁵ Entwurf 2010: Art. 1 I, IV, 8, 49 IV; Erl. S. 107, 115-118, 189/190.

⁶ Entwurf 2010: Art. 1 IV, V.

⁷ Geiger, EUV/AEUUV, 5. Aufl. 2010, Art. 47 EUV, Anm. 1-3; Entwurf 2010, Erl. S. 134/135.

⁸ Entwurf 2010: vgl. Art. 2 u. 3.; Erl. S. 127/128, 134/135.

Im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sollte ihre Solidarität nach außen schon im Grundlagenteil I hervorgehoben werden, und zwar (deutlicher als in Art. 42 VII EUV) durch eine gegenseitige Beistandspflicht (neben den Pflichten nach dem NATO-Vertrag).⁹

Im Hinblick auf die Geltung des Verfassungsrechts der EU „für unbestimmte Zeit“ sollte bereits im Teil I ein umfassendes Verfassungsprinzip der Nachhaltigkeit festgelegt und hervorgehoben werden – nicht nur für das Umweltrecht, sondern auch für die Haushaltswirtschaft und für die gesamte Gesetzgebung und Verwaltung.¹⁰

Teil II: Die Organe und die Arbeitsweise der EU

Europäisches Parlament und Gesetzgebung

In einem einheitlichen Wahlgesetz sollte schrittweise eine Sitzverteilung nach der Bevölkerung der Staaten mit einer geringen „Verstärkung“ für kleine und mittlere Staaten eingeführt werden.¹¹ Die im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ entstehenden Gesetze (Art. 289 I AEUV) sollten auch als „Gesetze“ der EU bezeichnet werden. Bei diesen Gesetzen sollte das Initiativrecht nicht nur der Kommission, sondern auch dem Parlament und dem Ministerrat zustehen. Wichtige Gesetze¹² sollten gleichzeitig formell beim Europäischen Parlament und bei den nationalen Parlamenten eingebracht werden und nach Stellungnahme der nationalen Parlamente vom Europäischen Parlament und Europäischen Rat/Ministerrat verabschiedet werden.

Neben ausführenden Verordnungen der Kommission (und teilweise des Ministerrates) auf gesetzlicher Grundlage werden bis auf Weiteres vor allem in der Außen- und Verteidigungspolitik und in der Innenpolitik „direkte Verordnungen“ des Europäischen Rates/Ministerrates notwendig sein.

Bei der zunehmenden verbindlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat/Ministerrat vor allem in der Außenpolitik (Art. 28, 31, 36 EUV) und in der Finanzpolitik wird nun deutlicher klargestellt, dass die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments berücksichtigt werden *müssen*. (vgl. Art. 23 III GG).¹³

Europäischer Rat und Ministerrat

Der Europäische Rat bzw. der Ministerrat wird weiter mit Entscheidungen, Mitentscheidungen und Mitwirkungsrechten der Mitgliedstaaten in Regierungsfunktionen (vor allem in der Außenpolitik) und in Verwaltungsfunktionen (zum Beispiel bei der einzuschränkenden Komitologie) eine wichtige Rolle spielen. Neben diesen operativen Zuständigkeiten sollte dem Ministerrat weiter vor allem das Mitentscheidungsrecht in der Unionsgesetzgebung zustehen. Die Aufgaben der Mitgliedstaaten in der EU können so gebündelt und miteinander abgestimmt werden. Jedenfalls sollte von der zusätzlichen Bildung einer zweiten Kammer aus Abgeordneten der nationalen Parlamente neben dem Europäischen Rat/Ministerrat abgesehen werden. Die Beteiligung der nationalen Parlamente sollte

⁹ Entwurf 2010: Art. 6; Erl. S. 144/145.

¹⁰ Entwurf 2010: Art. 7; S. 118, 133.

¹¹ Entwurf 2010: Art. 11 Alternative; Erl. S. 153/154; ähnlich zum Teil beim Ministerrat: Art. 26 III.

¹² v. a. „verfassungsausführende Gesetze“ (s.o. Fn. 3).

¹³ Entwurf 2010: Art. 13, 20, 24 II, 33,61; Erl. S. 155-157, 220/221; vgl. Art. 23 III GG.

allerdings nicht nur dem nationalen Verfassungsrecht und der unterschiedlichen nationalen Praxis überlassen werden, sondern auch im Wesentlichen im europäischen Verfassungsrecht geregelt werden.

Zugleich sollten die „Ratsformationen“ neu gebildet werden (Erklärung von Laeken) und dabei vor allem der Europäische Rat und der Ministerrat zum „Europäischen Rat“ neuer Art zusammengeführt werden. Dieser sollte bei seiner Rolle in der Gesetzgebung der EU nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates „parlamentarisiert“ werden: Je nach Einwohnerzahl würden mehrere (für jeden Staat einheitlich abstimmende) Regierungsmitglieder entsandt werden. Außer den Regierungschefs würden jeweils zwei bis sechs Minister (oder ihre Vertreter), also insgesamt über 120 Regierungsmitglieder, im „neuen“ Europäischen Rat tätig sein; sie würden dort grundsätzlich nach dem im Lissabon-Vertrag vorgesehenen doppelten Stimmrecht (nach der Zahl der Staaten und der Zahl der Einwohner) abstimmen.

Für bestimmte, vor allem operative Aufgaben, sollte es bei einzelnen bestimmten Fach-Ministerräten mit Beschlussrechten bleiben (Auswärtiger Rat, Verteidigungsrat, Rat für Innere Sicherheit, finanzpolitischer Rat). Die politische und strategische Führung des gesamten Europäischen Rates / Ministerrates sollte in der Nachfolge des bisherigen Europäischen Rates ein (in den neuen Europäischen Rat integrierter) Rat der Staats- und Regierungschefs übernehmen - unter Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates.¹⁴

Europäische Kommission

Gegenüber dem reformierten Europäischen Rat/Ministerrat als Schwerpunkt der Mitgliedstaaten in der Führung der EU (als Organ der supranationalen Union und zusätzlich als Rahmen für die Zusammenarbeit und die „verbindliche Zusammenarbeit“ der Mitgliedstaaten) - sollte die Einheit der Union mit gleichem Gewicht durch das Tandem von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission vertreten werden. Parlament und Kommission sollten politisch und personell stärker verknüpft sein. Die Kommission bleibt Hüterin der Verträge. Ihre Bedeutung hat mit den Kontrollmaßnahmen und den sonstigen exekutiven Kompetenzen in der Finanzkrise an Bedeutung gewonnen. (Umgekehrt sollte die Kommission nach dem Subsidiaritätsprinzip politisch verpflichtet werden, übertriebene Aktivitäten in der Aufgabenebene der Mitgliedstaaten abzubauen bzw. einzuschränken).

Der Kommissionspräsident sollte nunmehr direkt vom Europäischen Parlament gewählt werden und die Mitglieder der Kommission (einschließlich des „europäischen Außenministers“ und des „europäischen Finanzministers“) sollten vom Präsidenten der Kommission berufen werden, jeweils mit nachträglicher Zustimmung des Europäischen Rates. Der gestärkte Präsident sollte die Richtlinien der Politik der Kommission bestimmen und sogar die Mitglieder der Kommission entlassen können; im Hinblick auf die Funktion der Kommission als Hüterin der Verträge ist jedoch an ein begrenztes Einspruchsrecht des Europäischen Rates (bzw. des Parlaments) zu denken. Weiter ist zur Stärkung des Präsidenten an die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums zu denken.

Aus jedem Mitgliedstaat sollte weiterhin jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied der Kommission kommen. Jedoch sollte (einschließlich der koordinierenden Vizepräsidenten) nur die Hälfte der Kommissionsmitglieder einem Ressort vorstehen; die übrigen Kommissare

¹⁴ Entwurf 2010: Art. 25, 26 I, II, III, 29, 30, 32; Erl. S. 161-164, 173/174.

sollten (nach bayrischem Vorbild) ergänzende und stellvertretende Funktionen haben.¹⁵

Die Kommission kann, soweit erforderlich, mit dem Vollzug des intergouvernementalen Vertragsrechts (auf der Basis der verbindlichen Zusammenarbeit) beauftragt werden.

Neben der Vertragsverletzungsklage beim EuGH sollten zusätzliche Kompetenzen der Kommission (zusammen mit dem Ministerrat) zum besseren Verwaltungsvollzug und zur besseren Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten geschaffen werden.¹⁶

Europäischer Gerichtshof

Die institutionellen Regelungen für den EuGH und die weiteren Gerichte der EU können im Wesentlichen bestehen bleiben. Jedoch sollte eine zum Teil erweiterte Gerichtsbarkeit der EU vor allem bei der Durchsetzung der Grundsätze des Teils I in den Staaten vorgesehen werden - und bei der Durchführung von Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund der „verbindlichen Zusammenarbeit“. Letzteres gilt insbesondere für die Pflichten der Staaten in der makroökonomischen Finanz- und Wirtschaftspolitik.¹⁷

Die Zusammenarbeit der Staaten und der Organe der Union

In vielen Sachgebieten verdienen supranationale Regelungen wegen der angestrebten Gleichbehandlung aller Staaten und wegen der rechtlichen Präzision den Vorzug. Demgegenüber sollte jedoch die Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen des EU-Ministerrates (unter Beteiligung des Europäischen Parlaments) nicht mehr versteckt bzw. gelehnet, sondern allgemein in einem besonderen Unterabschnitt des Primärrechts/Verfassungsrechts geregelt werden.

Die „verbindliche Zusammenarbeit“ der „willigen Staaten“ in der Außenpolitik (mit „konstruktiver Enthaltung“ bis zu einem Drittel der Staaten nach Art. 38/31/36 EUV) sollte erleichtert und im Verfahren fortentwickelt werden (zum Beispiel auch bei wenigen *Gegenstimmen*) - und auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und vor allem auf die Finanz- und Stabilitätspolitik und die zurzeit im Aufbau befindliche Wachstums-, Struktur- und Konvergenzpolitik übertragen werden. Der grundsätzliche Vorrang der (nach dem geltenden Primärrecht erreichten) supranationalen Zuständigkeiten bleibt dabei erhalten. Diese (insbesondere auch operative) „verbindliche Zusammenarbeit“, die den Konsens aller oder eines großen Teils der Mitgliedstaaten anstrebt, ist von der „Verstärkten Zusammenarbeit“ zu unterscheiden, die insbesondere mittlere und kleinere Staatsgruppen erfasst. Diese kann in der engen Fassung des Vertrages von Lissabon bestehen bleiben. Sie bezieht sich auf die dauerhafte Übertragung von supranationalen Zuständigkeiten.¹⁸

Teil III: Die Politik der EU

Die Regelungen aus dem Binnenmarktbereich (vor allem aus dem früheren EWG-Vertrag) können im Wesentlichen (in der eingangs angesprochenen Konzentrierung auf den

¹⁵ Entwurf 2010, Art. 37-39; Erl. S. 179.

¹⁶ Entwurf 2010, vgl. Art. 34 u. 42; Erl. S. 176/177.

¹⁷ Entwurf 2010: Erl. S. 189/190.

¹⁸ Entwurf 2010: Art. 53, 54, 59; Erl. S. 131/132, 217/218.

verfassungsrechtlichen Kern) bestehen bleiben. Detaillierte Regelungen des Primärrechts vor allem im AEUV werden durch Übergangsregelungen (im Teil IV) grundsätzlich übertragen.¹⁹ In den übrigen Fachbereichen nimmt (vor allem nach der Finanzkrise) wegen der abgestuften Integrationsdichte die intergouvernementale Zusammenarbeit der Staaten zu (innerhalb und außerhalb der Organe der Union). Sie soll nämlich (nach Ansicht einiger Staaten bzw. ihrer Bürger) den Kern des Verfassungsrechts und die Identität der Staaten sichern. Jedoch schon im neuen Verfassungsrecht (und dann weiter im darauf folgenden Verfassungsprozess) könnte wieder eine zusätzliche „Vergemeinschaftung“ zu supranationalem Handeln möglich sein (schrittweise vor allem nach Einsicht in die Notwendigkeit einer maßgeblichen gemeinsamen Außenpolitik und nach Herausbildung einer gemeinsamen Finanzkultur).

Außenpolitik

Die „gemeinsame Außenpolitik“ des Vertrages von Lissabon ist durch ein Nebeneinander von intergouvernementalem und supranationalem Handeln gekennzeichnet.²⁰ Die Zusammenführung beider Teile setzt eine ganzheitliche Denkweise und eine entsprechende Rollenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Union voraus.

Die „spezielle Außenpolitik“ der Union vor allem beim Außenhandel und bei der Entwicklungspolitik, beim Handels- und Waffenembargo und schließlich bei den internationalen Verträgen (in allen Bereichen des Teils III AEUV) ist schon im Wesentlichen supranational. Sie ist im Gewicht der übrigen „allgemeinen“ Außenpolitik, vor allem der klassischen „politischen“ Außen- und Sicherheitspolitik, gleichzusetzen.

Diese „allgemeine Außenpolitik“ (einschließlich der „nichtvertraglichen Pflege der auswärtigen Beziehungen“) ist jedoch weiterhin intergouvernemental. Hier sollte sich bei der weiteren Entwicklung des Verfassungsrechts einiges ändern. Zunächst kann man jedoch mit der Einschränkung der Einstimmigkeit im Ministerrat und mit dem bereits beschriebenen Ausbau der „verbindlichen Zusammenarbeit“ der „willigen“ Staaten nach den geltenden Artikeln 28, 31 und 36 EUV einiges erreichen. Hinzu kommt die bereits erwähnte neue Klagemöglichkeit beim EuGH.

Es sollte (deutlicher als in den Art. 18 und 41 EUV) hervorgehoben werden, dass der „europäische Außenminister“ (als Vizepräsident der Kommission, Vorsitzender des Auswärtigen Rates und Leiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes) die intergouvernementale und die supranationale Außenpolitik übergreifend koordiniert und zusammen mit den Mitgliedsstaaten steuert; er sollte grundsätzlich auch für den Einsatz der außenpolitischen Geldmittel der Union aus dem EU-Haushalt verantwortlich sein. Vor allem aber muss er darauf hinwirken, dass die „allgemeine Außenpolitik“ ganzheitlich durch eine wirksame „spezielle Außenpolitik“ der Union ergänzt und verstärkt wird.

Der Außenminister der EU wird im Übrigen in allen (auch „gemischten“) internationalen Verhandlungen grundsätzlich Verhandlungsführer der EU.

In Konsequenz seiner verstärkten koordinierenden und steuernden Rolle wird der „Hohe Vertreter“ für die Außenpolitik nunmehr „Außenminister der EU“ genannt. Er wird (wie die übrigen Mitglieder der Kommission) vom Präsidenten der Kommission berufen - und vom

¹⁹ Entwurf 2010: Art. 82 III, 156; Erl. S. 204/205, 210/211, 241-243.

²⁰ Titel V EUV, v.a. Art. 18 I, II, III, 24 I 3, 40 EUV einerseits und Art. 18 IV, 40 EUV, 5. Teil AEUV, v.a. Art. 218 AEUV andererseits.

Europäischen Rat bestätigt. Vor der Berufung des Außenministers stimmt sich der Präsident der Kommission mit dem Präsidenten des Europäischen Rates ab, dessen (im Wesentlichen repräsentative) Rolle in der europäischen Außenpolitik erhalten bleibt.²¹

Verteidigung

Bei der fast ausschließlich intergouvernementalen Verteidigungspolitik nach dem EUV bedarf es schon bald (neben einer zunehmenden Aufgabenteilung zwischen den Staaten) weiterer neuer intergouvernementaler und supranationaler Kompetenzen, vor allem bei der gemeinsamen europäischen Rüstung,²² um die Effizienz der noch unterschiedlichen nationalen Rüstung zu erhöhen und die Kosten zu senken. So könnte die EU im Verhältnis zu den USA, Russland und China wieder an Gewicht in der Sicherheitspolitik und bei der Wahrnehmung der europäischen Interessen gewinnen.

Für den denkbar gewordenen Fall, dass sich die USA teilweise aus Europa und aus der europäischen NATO-Organisation herausziehen, müsste verfassungsrechtlich die Schaffung einer ständigen militärischen Kommandostruktur der EU in Europa (im Rahmen der NATO) erwogen werden - und für weitere außereuropäische Einsätze. Solange jedoch die Außen- und Sicherheitspolitik der EU sich noch auf die (zu verbessernde) verbindliche Zusammenarbeit der Staaten stützt, werden die Truppen der Staaten deren Hoheitsgewalt unterstehen. Solange muss wohl das jeweilige Recht der Staaten vorbehalten bleiben, selbst über die jeweilige Unterstellung ihrer Truppen unter die EU-Führungseinheiten zu entscheiden (wie jetzt bei der NATO). In diesem europäischen Zusammenhang kann jedoch der nationale Parlamentsvorbehalt in Deutschland effektiver gestaltet werden.²³

Binnenmarkt, Landwirtschaft, Energie, Verkehr, Arbeit und Soziales, Umwelt, Euratom, Forschung

Die auf den Binnenmarkt bezogenen verschiedenen Bereiche des EU-Rechts können, wie gesagt, in kurz gefasster Form bestehen bleiben. Eine protektionistische „Industriepolitik“ zugunsten einzelner Branchen und in einzelnen Staaten sollte weiter ausgeschlossen sein. Dasselbe sollte auch für den Außenhandel der EU gelten – jedoch sollten (kooperative, markt- und kostenorientierte) innovative EU-Aktionen zur Erhaltung und zum Ausbau der europäischen Position im freien Welthandel möglich sein.

In einigen Bereichen des Binnenmarkts sind unzureichende supranationale Kompetenzen der Union zu ergänzen, etwa in der Energiepolitik (v.a. europaweite, marktgesteuerte Versorgungssicherheit) und in der Umweltpolitik (u.a. Aufhebung der Einstimmigkeit im Ministerrat bei internationalen Klimaschutz-Verträgen).

Während der Sozialpolitik der Union (u.a. wegen der Identitäts-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) Grenzen gesetzt sind, bedarf der freie Arbeitsmarkt einschließlich der Lohnfindung (regional differenziert unter Achtung der Rolle der Sozialpartner) einer teilweisen europäischen Steuerung durch die im Aufbau befindliche makroökonomisch

²¹ Entwurf 2010: Art. 59 II; Erl. S. 216-219.

²² vgl. *Cromme*, Verfassungsvertrag der EU, 2. Aufl, Baden-Baden 2003, Art. 94 I, II, III; Erl. S. 209 /10.

²³ Entwurf 2010: Art. 72, 73, 77a; Erl. S. 229/230, 234-236, 238.

„vertiefte Wirtschafts- und Währungsunion“ (s.u!).²⁴

Makroökonomische Wirtschafts- und Währungsunion²⁵

Die „allgemeine Wirtschaftspolitik“ ist ein Beispiel für einen Politikbereich, der – abgesehen von der Europäischen Zentralbank - im Wesentlichen intergouvernemental geregelt ist (Art. 121 ff. AEUV) - aber nur im Grundsätzlichen.

Es wurden jedoch in der Finanzkrise zum großen Teil (z. B. beim Sixpack), aber auch bei der Bankenunion (über die europäischen systemrelevanten Banken) abgestuft neue intergouvernementale und supranationale Zuständigkeiten entwickelt – letztere vor allem auch, weil hier einzelne rechtlich präzise Regelungen erforderlich sind. Im neuen europäischen Primärrecht/Verfassungsrecht sollte die Rechtsgrundlage für diese supranationalen Regelungen klargestellt und teilweise erweitert und mit Vollzugskompetenzen des „europäischen Finanzministers“ ergänzt werden. Auch sollten die ergänzenden intergouvernementalen Verträge und Einrichtungen wie der ESM-Fonds im Verfassungstext mit dem supranationalen Recht abgestimmt und verknüpft werden.

Für die europäische Zentralbank bedarf es einer Konzentrierung ihrer „grundlegenden Aufgaben“ auf die „Geldpolitik“ (v.a. hinsichtlich der Staaten-Finanzierung und der sog. Target2-Kredite). Außerdem sollte (bis auf weiteres?) klargestellt werden, dass die EZB weitgehende Aufgaben in der EU-Bankenaufsicht übernehmen darf.

Im Übrigen bedarf es zur Vollendung und Steuerung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik (vor allem durch die geplanten befristeten „Reform-Verträge“ zwischen der Union und einzelnen Krisenstaaten zur Konvergenz und Strukturverbesserung in den Krisenstaaten) einer übergreifenden Koordinierung – und zwar durch eine neue „verbindliche Zusammenarbeit“, nämlich eine (nur) intergouvernementale makroökonomische „Wirtschaftsregierung“.²⁶

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

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

Die exekutiven Kompetenzen der Union in der Immigrantinnen- und Grenzpolitik sollten ausgebaut werden - verbunden mit spezifischer Entwicklungshilfe in den Herkunftsländern.

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

Vor allem sollten die Artikel 67 bis 89 AEUV durch eine kurz gefasste systematische

²⁴ Entwurf 2010: Art. 82 I, 85, 91, 104, 106, 113 IV; Erl. S. 240, 246. – Energie: Art. 104; Erl. S. 265/266, 287/288. – Umwelt: Art. 119, 120; Erl. S. 277-281, 282/283, 287/288.

²⁵ Aktualisiert: *Calliess*, „Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU“, in: DÖV 2013, S. 785 ff; *Cromme*, s. o. Fn. 1.

²⁶ auch kurzfristig realisierbar; vgl. *Cromme*, s. o. Fn. 1, S. 598; Entwurf 2010: Art. 94, 97, Erl. S. 252/253, 257/258.

Fassung²⁷ ersetzt werden.²⁸

Haushalts- und Finanzwesen der Union

Das Haushaltsrecht der supranationalen Union kann im Wesentlichen in das neue Verfassungsrecht übernommen werden, muss jedoch enger mit der übergeordneten makroökonomischen Finanzpolitik der Union und der Staaten (im Rahmen der vertieften Wirtschafts- und Währungsunion) verknüpft werden. Auch muss die bisher im Primärrecht verschwiegene, aber seit langem praktizierte Kreditaufnahme der Union legalisiert und mit strengen Regeln klargestellt und begrenzt werden.²⁹

Außerdem erscheinen einige engere Regelungen zu den Aufgaben für die Kommission, zu eventuellen Nothaushalten und zur laufenden Haushaltsdurchführung erforderlich. Strukturhilfen für die Wirtschaft und die Landwirtschaft sollten beibehalten bleiben; ein andauernder und allgemeiner Finanzausgleich (nach deutschem Vorbild) sollte jedoch ausdrücklich ausgeschlossen werden.³⁰

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

Größere Verschiebungen in der Finanzverfassung der EU erscheinen (schon beim bei dem ersten größeren Schritt zu einem neuen europäischen Verfassungsrecht) noch nicht realistisch. Das neue Verfassungsrecht könnte jedoch von Anfang an eine spezifische weitere Kompetenz der Union in Steuerfragen sogar mit qualifizierter Mehrheit vorsehen, nämlich für Harmonisierungs- und Durchführungsmaßnahmen im geltenden System (z.B. die Verbesserung der einheitlichen Steuerbemessungsgrundlagen) oder etwa für eine Öko-Steuer als Lenkungssteuer.³¹

Teil IV: Entwicklung der EU und Entwicklung des Verfassungsvertrages

Wie auch schon in der Einleitung hervorgehoben wurde, ist das angestrebte neue Verfassungsrecht der „Föderation in Entwicklung“ zunächst nicht vollendet. Es sollte jedoch eine weitere schrittweise Entwicklung der EU und des Verfassungsvertrages als ein wesentliches Element des neuen Verfassungsrechts vorsehen. Diese Entwicklung liegt noch - grundsätzlich unter Beteiligung des Parlaments, des Europäischen Rates und der Kommission - in den Händen der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge.

²⁷ Monar, „Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung“, in: Integration 2008, S. 397: Die Regeln der Art. 67-89 AEUV sprechen den „Grundsätzen der Transparenz Hohn“.

²⁸ Entwurf 2010: Art. 143, 144, 146, 151, 152; Erl. S. 298-302.

²⁹ Entwurf 2010: Art. 94 I, 95 I II, 133, 136; Erl. S. 288, 294/295.

³⁰ Entwurf 2010: Art. 133, 135, 140 I, II, III u. Art. 140 IV; Erl. S. 291, 297/298.

³¹ Entwurf 2010: Art. 132 I, III; Erl. S. 289/290.

Jedoch sollte nicht der Verfassungskonvent das maßgebende Instrument für einzelne kleine Schritte bei der organischen und möglichst ungehinderten Fortentwicklung des noch unvollständigen neuen Primärrechts/Verfassungsrechts sein. Hierfür ist vielmehr auch hier das „vereinfachte Vertragsänderungsverfahren“ nach Art. 48 VI AEUV als das nunmehr reguläre Verfahren zu übernehmen. Jedoch sollte der Europäische Rat seinen einleitenden Änderungsbeschluss nicht nur nach Anhörung des Europäischen Parlaments, sondern nach seiner Zustimmung treffen.

Verfassungskonvente sollten vielmehr als „Innovationsorgan“ hervorgehoben und nur in größeren zeitlichen Abständen (oder aus besonderen Gründen) größere und umfassende Änderungen des weiter gereiften Verfassungsrechts beraten und zur Verabschiedung im regulären Ratifizierungsverfahren vorlegen. Im Hinblick auf dieses besondere Gewicht des Konvents ist sogar zu überlegen, ob (auch zur Vermeidung der Verblockung der Verfassungsentwicklung durch einzelne Staaten) bei einem Beschluss einer „großen Mehrheit“ des Europäischen Rates und des Europäischen Parlamentes einzelne Gegenstimmen überstimmt werden könnten. Diese einzige Ausnahme vom Einstimmigkeitsprinzip (bzw. vom Prinzip der Änderung des Primärrechts durch Vertrag) müsste von allen Staaten von Anfang an vertraglich in das neue Verfassungsrecht übernommen werden und würde damit akzeptiert werden. Der Verzicht auf die Einstimmigkeit ist jedoch mit der Souveränität der Mitgliedstaaten nur vereinbar, weil den Staaten, die gegen die Änderung stimmen, (bereits seit dem Lissabon-Vertrag) das Recht zum Austritt aus der EU zusteht.

In diesem Zusammenhang sollte allerdings im neuen Verfassungsrecht der Austritt aus der EU (aus anderen Gründen) wieder ausgeschlossen werden. Denn die EU ist auf Dauer („für unbestimmte Zeit“) geschaffen.

Für Verfassungskonvente der Zukunft gibt es sicherlich einige wichtige Innovations-Themen, die für das vorgeschlagene neue Verfassungsrecht zunächst noch nicht reif sind, aber später im Rahmen der Entwicklung des Verfassungsvertrages und im Rahmen der angestrebten „Föderation in Entwicklung“ ohne Verlust der Identität der Staaten³² möglich wären: zum Beispiel die erwähnten „Eigenmittel der Union“, weitere Zuständigkeiten in der Außenpolitik, im Steuerrecht und in der makroökonomischen vertieften Wirtschafts- und Währungsunion, weiterhin die Regelungen des europäischen Vetorechts in der UNO und die Abrüstung.³³

³² Sommermann, s. o. Fn. 2., S. 708ff.

³³ Entwurf 2010: Art. 8, 155, 156, 159, 172-174; Erl. S. 309, 310-313, 316-319; Entwurf 2003 (s. o. Fn. 22): Art. 188 III IV; Erl. S. 276.