

EuR

EUROPARECHT

Beiheft 2 | 2019

Andreas Th. Müller | Walter Obwexer | Werner Schroeder [Hrsg.]

Die Zukunft der Europäischen Union

Reformen aus der Sicht von Innen und Außen



Nomos

EuR

EUROPARECHT

Beiheft 2 | 2019

Andreas Th. Müller | Walter Obwexer | Werner Schroeder [Hrsg.]

Die Zukunft der Europäischen Union

Reformen aus der Sicht von Innen und Außen



Nomos

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6384-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0513-4 (ePDF)

ISSN 1435-5078

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sieht sich die Europäische Union mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Kommissionspräsident *Jean Claude Juncker* hat sogar mehrfach von einer „Polykrise“ gesprochen. Das Projekt der europäischen Integration ist in den letzten Jahren sowohl von innen wie von außen auf die Probe gestellt. Als Beispiele mögen Staatsschulden- und Bankenkrise, die Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Polen und Ungarn, das laufende Verfahren über den Austritt des Vereinigten Königreichs, die Präsidentschaft *Donald Trumps*, die Spannungen zu Russland sowie der kontinuierliche geopolitische und weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas genügen.

In Krisenzeiten wird gerne nach Reformen gerufen, die einen Ausweg bieten sollen. Vor diesem Hintergrund gestaltete das Institut für Europarecht und Völkerrecht der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck den 18. Österreichischen Europarechtstag am 28./29. November 2018 als internationale wissenschaftliche Konferenz, in der namhafte Expertinnen und Experten aus Theorie und Praxis der Frage nach der Zukunft der Europäischen Union und den hiezu nötigen Reformen nachgingen. Die wissenschaftlichen Ergebnisse dieser Konferenz werden im vorliegenden Beiheft einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Den Ausgangspunkt bilden strukturelle Reformen. Analysiert wird dabei zunächst der Prozess, der durch das *Weißbuch zur Zukunft Europas* der Kommission von 2017 ausgelöst wurde. Ein besonderer Fokus liegt dann auf Demokratiefragen und Reformprojekten im Bereich des Wahlrechts zum Europäischen Parlament. In der Folge richtet sich der Blick auf Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion. Besondere Beachtung wird dabei aktuellen Entwicklungen betreffend den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Bankenunion sowie die neuen Haushaltsinstrumente geschenkt. Die Vollendung der Bankenunion wird nicht nur aus unionsinterner Sicht, sondern auch aus dem Blickwinkel des EWR beleuchtet. Im Anschluss daran werden aus der Innenperspektive Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Reformen sowie Tendenzen zur Fragmentierung des Unionsrechts untersucht. Da die Debatte in der Union teilweise auch zu einer gewissen Nabelschau neigt, wird diese durch eine Außenperspektive ergänzt, die namentlich die Schweiz und den Europäischen Wirtschaftsraum einbezieht.

Die Konferenz konnte nur dank der großzügigen finanziellen Unterstützung durch mehrere Institutionen durchgeführt werden. Besonderer Dank gilt der Europäischen Kommission, dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres der Republik Österreich, den Bundesländern Tirol und Vorarlberg, dem Land Südtirol, dem Nomos Verlag sowie dem Dekanat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät und dem Rektorat der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.

Für die Mithilfe bei der Einrichtung der Manuskripte danken wir herzlich Frau Mag. *Alice Falkner*, Frau Dr. *Jelka Mayr-Singer*, Frau Mag. *Janine Prantl*, BA,

Frau Mag. *Hanna Siebenrock*, Frau Mag. *Theresa Weiskopf* und Frau Mag. *Jennifer Wirth*, BA.

Besonderer Dank gilt schließlich den Herausgebern der Zeitschrift *Europarecht*, namentlich dem Schriftleiter Prof. Dr. *Armin Hatje*, und dem Nomos-Verlag für die spontane Bereitschaft, die Tagungsergebnisse als Beiheft der Zeitschrift *Europarecht* zu veröffentlichen.

Innsbruck, im Juni 2019

Andreas Th. Müller, Walter Obwexer, Werner Schroeder

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------|---|
| Vorwort | 3 |
|---------------|---|

I. Strukturelle Reformen

| | |
|---|---|
| <i>Prof. Dr. Christian Calliess, Berlin</i> | |
| Wohin geht die Europäische Union – Geplante Reformen in rechtlicher und politischer Perspektive | 9 |

| | |
|---|----|
| <i>Evelyn Waldherr, Brüssel</i> | |
| Demokratie und Reform des Wahlrechts zum Europäischen Parlament | 31 |

II. Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

| | |
|---|----|
| <i>Dr. Rolf Strauch, Luxemburg</i> | |
| Reform der Wirtschafts- und Währungsunion: Vom ESM zum Europäischen Währungsfonds | 43 |

| | |
|--|----|
| <i>Dr. Martina Almhöfer, Frankfurt a.M.</i> | |
| Die europäische Bankenunion – Auf dem Weg zur Vollendung? Errungenschaften und Herausforderungen bei der Bankenaufsicht | 51 |

| | |
|---|----|
| <i>Prof. Dr. Judith Sild, Liechtenstein</i> | |
| Vollendung der Bankenunion. Grundbaustein vertiefter Integration(?) | 73 |

| | |
|--|----|
| <i>Prof. Dr. Rainer Palmstorfer, Salzburg</i> | |
| Die neuen Haushaltsinstrumente Reformhilfeprogramm und Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion | 95 |

III. Reformen aus der Innenperspektive

| | |
|---|-----|
| <i>Prof. Dr. Bernhard Schima, Brüssel</i> | |
| Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Reformen | 117 |

| | |
|---|-----|
| <i>Dr. Marcus Klamert, Wien</i> | |
| Einheit und Fragmentierung im Unionsrecht | 133 |

IV. Reformen aus der Außenperspektive

| | |
|---|-----|
| <i>Prof. Dr. Andreas Glaser/Till Haechler, Zürich/Aarau</i> | |
| EU-Reformen aus schweizerischer Perspektive | 155 |

| | |
|--|-----|
| <i>Frank J. Büchel/Dr. Michael Sánchez Rydelski, Brüssel</i> | |
| Reformen aus der Außenperspektive: Die EWR-Perspektive | 173 |

I. Strukturelle Reformen

Wohin geht die Europäische Union – Geplante Reformen in rechtlicher und politischer Perspektive

*Christian Calliess, Berlin**

Wie die europäische Polykrise hat deutlich werden lassen, besteht in der EU Reformbedarf. Gleichwohl fehlt es an einem Konsens der Mitgliedstaaten und der europäischen Bürger im Hinblick auf die notwendigen Reformen der EU. Vor dem Hintergrund der im Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas formulierten Szenarien entwickelt der Beitrag Vorschläge für eine neue Arbeitsmethode der EU, die durch eine Konzentration auf politische Prioritäten sowie ein neues Konzept des kooperativen Vollzugs kombiniert mit der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Subsidiarität definiert ist. Wo kein Konsens für Reformen besteht, muss die EU im Rahmen einer neuen Architektur mehr Flexibilität für Pioniergruppen, die mit positivem Beispiel vorangehen können, erlauben.

I. Einleitung

Vor 60 Jahren wurden in Rom der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) und der Euratom-Vertrag, die sog. Römischen Verträge, unterzeichnet. Aus diesem Anlass trafen sich im März 2017 die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs in Rom. Im Rahmen der Feierlichkeiten wurde eine Deklaration zur Zukunft der Europäischen Union verabschiedet.¹

Diese Deklaration, die im Unterschied zu der anlässlich der 50-Jahr-Feier „nur“ von den Präsidenten der europäischen Institutionen signierten Berliner Deklaration² nach langem Ringen um den Wortlaut schließlich von allen 27 Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, will zum einen ein Akt der Selbstvergewisserung sein („Wo kommen wir her, was haben wir erreicht?“). Gerade im Zeichen des Brexits ist dieses Bekenntnis der 27 Mitgliedstaaten zur EU eine bedeutende Affirmation der europäischen Integration. Zum anderen soll die Rom-Deklaration in Zeiten

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Zur Zeit des Vortrags (von 2015–2018) war er von seiner Professur beurlaubt, um als Rechtsberater und Leiter des Institutionellen Teams des European Political Strategy Center (EPSC) beim Präsidenten der Europäischen Kommission in Brüssel zu arbeiten. In dieser Funktion war er u.a. mit dem Thema einer Reform der EU befasst. Der Beitrag stellt die Schriftfassung des Vortrags dar, den der Verfasser auf dem Österreichischen Europarechtstag am 28.9.2018 in Seefeld gehalten hat. Der Beitrag ist auf dem Stand vom September 2018; er gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und bindet in keiner Weise die Institution, der er zu diesem Zeitpunkt angehörte.

1 Erklärung von Rom, Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, 25.3.2017 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf> (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

2 Berliner Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 25.3.2007 http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_de.pdf (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

der europäischen Polykrise aber auch ein Aufbruchssignal („Wo wollen wir hin?“) aussenden.

II. Selbstvergewisserung der EU-27: „Wo kommen wir her?“

Die europäische Integration ist unbestritten ein erfolgreiches *Projekt des Friedens*: In meinen Vorlesungen zum Europarecht erzähle ich den Studierenden immer von einem Spaziergang auf den Spicherer Höhen bei Saarbrücken, an der deutsch-französischen Grenze: Denkmäler aus 3 Kriegen (1870/71, 1. und 2. Weltkrieg) erinnern an die gefallenen jungen Männer, die dort so früh ihr Leben lassen mussten. Die EU garantiert, dass so etwas nie wieder passiert. Nicht von ungefähr begann die europäische Integration im Jahre 1951 mit der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für die *kriegswichtigen Industriezweige Kohle und Stahl* (EGKS-Vertrag). Ganz in diesem Sinne betonte auch der EWGV, unter anderem mit der Formulierung des Ziels einer „ever closer union“ in seiner Präambel, dass die *Verflechtung der Wirtschaft der Friedenssicherung* dienen und in der Folge eine Integration der europäischen Staaten und Völker auch auf der politischen Ebene motivieren sollte. Mit dem EWGV und dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 samt dem kleinen Reformvertrag von 1986 (der Einheitlichen Europäischen Akte) wurde Schritt für Schritt ein europäischer Binnenmarkt zur Wirklichkeit.³ Dessen Verwirklichung zog eine Europäisierung und Teilharmonisierung flankierender Politiken nach, im Zuge derer sich eine europäische Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucherschutz- und – in Teilen – Sozialpolitik entwickelte.

Die EU wurde bereits damit, verstärkt dann aber durch den Vertrag von Maastricht von 1992 zu einer europäischen *Wertegemeinschaft*: Sie gewährleistet Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und zieht damit Lehren aus den Diktaturen des 20. Jahrhunderts.⁴

Daran anknüpfend baut die europäische Integration seit ihren Anfängen auf dem Recht auf. Die EU ist eine *Rechtsgemeinschaft*. Das Recht ist – wie es der erste Präsident der Kommission Walter Hallstein mit dem Begriff der Rechtsgemeinschaft umschrieb⁵ – Voraussetzung und zugleich Instrument der Integration, in-

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

4 Dazu C. Calliess, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, JZ 2004, S. 1033; siehe auch: F. De Quadros, Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, in: Huber/Brenner/Möstl (Hrsg.), Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, 2004, S. 1125.

5 W. Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33 und ders., Die Europäische Gemeinschaft, 1973, S. 53; M. Zuleeg, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, S. 545; I. Pernice, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2. Auflage 2006, Art. 23 GG, Rn. 56 ff.; zum Konzept der Rechtsgemeinschaft kritisch reflektierend A. von Bogdandy, Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, EuR 2017, S. 487; zur „Erosion“ der Rechtsgemeinschaft in den aktuellen Krisen: T. Oppermann, Erosion der Rechtsgemeinschaft?, EuZW 2015, S. 201.

dem es verlässliche gemeinsame Regeln zwischen den Mitgliedstaaten schafft, deren Einhaltung von der Kommission und dem Gerichtshof überwacht wird.⁶

Bereits früh bezeichnete auch der EuGH die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als „eine Rechtsgemeinschaft der Art [...], daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“⁷.

Solchermaßen ist das Recht seit Beginn der europäischen Integration eine *Vertrauen schaffende Brücke* zwischen in wirtschaftlicher, kultureller und politischer Hinsicht unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Das Recht gewährleistet die Gleichbehandlung großer und kleiner Mitgliedstaaten. Insoweit hat der EuGH in seinem *Schlachtpremien-Urteil* aus dem Jahre 1973 sehr eindrücklich formuliert:⁸

„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.“

Zugleich definiert das Recht auch den *Status der Unionsbürger* (vgl. Art. 20 AEUV). Dieser wird durch individuelle Rechte gegenüber den Mitgliedstaaten und der EU – vermittelt über den vom EuGH gewährleisteten Rechtsschutz – in Form von Freiheits- und Gleichheitsrechten ausgeformt.⁹ Die Unionsbürger genießen über die binnenmarktbezogenen Grundfreiheiten Marktbürgerrechte, die individuelle Rechte auf grenzüberschreitenden Marktzugang von Waren, Dienstleistungen und Personen sowie im Markt Inländergleichbehandlung gewährleisten.¹⁰ Sie sind Träger europäischer Grundrechte, die mit der Charta den gesamten Katalog moderner Freiheits- und Schutzrechte umfassen und im Anwendungsbeereich des Unionsrechts auch die Mitgliedstaaten binden.¹¹

6 Vgl. dazu C. Calliess, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, S. 3577; ders., Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts, NJW 2005, S. 929; und ders., Der EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Grundgesetzes – Auf dem Weg zu einer kohärenten Kontrolle der unionsrechtlichen Vorlagepflicht?, NJW 2013, S. 1905.

7 EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), ECLI:EU:C:1986:166, Slg. 1986, 1339, Rn. 23.

8 EuGH, Rs. 39/72 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:1973:13, Slg. 1973, 101, Rn. 24 f.

9 T. Kingreen, Die Grundrechte des Grundgesetzes im europäischen Grundrechtsföderalismus, JZ 2013, S. 801; C. Calliess, Bürgerrechte als Ersatz für Demokratie?, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, 2010, S. 231.

10 Bahnbrechend EuGH, Rs. 26/62 (Van Gend & Loos), ECLI:EU:C:1963:1, Slg. 1963, 3; grundlegend für den weiten Anwendungsbereich der Grundfreiheiten EuGH, Rs. 8/74 (Dassonville), ECLI:EU:C:1974:82, Slg. 1974, 837; EuGH, Rs. 53/81 (Levin), ECLI:EU:C:1982:105, Slg. 1982, 1035.

11 Zur Reichweite EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), ECLI:EU:C:2013:105; restriktiver in EuGH, Rs. C-638/16 PPU (X und X), ECLI:EU:C:2017:173; zur Debatte T. Kingreen, Die Grundrechte des Grundge-

III. Reformbedarf in Zeiten der Polykrise: „Wo stehen wir?“

Die Europäische Union befindet sich seit einigen Jahren in einem Krisenmodus, der im Jahre 2016 in einer „Polykrise“¹² kulminierte. Mit der weltweiten Finanzkrise und der durch sie befeuerten Krise im Euroraum¹³ sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (dem sog. Schengen-Raum)¹⁴ wurde deutlich, dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrationsschritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet waren. Zu allem Überfluss 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.

Erschwert wird die Lösung dieser Polykrise 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. Und 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 Energie und Verkehr mitunter disruptiv verändern wird, erscheint ein Konsens schwierig. Denn die damit einhergehenden Veränderungen werden in regionaler und sozialer Hinsicht zu Verän-

setzes im europäischen Grundrechtsföderalismus, JZ 2013, S. 801; C. Calliess, Kooperativer Grundrechtsschutz in der Europäischen Union – Überlegungen im Lichte der aktuellen Rechtsprechung von EuGH und deutschem Bundesverfassungsgericht (BVerfG), JRP 2015, S. 17.

12 Vgl. Präsident Juncker, Rede vom 21.6.2016 in Athen http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2293_de.htm (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

13 Dazu C. Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, VVDStRL Bd. 71 2012, S. 153 ff.; vertiefend *ders.*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, S. 213 ff.; siehe dazu auch: M. Ruffert, The European debt crisis and European Union Law, CMLR 2011, S. 1777; B. De Witte, Euro crisis responses and the EU legal order: Increased institutional variation or constitutional mutation, EuConst 2015, S. 434.

14 Zur Migrationskrise: D. Thym, Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten, FAZ vom 3.8.2017 <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/fluchtroute-mittelmeer-migrationssteuerung-im-einklang-mit-den-menschenrechten-15134709.html> (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018); *ders.*, The „refugee crisis“ as a challenge of legal design and institutional legitimacy, CMLR 2016, S. 1545; M. den Heijer/J. Rijpma/T. Spijkerboer, Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System, CMLR 2016, S. 607. Zur Sicherheitskrise der Beitrag des zuständigen Kommissars J. King, Sicherheit für Europa, FAZ vom 29.8.2017 https://fazarchiv.faz.net/document?id=FAZ_FD1201708295217624#start (zuletzt abgerufen am 2.7.2018); Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016 https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

derungen und Verwerfungen führen, die im europäischen Binnenmarkt auch einer gemeinsamen Antwort bedürfen.

Zugleich ist die EU im Zuge ihrer Erweiterung in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht *immer heterogener* geworden. Dies gilt nicht nur für die ökonomischen und sozialen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten, sondern auch für ihre sog. Governance:¹⁵ Im Europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden,¹⁶ 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, welche im europäischen Recht schon immer ein Problem waren,¹⁷ nehmen zu: Im Zuge dessen wird europäisches Recht nicht einheitlich umgesetzt und angewandt. Der Anspruch der einheitlichen Anwendung des europäischen Rechts, vermittelt über seinen Vorrang, stößt auf die tatsächliche Heterogenität in den Mitgliedstaaten.

Wenn aber die Einhaltung auch für einen Mitgliedstaat nachteiligen Rechts ein Gebot der Solidarität in Form der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) ist,¹⁸ dann rührt die Polykrise schon unter diesem Aspekt an den Grundfesten der Europäischen Union. Die politisch wirksame Floskel „We can have the cake and we can eat it“ britischer Befürworter eines Brexits bringt insoweit eine weitverbreitete Grundhaltung in den Mitgliedstaaten auf den Punkt. Man will die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts, des Euros oder der Freizügigkeit der eigenen Bürger im Schengen-Raum genießen, aber die damit verbundenen, in vertraglichen Regeln zum Ausdruck kommenden Lasten und Verantwortlichkeiten für das „europäische Gemeinwohl“,¹⁹ die über die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV: Unionstreue) vermittelt werden, nicht tragen.

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 hat die Polykrise den Konflikt über die Bedeutung des Rechts und seine Einhaltung in der als Rechtsgemeinschaft konzipierten Europäischen Union befeuert. Am Beispiel der Krise im Euroraum, konkret der Konditionalität der Nothilfen (Art. 136 Abs. 3 AEUV spricht hinsichtlich des ESM von „strengen Auflagen“) und dem Budgetrecht nationaler Parla-

15 Vgl. zum Begriff: Europäische Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom 25.7.2001, KOM (2001) 428 endg.

16 Dazu und zu anderen Verständnissen: C. Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage, 2016, Art. 1 EUV, Rn. 41–50 ff. sowie *ders.*, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 47–79.

17 Instruktiv am Beispiel des Umweltrechts die Beiträge in: G. Lübbe-Wolff, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996; ferner auch der jüngste Jahresbericht der Europäischen Kommission zum Vollzug des Europarechts vom 6.7.2017, KOM (2017) 370 endg.

18 Vertiefend C. Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, S. 213 ff.; ferner zu den Dimensionen der Unionstreue: W. Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage, 2016, Art. 4 EUV.

19 Dazu C. Calliess, Gemeinwohl in der Europäischen Union – Über den Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Brugger/Kirste/Anderheiden (Hrsg.), Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002, S. 173.

mente,²⁰ lässt sich dies illustrieren: Aus Sicht der Empfängerstaaten kommt es zu mitunter massiven Eingriffen in die nationale Haushalts- und Sozialpolitik, die im Interesse der Wiederherstellung der Stabilität im Euroraum europäisch (von der ehemaligen „Troika“, jetzt den „Institutionen“) induziert und überwacht werden, das jeweilige Parlament verliert damit seinen politischen Gestaltungsspielraum. Genau um diesen müssen aber auch die Parlamente in den Geberstaaten fürchten, wenn die Nothilfen ohne jede Auflage, auf Dauer und in unbegrenzter Höhe gewährt würden. Für die vom BVerfG überwachte, aus dem Demokratieprinzip fließende Budgetverantwortung des Bundestages ist die Konditionalität sogar verfassungsrechtlich unabdingbar.²¹ Die bisherigen Reformschritte der Wirtschafts- und Währungsunion zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (vgl. das sog. Europäische Semester, Six- und Two-Pack, Fiskalvertrag, ESM) erweitern 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.²²

Auf den Punkt gebracht stößt eine durch die Erweiterungsrunde immer heterogener gewordene EU auf die Notwendigkeit, innenpolitisch höchst *sensible Bereiche vertiefen* zu müssen.²³

IV. Der Weißbuchprozess der Europäischen Kommission: „Wo wollen wir hin?“

Die so skizzierte politische Großwetterlage erschwert einen Konsens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die notwendigen Reformen und die Zukunft der EU. Vor diesem Hintergrund enthält das am 1. März 2017 von der Kommission vorgelegte *Weißbuch zur Zukunft Europas* – im Unterschied zu früheren Weißbüchern – keinen Fahrplan (sog. Roadmap) mit konkreten Reformschritten. *Vielmehr werden unter bewusstem Verzicht auf institutionelle und kompetenzielle Fragen*²⁴ fünf mögliche Entwicklungspfade für die EU der 27 im Jahre 2025 zur Diskussion ge-

20 M. Ioannidis, EU Financial Assistance Conditionality after „Two Pack“, ZaöRV 2014, S. 61, 89 ff.; B. De Witte, Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?, EuConst 2015, S. 434, 452.

21 BVerfGE 129, 124, S. 185 f. – EFS; BVerfGE 132, 195, S. 251 – ESM; P. Huber, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014, S. 50 ff.

22 Vgl. etwa M. Selmayr, Die „Euro-Rettung“ und das Unionsprimärrecht: Von putativen, unnötigen und bisher versäumten Vertragsänderungen zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion, ZöR 2013, S. 259; C. Calliess, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen, DÖV 2013, S. 785; K. Regling, Wie die Währungsunion wetterfester wird, FAZ vom 11.8.2017, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2017_11_08_faz_op-ed_de.pdf (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

23 Dazu bereits C. Calliess, Verfassungsverbund oder Superstaat Europa – Perspektiven nach der EU-Erweiterung, Georgia Augusta 2004, S. 19, <https://www.uni-goettingen.de/de/16757.html> (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

24 Hierzu sowie allgemein zum Weißbuch zur Zukunft der EU siehe: Editorial Comments, The EU-27 Quest for Unity, CMLR 2017, S. 681, 687 ff.

stellt. 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.²⁵

Mit dem *Zeithorizont* wird ein Faden aufgenommen, der in der „Roadmap“ des sog. Fünf-Präsidenten-Berichts zur Vollendung der WWU 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.²⁶ Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den Bericht im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen,²⁷ verpuffte die Initiative. Damit fehlte es – anders als beim Weißbuch der Delors-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985,²⁸ das der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte²⁹ – an einem Mandat für die Kommission.

Auch deswegen verzichtet das gegenwärtige Weißbuch 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 („Muddeling Through“)³⁰, 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,³¹ um die aktuellen Herausforderungen der EU zu bewältigen und solchermaßen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die Einheit der EU wird vor dem Hintergrund des Brexits zwar gewahrt, bei ernsthaften Differenzen über

25 Europäische Kommission, Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ vom 10.5.2017, KOM (2017) 240; Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas vom 26.4.2017, KOM (2017) 206; Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31.5.2017, KOM (2017) 291; Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung vom 7.6.2017, KOM (2017) 315; Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen vom 28.6.2017, KOM (2017) 358.

26 Vgl. Mitteilung der Kommission vom 21.10.2015, KOM (2015) 600 endg.; skeptisch *F. Schorkopf*, Vom angeordneten Grexit zur differenzierten Integration, ZSE 2015, S. 335; positiver *W. Cremer*, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, S. 256.

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

28 Europäische Kommission, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat vom 14.6.1985, KOM (1985) 310 endg..

29 Dazu *D. Cameron*, Bureaucratic politics and the institutions of the European community, in: Sbragia (Hrsg.), Euro-Politics, 1992, S. 23 ff.

30 Positiv dazu *J. Emmanouilidis/F. Zuleeg*, EU@60, European Policy Centre, Oktober 2016 http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7020_countersingaregressiveilliberaleurope.pdf?doc_id=1781 (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

31 Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan <http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf> (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2018).

notwendige Maßnahmen könnte es jedoch 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

Szenario 2 reduziert die EU auf den Binnenmarkt und damit ein – vermeintlich – rein ökonomisches Projekt. Der Binnenmarkt würde solchermaßen zu dem bereits im Zuge des Weißbuchs von 1985 befürchteten „Markt ohne Staat“. 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 ersatzweise auch den unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten und ihrer die nationale Gesetzgebung erfassenden Deregulierungskraft wieder verstärkt Raum schaffen.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 EU-27 auf, das von verstärkter Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV bis zu einem Kerneuropakzept der konzentrischen Kreise reichen kann. Der Status der übrigen Mitgliedstaaten bleibt gewahrt; es steht ihnen jederzeit offen, sich im Laufe der Zeit denjenigen anzuschließen, die vorangehen.

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

In Szenario 4 konzentriert sich die EU nach US-Vorbild auf einige zentrale Politikfelder, setzt politische Prioritäten und erhält hier mehr Kompetenzen, vor allem auch im Vollzugsbereich. Dafür werden Zuständigkeiten in anderen Politikfeldern reduziert oder ganz aufgegeben. 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

32 Zur Problematik *T. Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund, 2003; *C. Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, S. 213, 255; krit. *C. Joerges/F. Rödl*, Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts, KJ 2008, S. 149, 152; jüngst *D. Grimm*, Die Europäische Union im 60. Jahr, ZSE 2017, S. 3, 10 f.

her möglichen Ergebnissen andererseits zu schließen³³ und damit der allgegenwärtigen Kritik entgegenzutreten, die EU verliere sich im „Kleinkarierten“ und liefere nicht mit Blick auf die großen, europäischen Herausforderungen.³⁴

5. „Viel mehr gemeinsames Handeln“ – Szenario 5

Szenario 5 spiegelt schließlich die klassische Integrationsmethode (die „Méthode Monnet“) des „Wer A sagt, muss auch B sagen“. Im Zuge derer werden bestehende Defizite durch die Einsicht aller Mitgliedstaaten bezüglich einer notwendigen Vervollständigung und Vertiefung aller europäischen Politiken behoben.³⁵ Hier-nach werden der EU die erforderlichen Kompetenzen übertragen, um eine echte europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Euroraum, eine umfassende europäische Migrations- und Sicherheitspolitik im Schengen-Raum sowie eine europäische Außen- und Verteidigungspolitik zu entwickeln.

6. Vorschlag der Kommission: Aspekte eines „Szenario 6“

Wie im Kontext des Weißbuchs angekündigt, erläuterte Kommissionspräsident Juncker die Perspektive der Kommission am 13. September 2017 in seiner Rede zur Lage der Union 2017.³⁶ Konkretisiert wird diese in einer an die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates gerichteten Absichtserklärung, die einen Fahrplan für die nächsten Monate bis zum nunmehr für den 9. Mai 2019 geplanten Europäischen Rat in Sibiu (Hermannstadt) enthält (sog. „Letter of Intent“).³⁷

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.“

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

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

35 Lesenswert der sog. *Verhofstadt-Report* des EP: Europäisches Parlament, Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)); vgl. ferner Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *A Fundamental Law of the European Union*, 2013.

36 Europäische Kommission, Rede zur Lage der Union 2017 vom 13.9.2017, SPEECH/17/3165.

37 Europäische Kommission, Lage der Union 2017 – Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas vom 13.9.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_de.pdf (zuletzt abgerufen am 7. Juni 2019).

Hiermit ist ein grober Rahmen für Szenario 6 gesetzt: Zum einen soll Szenario 6 aus Sicht der Kommission mit Blick auf den langen und steinigen Weg des Vertrages 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 und dann erst 2009 in Kraft treten konnte, ohne Vertragsänderung verwirklicht werden. Stattdessen soll „vom unausgeschöpften Potenzial des Lissabon-Vertrags Gebrauch“ gemacht werden.

Zum anderen liegt mit Szenario 6 ein skizzenartiger Vorschlag der Kommission für die EU der Zukunft vor. Insoweit fällt zunächst auf, dass Szenario 2 nicht Bestandteil der Vision der Kommission ist. Der Binnenmarkt, der die Herausforderungen der Digitalisierung und Dekarbonisierung gestaltet, ist wesentlicher Bestandteil der anderen Szenarien. Ein „Zurück zum Binnenmarkt“ enthält Elemente der Desintegration, die im Widerspruch zum Ziel eines funktionierenden Binnenmarkts und einer sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 EUV) stehen.

Die übrigen vier Szenarien definieren Szenario 6 als einen bis in das Jahr 2025 andauernden Prozess: Ausgangspunkt ist Szenario 1 („Weiter so wie bisher“), dieses bewegt sich schrittweise bis 2025 auf Szenario 4 („Weniger, aber effizienter“) zu. In den Politikfeldern, in denen die EU gemäß den politischen Prioritäten effizienter werden will, überlappt es sich mit Szenario 5 („Viel mehr gemeinsames Handeln“). Lediglich in Fällen, in denen weitere Fortschritte durch einen Mangel an Einigkeit behindert werden, hält Szenario 3 ein Mittel bereit, um das volle Potenzial des Vertrages von Lissabon für diejenigen zu entfalten, die fähig und wilens sind, die notwendigen Reformen einzuleiten.

V. Mögliche Bausteine des Weißbuchs für die Zukunft der EU

Nachfolgend wird versucht, das so skizzierte Szenario 6 zu konkretisieren, indem basierend auf dem Weißbuch der Kommission unter Berücksichtigung institutioneller und rechtlicher Aspekte mögliche Bausteine für die Zukunft der EU im Jahre 2025 identifiziert werden.

1. „Weniger, aber effizienter“ (Szenario 4) als Kernbestandteil von Szenario 6

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 und sich dabei von dem Leitgedanken führen lässt, „groß in großen Dingen und klein in kleinen Dingen“ zu sein. Zusätzlich soll die im Weißbuch beschriebene³⁸ Kluft zwischen gesetzgeberischer Tätigkeit auf der europäischen Ebene einerseits und – wenn überhaupt –*

³⁸ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien vom 1.3.2017, KOM (2017) 2025, S. 22.