

## **Vor der Erweiterung der Europäischen Union: Vom Weißbuch der Europäischen Kommission zu einer effizienteren Arbeitsweise und flexibleren Architektur**

### **Abstract**

Enlargement is back on the European agenda. But without a reform of the European Union (EU) it may lead to an ‘overstretch’ and as a consequence to disintegration. Nonetheless, tackling the ongoing European ‘polycrisis’ by adequate reforms has been and still is complicated. An EU that has become more diverse by enlargement is being expected to deepen in areas that are highly sensitive domestically. With reference to the scenarios presented in the European Commission’s White Paper on the Future of Europe from 2017, the author argues for a more flexible working method of the EU. It should be based on more efficiency by among others focusing on political priorities, extending qualified majority voting, implementing a new concept of cooperative enforcement and applying a common concept of subsidiarity, including „better regulation“. Where no consensus can be reached among Member States greater flexibility and – in the long run – a new architecture of the EU should allow for pioneer groups to move ahead and to lead by positive example.

### **Résumé**

L’élargissement est de nouveau à l’ordre du jour de l’Europe. Mais sans une réforme de l’Union européenne (UE), il pourrait conduire à un « étirement excessif » et, par conséquent, à la désintégration. Néanmoins, il a été et il est toujours compliqué de répondre à la « polycrise » européenne actuelle par des réformes adéquates. On s’attend à ce que l’UE, qui s’est diversifiée avec l’élargissement, s’approfondisse dans des domaines qui sont très sensibles au niveau national. En se référant aux scénarios présentés dans le Livre blanc de la Commission européenne sur l’avenir de l’Europe de 2017, l’auteur plaide en faveur d’une méthode de travail plus flexible de l’UE. Elle devrait être basée sur une plus grande efficacité, notamment en se concentrant sur les priorités politiques, en étendant le vote à la majorité qualifiée, en mettant en œuvre un nouveau concept d’application coopérative et en appliquant un concept commun de subsidiarité, y compris l’amélioration de la réglementation. En l’absence de consensus entre les États membres, une plus grande flexibilité et, à long terme, une nouvelle

---

\* Univ.-Prof. Dr. *Christian Calliess*, LL.M. Eur, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin. Von 2015 bis 2019 war der Verfasser von seiner Professur beurlaubt, um als Rechtsberater und Leiter des Institutionellen Teams des European Political Strategy Centre (EPSC), dem 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 Taskforce „Subsidiarität und Szenario 4“ befasst. Der Beitrag greift Überlegungen auf, die der Verfasser in der NVwZ 2018, 1 und in der EuZW 2023, 781 veröffentlicht hat.

architecture de l'UE devraient permettre aux groupes pionniers de progresser et de montrer l'exemple.

## A. Die EU zwischen Erweiterung und Überdehnung

Die europäische Integration ist ein erfolgreiches Projekt des Friedens, dass 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.<sup>1</sup> Neben der wirtschaftlichen Verflechtung 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.<sup>2</sup> Die EU wurde bereits damit – verstärkt dann 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.<sup>3</sup>

Nach Art. 49 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) kann jeder europäische Staat, der die Werte des Art. 2 EUV (vor allem Demokratie und Rechtsstaatlichkeit) achtet, einen Antrag auf Beitritt stellen. Darauf folgt zwar kein Recht auf Beitritt,<sup>4</sup> aber ein Anspruch auf eine transparente politische Entscheidung im Lichte dieser Kriterien. Insbesondere in den mitteleuropäischen und südosteuropäischen Ländern führte die Beitrittsperspektive regelmäßig zu einer Beschleunigung der innenpolitischen Reformprozesse, die es gerechtfertigt erscheinen lässt, das Beitrittsziel als wirkungsvolles Transformationsinstrument der EU zu bezeichnen.<sup>5</sup>

---

1 *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.; *Haltern*, Europarecht I, 2017, S. 40 ff. mit teilweise anderen Akzentsetzungen und Schlussfolgerungen.

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

3 Skeptisch im Hinblick auf diese Koppelung *Volkmann*, in: Kirchhof/Kube/Schmidt (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S. 56 (60 ff.); vgl. demgegenüber *Calliess*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, 1033 (1041 ff.).

4 *Zeh*, Recht auf Beitritt?, 2002, S. 9.

5 *Van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: *Calliess* (Hrsg.), Äußere Sicherheit im Wandel, 2005, S. 145 (157).

Mehr oder weniger parallel zum bisherigen Erweiterungsprozess der EU auf (nach dem Brexit) 27 Mitgliedstaaten wurde versucht, den Vertiefungsprozess durch Vertragsänderungen zu gestalten, um die EU überhaupt erweiterungsfähig zu machen: Maastricht 1992, Amsterdam 1998, Nizza 2000 und dann der aus dem gescheiterten „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ hervorgegangene Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat.<sup>6</sup> Mit den West-Balkanstaaten und der Ukraine stehen nunmehr weitere Beitrittskandidaten vor der Tür. Deren Aufnahme wird in der Politik aus geopolitischen Gründen befürwortet. Bis heute ist die EU aber nicht erweiterungsfähig, es droht eine Überdehnung der EU, die das Ende der europäischen Integration bedeuten könnte. Denn die EU befindet sich nun schon seit der Staatschuldenkrise im Euroraum<sup>7</sup> in einem Krisenmodus,<sup>8</sup> der mit der Migrations- und Sicherheitskrise<sup>9</sup> im Jahre 2016 in einer „Polykrise“<sup>10</sup> kulminierte, die bis heute anhält, ja sich mit der Corona-Pandemie<sup>11</sup> und dem Krieg in der Ukraine sogar noch verstärkt hat.<sup>12</sup>

Zu Recht sprechen sich die Befürworter einer Erweiterung daher für eine vorhergehende Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit aus. Insoweit wird es jedoch nicht ausreichen, in einigen zusätzlichen Bereichen von der Einstimmigkeit auf Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Vielmehr sind weiter- und zugleich tiefergehende Reformen notwendig. Jedoch stoßen die notwendigen Reformen auf vielfältige Widerstände, die in der Tatsache ihren Ursprung haben, dass die EU in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht immer heterogener geworden ist.<sup>13</sup> In der Folge herrscht weder zwischen den 27 Mitgliedstaaten noch unter den europäischen Bürgern ein Konsens über die gewünschte Rolle, die Aufgaben und die Zukunftsperspektiven der EU. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, dass Reformen innenpolitisch höchst sensible Bereiche vertiefen müssen.<sup>14</sup> So geht es z.B.

<sup>6</sup> Vgl. *Calliess*, Die neue EU, 2010, S. 30 ff.; *Schorkopf*, Die unentschiedene Macht, 2023, S. 209 ff.

<sup>7</sup> Dazu *Calliess*, in: 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, 213 ff.; *Ruffert*, The European debt crisis and European Union law, Common Market Law Review 2011, 1777.

<sup>8</sup> Dazu *Kirchhof/Kube/Schmidt*, in: dies. (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S. 56 (60 ff.); *Giegerich* (Hrsg.), Herausforderungen und Perspektiven der EU, 2012; *Pernice* (Hrsg.), Europa-Visionen, 2007.

<sup>9</sup> *Hailbronner*, in: *Giegerich* (Hrsg.), Herausforderungen und Perspektiven der EU, 2012, S. 195 ff.; *Thym*, The „refugee crisis“ as a challenge of legal accountability in the European Union, Common Market Law Review 2016, 1545; Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016.

<sup>10</sup> Vgl. Präsident *Juncker*, Rede vom 21.6.2016 in Athen.

<sup>11</sup> *Calliess*, Braucht die Europäische Union eine Kompetenz zur (Corona-) Pandemiebekämpfung? Zugleich ein Beitrag zu Prüfkriterien in der europäischen Kompetenzdebatte, NVwZ 2021, 505.

<sup>12</sup> *Rath/Ekardt*, Energiekrise: Rechtsentwicklungen auf EU- und Bundesebene. Ein Update, NVwZ 2023, 293.

<sup>13</sup> *Calliess*, Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung, in: *Calliess/Isak* (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 9 ff.

<sup>14</sup> Hierzu bereits *Calliess*, Verfassungsverbund oder „Superstaat Europa“?, Georgia Augusta 2004, 19, abrufbar unter <https://www.uni-goettingen.de/de/16757.html> (zuletzt besucht am: 18.04.2019).

im Euroraum um Themen wie eine weitergehende Europäisierung der Finanz- und Haushaltspolitik mit Auswirkungen auf die nationale Sozialpolitik. Auch im Schengen-Raum geht es um nicht weniger sensible Herausforderungen im Bereich einer europäischen Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik samt Innerer Sicherheit. 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.

Durch die im Zuge der Erweiterung größer gewordene Heterogenität der EU ist überdies ihre Fähigkeit zur Governance<sup>15</sup> herausgefordert: Zwar unterstellen die Verträge, dass alle Mitgliedstaaten eine gewisse Grundhomogenität im Hinblick auf Rechtstaatlichkeit, 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 befeuert.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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 entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen*“.<sup>18</sup>

Im Europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden,<sup>19</sup> 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,<sup>20</sup> nehmen zu: Im Zuge dessen wird europäisches Recht nicht einheitlich

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

16 Vgl. Oppermann, Erosion der Rechtsgemeinschaft?, EuZW 2015, 201; Franzius, Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn, DÖV 2018, 381; ausführliche Analyse in den Beiträgen in: Closa/Kochenov (Hrsg.), Rule of Law Oversight in the European Union, 2016.

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

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

19 Dazu und zu anderen Verständnissen: Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 1 EUV Rn. 41–50 ff.

20 Instruktiv am Beispiel des Umweltrechts die Beiträge in Lübbecke-Wolff, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996; vgl. beispielhaft auch den Jahresbericht der Europäischen Kommission zum Vollzug des Europarechts, KOM(2017) 370 final vom 6.7.2017.

umgesetzt und angewandt. Insoweit hatte der EuGH bereits in seinem „Schlachtprämiens-Urteil“ aus dem Jahre 1973 sehr eindrücklich formuliert:<sup>21</sup>

*„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.“*

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 eben diese Heterogenität in den Mitgliedstaaten. 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 will, aber die damit verbundenen, in vertraglichen Regeln zum Ausdruck kommenden Lasten und Verantwortlichkeiten für das „europäische Gemeinwohl“,<sup>22</sup> die über die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips (vgl. Art. 4 III EUV: Unionstreue) bewirkt werden, nicht tragen will.

Die vorstehend geschilderten Entwicklungen bilden den Hintergrund für den fehlenden Konsens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die notwendigen Reformen der EU. Immer deutlicher wird, dass ein Konsens über Reformen eine Antwort auf die Frage voraussetzt, welche Gestalt, Rolle und Entwicklungsperspektive die Mitgliedstaaten und ihre Bürger für die EU wollen.

## B. Das Weißbuch zur Zukunft Europas vom 1. März 2017 und seine Szenarien

Vor dem vorstehend skizzierten Hintergrund formulierte das am 1. März 2017 von der Kommission vorgelegte Weißbuch zur Zukunft Europas<sup>23</sup> – im Unterschied zu früheren Weißbüchern – keinen Fahrplan (sog. Roadmap) mit konkreten Reformvorschlägen- und schritten. Vielmehr wurden im Weißbuch unter bewusstem Verzicht auf institutionelle und kompetenzielle Fragen<sup>24</sup> fünf mögliche Entwicklungspfade für die

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

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

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

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

EU der 27 im Jahre 2025 skizziert. Diese dürfen nicht als Vorschläge der Kommission missverstanden werden, sondern sollten eine europäische Debatte anregen. Ergänzt wurden die Szenarien 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.<sup>25</sup>

Dabei wurde mit dem Zeithorizont 2025 ein Faden aufgenommen, der in der „Roadmap“ des sog. Fünf-Präsidenten-Berichts zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion angelegt war. Hiernach sollte ein Weißbuch Vorschläge unterbreiten, wie die Währungsunion bis zum Jahre 2025 um eine demokratisch und institutionell gestärkte, echte Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden könnte.<sup>26</sup> Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den Bericht im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen,<sup>27</sup> verpuffte die Initiative. Damit fehlte es – anders als beim Weißbuch der Delors-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985,<sup>28</sup> das der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte<sup>29</sup> – an einem Mandat für die Kommission.

Nicht zuletzt aus dieser Erfahrung heraus verzichtete das Weißbuch zur Zukunft Europas auf konkrete Initiativen und Vorschläge und setzte auf eine breite Debatte der fünf Szenarien, mit dem Ziel einen europäischen Reflexionsprozess anzustoßen, im Zuge dessen sich Regierungen, Parlamente und Bürger der Mitgliedstaaten über den einzuschlagenden europäischen Weg Klarheit verschaffen sollten.

## I. „Weiter wie bisher“ – Szenario 1

Szenario 1 setzt auf den pragmatisch orientierten Prozess eines tagespolitischen Weiterhangelns („Muddeling Through“),<sup>30</sup> 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,<sup>31</sup> um die aktuellen Herausforderungen der EU zu bewältigen und solchermaßen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

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

26 Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM(2015) 600 final vom 21.10.2015; skeptisch *Schorkopf*, Zukunftsorientierung oder Realitätsleugnung? Der Präsidentenbericht zur Reform der Europäischen Union, ZSE 2015, 335; positiver *Cremer*, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, 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, KOM(85) 310 final vom 14.6.1985.

29 Dazu *Cameron*, in: *Sbragia* (Hrsg.), Euro-Politics 1992, S. 23 ff.

30 Positiv dazu *Emmanouilidis/Zuleeg*, EU@60, European Policy Centre, Oktober 2016.

31 Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 2016.

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 Einheit der EU wird vor dem Hintergrund des Brexits zwar gewahrt, bei ernsthaften Meinungsverschiedenheiten über 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.

## **II. „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 Szenario als schwierig. Personenfreizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind somit nicht volumnäßig 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.<sup>32</sup> 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

---

32 Dazu Joerges, in: Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas, 1991, S. 225 ff.

Gesetzgebung erfassenden Deregulierungskraft wieder verstärkt Raum schaffen. Damit würden nicht nur „alte“ Fragen der demokratischen Legitimation aufgeworfen,<sup>33</sup> sondern es würde auch die häufig konstatierte und zu Recht kritisierte „Kluft zwischen demokratischer Begrenzung und wirtschaftlicher Entgrenzung“,<sup>34</sup> die nur die EU demokratisch schließen kann,<sup>35</sup> wieder geöffnet und erweitert.<sup>36</sup>

### III. „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.<sup>37</sup> 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 terrorismusbegogene Aktivitäten all ihre Erkenntnisse teilen. Wie dies geschehen könnte, hat die

33 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*, Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts, KJ 2008, 149 (152); jüngst *Grimm*, Die Europäische Union im 60. Jahr, ZSE 2017, 3 (10 f.).

34 So *Di Fabio*, in: Kirchhof/Kube/Schmidt (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der EU, 2017, S. 44 ff. (47).

35 Dazu *Calliess*, in: FS Ress, 2005, S. 399 ff.; ausführlicher ders., in: Heinig/Terhechte (Hrsg.), Postnationalen Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, 2013, S. 77 (79 ff.).

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

37 Zu den unterschiedlichen Formen *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 28 ff.; am Beispiel europäischer Umweltpolitik *Calliess*, Das EU-Umweltrecht im politischen Dilemma zwischen Einheit und Vielfalt. Von der verstärkten Zusammenarbeit zur komplementären Flexibilität, EurUP 2007, 54; am Beispiel der WWU *Piris*, The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?, 2012, S. 61 ff.

Europäische Kommission mit dem Begriff der „Security Union“ und den daran anknüpfenden Vorschlägen beschrieben.<sup>38</sup>

#### **IV. „Weniger, aber effizienter“ – 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 werden, die EU verliere sich im „Kleinkarierten“ und liefere nicht mit Blick auf die großen, europäischen Herausforderungen.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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 zehn Prioritäten korrespondiert,<sup>41</sup> 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.

38 Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic\\_note\\_issue\\_12.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf) (zuletzt besucht am: 2.4.2019).

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

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

41 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. Juli 2014 und die Homepage der Juncker-Kommission.

## V. „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 EU stellt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können.<sup>42</sup> 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“ wider. 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.<sup>43</sup>

## VI. Vorschlag der Juncker-Kommission vom 13. September 2017

Wie bei Vorlage des Weißbuchs angekündigt, erläuterte Kommissionspräsident Juncker die Perspektive der Kommission in seiner Rede zur Lage der Union 2017 am 13. September 2017.<sup>44</sup> Konkretisiert wurde diese in einer an die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates gerichteten Absichtserklärung, die einen Fahrplan mit Vorschlägen bis zum 9. Mai 2019, für den der Europäische Rat in Sibiu (Hermannstadt) geplant war (siehe sog. „Letter of Intent“), enthielt:<sup>45</sup>

42 Vgl. den sog. Fünf Präsidenten Bericht, Die WWU vollenden, Juni 2015, Mitteilung der Kommission, KOM(2015) 600 final vom 21.10.2015; dazu ausführlich – und eher skeptisch – *Schorkopf, Zukunftorientierung oder Realitätsleugnung? Der Präsidentenbericht zur Reform der Europäischen Union*, ZSE 2015, 335.

43 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.

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

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

*„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.“*

Das so definierte sechste Szenario impliziert daher einerseits weniger zu tun, indem es sich auf eine beschränkte Anzahl politischer Prioritäten konzentriert und zugleich eine strengere und planmäßiger Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit anstrebt. 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 Arbeitnehmerfreiheit sowie die Stärkung der nationalen Behörden zur Überwachung 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 IV 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.<sup>46</sup>

Andere Vorschläge zielen darauf, die EU durch effizientere Verfahren zu stärken<sup>47</sup>: 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 VII EUV zur Verfügung, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ermöglicht Art. 31 III EUV den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und in der Energiepolitik könnte Art. 192 II UAbs. 2 AEUV aktiviert werden.<sup>48</sup>

Zum anderen geht es um institutionelle Anpassungen an der Spitze der EU. So soll im Rahmen der Reform des Euroraums das Amt eines Europäischen Finanzmi-

46 Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic\\_note\\_is\\_sue\\_12.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_is_sue_12.pdf) (zuletzt besucht am: 2.4.2024).

47 Vgl. dazu auch Europäische Kommission, Rede von Präsident Juncker zur Lage der Union 2017, Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchführbare Vorschläge zur Zukunft Europas.

48 Europäische Kommission (EPSC), EPSC Brief, A Union that Delivers, Making Use of the Lisbon Treaty's Passerelle Clauses, 14.01.2019, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc\\_brief\\_passerelles\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_brief_passerelles_2.pdf) (zuletzt besucht am: 18.4.2024).

nisters<sup>49</sup> geschaffen werden, das unter einem Doppelhut das Amt des zuständigen Kommissars mit dem Präsidenten der Eurogruppe vereint.<sup>50</sup> Überdies sollen das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates unter einem Doppelhut in einer Person vereint werden.<sup>51</sup> Die Legitimation des Amtes würde im Rahmen des Spitzenkandidaten-Prozesses im Kontext der Wahlen zum EP gestärkt.<sup>52</sup>

Im Ergebnis sollte das von der Kommission vorgeschlagene Szenario 6 eingedenkt 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. In diesem Sinne sollte „vom unausgeschöpften Potenzial des Lissabon-Vertrags Gebrauch“<sup>53</sup> gemacht werden. Auf dieser Grundlage wurden die rechtlichen und institutionellen Implikationen von Szenario 6 im Zuge einer europäischen Debatte, der sog. „Roadmap to Sibiu“, konkretisiert. Auf diesen von der Kommission vorgeschlagenen Fahrplan wurde vom Europäischen Rat mit der sog. „Leaders Agenda“ reagiert. 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. Mai 2019 ein Reformpaket für die EU27 geschnürt worden wäre. Dieses sollte vor dem Hintergrund des erfolgten Brexits die Handlungsfähigkeit der EU demonstrieren und sodann bis 2025 umgesetzt sein.

Zwar ist es dazu 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. Jedoch umfasst Szenario 6 Vorschläge, die für die aktuelle Reformdebatte weiterhin relevant sind. Denn sein Ausgangspunkt ist der „Weiter wie bisher“-Ansatz von Szenario 1, der auch für die überwiegend krisenbezogene Arbeit der seit 2019 amtierenden Kommission unter

- 
- 49 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 (1619 f.); differenzierend *Calliess*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, DÖV 2013, 785 ff.
- 50 Europäische Kommission, Mitteilung vom 6.12.2017 (sog. Nikolauspaket), KOM(2017) 823 final; vgl. ferner *Böttner*, Der Europäische Minister für Wirtschaft und Finanzen nach den Plänen der Kommission, ZEuS 2018, 69, 72ff.; *Jacquemain*, ZEuS 2015, 27 ff. und 46 ff.
- 51 Europäische Kommission (EPSC), EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16.02.2018, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc\\_-\\_road\\_to\\_sibiu\\_-\\_a\\_double-hatted\\_president.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_road_to_sibiu_-_a_double-hatted_president.pdf) (zuletzt besucht am: 18.4.2023).
- 52 Europäische Kommission (EPSC), EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16.02.2018, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/file/s/epsc\\_-\\_road\\_to\\_sibiu\\_-\\_building\\_on\\_the\\_spitzenkandidaten\\_model.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/file/s/epsc_-_road_to_sibiu_-_building_on_the_spitzenkandidaten_model.pdf) (zuletzt besucht am: 18.4.2023).
- 53 Vgl. dazu auch Europäische Kommission, Rede von Präsident Juncker zur Lage der Union 2017, Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchführbare Vorschläge zur Zukunft Europas.

Präsidentin Ursula von der Leyen prägend war. Da dieser Prozess eines „Muddeling Through“ gerade mit Blick auf eine Erweiterung mittel- und langfristig nicht ausreichen wird, um die EU wieder funktions- und handlungsfähiger zu machen, zielte Szenario 6 darauf ab, die insoweit notwendigen Reformen insbesondere auf Basis von Szenario 4 („Weniger, aber effizienter“) zu verwirklichen. Hieran möchten die nachfolgenden Ausführungen anknüpfen.

## C. Bausteine für eine effizientere und flexiblere EU der Zukunft

Das Weißbuch zur Zukunft Europas sowie das von der Kommission im September 2017 skizzierte Szenario 6 enthalten zahlreiche Vorschläge, die nicht von ungefähr auch Eingang in die aktuelle Reformdiskussion gefunden haben.<sup>54</sup> Vor diesem Hintergrund werden die vorstehend skizzierten Überlegungen aufgenommen und weiter konkretisiert, um auf diese Weise Bausteine für eine Reform der EU herauszukristallisieren. Deren vorrangiges Ziel sollte es sein, die EU erweiterungsfähig zu machen, indem ihre Arbeitsweise effizienter und ihre Architektur flexibler gestaltet wird.

### I. Stärkung der Effizienz der EU

#### 1. Institutionelle Reformen

Mit dem Ziel, die Effizienz der EU zu stärken, könnten – wie bereits erwähnt – das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates unter einem Doppelhut in einer Person vereint werden.<sup>55</sup> Würde man diesen Doppelhut im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament mit dem Spaltenkandidatenprozess sowie den sog. transnationalen Listen<sup>56</sup> kombinieren, so entstünde an der Spitze der EU ein Präsidentenamt, dass Handlungsfähigkeit und starke demokratische Legitimation in sich vereint: Auf einer europäischen Liste könnten allen Spaltenkandidaten kandidieren und so ein Europäischer Präsident von den Unionsbürgern direkt gewählt werden. Bei entsprechendem politischen Willen könnte dieser Vorschlag sogar ohne Vertragsänderung realisiert werden.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Siehe z.B. Franco-German Working Group on Institutional Reforms of the EU, Report “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21<sup>st</sup> Century”, 18. September 2023, verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320> (zuletzt besucht am: 21.04.2024); zuvor schon Calliess, Für einen besseren und größeren EU, FAZ Nr. 160 vom 13. Juli 2023, S. 6.

<sup>55</sup> Vgl. den offenen Wortlaut von Art. 15 VI, 17 VII EUV sowie den diesbezüglichen Vorschlag in der Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Lage der Union vom 14.9.2017.

<sup>56</sup> Dazu Giegerich, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, VerfBlog 2022/8/16.

<sup>57</sup> Europäische Kommission (EPSC), EPSC Note, Building on the Spaltenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16.02.2018 in Verbindung mit EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16.02.2018.

Im Zuge der Corona-Krise wurde mit dem europäischen Wiederaufbauplan Next Generation EU<sup>58</sup> ein neuer, durch gemeinsame Verschuldung finanziert Pfeiler der europäischen Solidarität auf den Weg gebracht: Dieser steht zwischen den projektbezogenen Transferleistungen aus den europäischen Fonds (Art. 162, 175 ff. AEUV) und den Nothilfen der sog. Rettungsschirme (Art. 136 III AEUV). Wenn die EU in diesem Rahmen nunmehr Schulden macht, muss sie auch in die Lage versetzt werden, diese zurückzuzahlen. Daher müssten die Mitgliedstaaten bereit sein, der EU in einem eng umgrenzten Bereich eine echte Steuerkompetenz einzuräumen,<sup>59</sup> an der es bislang fehlt.<sup>60</sup> Zugleich sollte dem Prinzip der Konditionalität dadurch entsprochen werden, dass jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an die grundsätzliche Bereitschaft zur Einhaltung der vereinbarten Regeln der WWU, konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Vorgaben des Europäischen Semesters sowie die Mindeststandards der Rechtsstaatlichkeit gekoppelt ist.<sup>61</sup>

Im Zuge dessen sollte dann erneut über das Amt eines Europäischen Finanzministers<sup>62</sup> nachgedacht werden. Um seine koordinierende Rolle zu verstärken, könnte er einen „Doppelhut“ bekommen, unter dem seine Rolle als Mitglied der Europäischen Kommission und als Präsident der Eurogruppe<sup>63</sup> zusammengefasst würde. Alternativ könnte dieses Amt um eine „Europäische Wirtschaftsregierung“<sup>64</sup> konzipiert werden. Ergänzend wäre vorstellbar, die Kontrolle überschuldeter Mitgliedstaaten und ihrer Reformprogramme auf eine in präventiver und reaktiver Hinsicht institutionell unabhängige Institution zu delegieren; dies könnte ein weiterentwickelter ESM (vgl. Art. 136 III AEUV) sein. Letzterer wäre in erster Linie für Fragen der Haushaltsüberwachung und der finanzwirtschaftlichen Stabilisierung zuständig, seine Vorschläge müssten aus Gründen der demokratischen Legitimation allerdings politisch durch den Finanzminister im Verbund mit der Eurogruppe überspielt werden können.<sup>65</sup>

<sup>58</sup> Schorkopf, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, NJW 2020, 3085 ff.; kritisch Ruffert, Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation EU, NVwZ 2020, 1777 ff.; BVerfG, Urt.v. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 171 ff. m.w.N.

<sup>59</sup> Waldhoff, Steuerhoheit für die EU?, 2021.

<sup>60</sup> Vgl. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 18 ff.; Kokott, Das Steuerrecht der EU, 2018.

<sup>61</sup> Calliess, in: Kirchhof/Keller/Schmidt (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (288 ff.).

<sup>62</sup> Für die Schaffung eines „EU-Finanzministeriums“ Selmayr, in: Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Bd. 4 § 23, 2014, S. 1387 (1619 f.); differenzierend Calliess, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, DÖV 2013, 785 ff.; ders., in: Kirchhof/Keller/Schmidt (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (290 ff.).

<sup>63</sup> Dazu Jacquemain, Ein seltener Blick: Die Euro-Gruppe aus juristischer Perspektive, ZEuS 2015, 27 ff. und 46 ff.

<sup>64</sup> Hierzu Herrmann, in: Giegerich (Hrsg.), Herausforderungen und Perspektiven der EU, 2012, S. 35 ff.; eher skeptisch Cremer, Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, 256 ff.; Cromme, Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU: auch eine Perspektive für die spätere Wiederannäherung von Großbritannien, EuR 2017, 206 (225 ff.).

<sup>65</sup> Vertiefend Calliess, in: Kirchhof/Keller/Schmidt (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (293 ff.).

Die Entwicklung von weiteren Elementen einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik als europäischem Pfeiler der NATO, die notfalls gem. Art. 42 VI, 46 EUV im Rahmen einer Pioniergruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit („PESCO“<sup>66</sup>) auf den Weg gebracht werden könnten, sollte durch die Schaffung einer eigenständigen Ratsformation der Verteidigungsminister begleitet werden. Ergänzend sollte ein Europäischer Sicherheitsrat, der die Expertise nationaler und europäischer Experten auf europäischer Ebene zusammenführt und Empfehlungen für den Europäischen Rat ausarbeitet, etabliert werden.

Nicht nur im Klimaschutz, sondern auch in anderen Umweltbereichen nähert sich die Staatengemeinschaft planetaren Grenzen und sogenannten Kippunkten, die umkehrbare Umweltkrisen auslösen und in der Folge ökonomische und soziale Instabilität bewirken können. Insoweit fordert Art. 11 AEUV im Sinne der Nachhaltigkeit eine konsequente Integration von Umweltbelangen in alle Politiken der EU. Im Zuge dessen ist ein wirksames Monitoring der mit dem Green Deal der EU begonnenen Transformation des Binnenmarktes<sup>67</sup> erforderlich. Mit diesem Ziel sollte der an der europäischen Gesetzgebung beratend beteiligte Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU in einen Ausschuss für Nachhaltigkeit umgewandelt werden.<sup>68</sup>

## 2. Von der Einstimmigkeit zur Mehrheit

Effizientere Entscheidungsverfahren stärken ebenfalls die Handlungsfähigkeit der EU. Insoweit führte der Vertrag von Lissabon sog. Passerelle- oder Brückenklauseln ein, die es ohne formale Vertragsänderung ermöglichen, von der Einstimmigkeitsabstimmung im Rat der EU zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen bzw. vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen.<sup>69</sup> Allgemein sieht Art. 48 VII EUV eine solche vereinfachte Änderung von Verfahrensvorschriften im AEUV (z.B. bei der Harmonisierung nationaler Steuern gem. Art. 113 AEUV) sowie im Titel V des EUV vor, die der Europäische Rat – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – einstimmig durch Beschluss erlassen kann. Zu beachten ist jedoch in beiden Fällen das Vetorecht der nationalen Parlamente (vgl. auch Art. 6 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union). Zusätzlich ergeben sich aus verfassungsrechtlichen Vorgaben einiger Mitgliedstaaten, u.a. Deutschlands, zusätzliche Verfahrenspflichten.<sup>70</sup>

Neben der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 VII EUV sieht der Vertrag von Lissabon an mehreren Stellen spezielle Passerellen vor, bei denen mittels einstimmiger Beschlussfassung im Rat, bzw. im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und

<sup>66</sup> Scheffel, Auf dem Weg zu einer europäischen Verteidigungsunion, NVwZ 2018, 1347.

<sup>67</sup> Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905; Franzius, Der „Green Deal“ in der Mehrebenenordnung, KlimR 2022, 2.

<sup>68</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2020, (online unter [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de) verfügbar), Rn. 503 ff. (718 ff. und 746 ff.).

<sup>69</sup> Ausführlicher Überblick: Peers, The Future of EU Treaty Amendments, Yearbook of European Law 2012, S. 17 ff.

<sup>70</sup> Zu alledem Calliess, Die neue EU, 2010, S. 93 ff., 273 ff.

Verteidigungspolitik (GASP) auch im Europäischen Rat, bereichsspezifische Verfahrensänderungen umgesetzt werden können. Diese finden sich u.a. im Bereich der Umweltpolitik (Art. 192 II UAbs. 2 AEUV), der Sozialpolitik (Art. 153 II UAbs. 4 AEUV), der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (Art. 312 II AEUV) sowie für den Fall einer Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 333 I AEUV).

Im Zentrum der politischen Reformdebatte steht die GASP. Nach wie vor gilt hier Einstimmigkeit (siehe Art. 22 I EUV, Art. 31 EUV, Art. 41 III EUV, Art. 218 XV AEUV). Im Zuge dessen konnten einzelne Mitgliedstaaten immer wieder außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen blockieren, was verdeutlicht, wie schwer es für die EU nach wie vor ist, "weltpolitikfähig" zu werden. Auch wenn die Einstimmigkeitsregel mittelfristig realistischerweise die Regel bleiben wird, wäre es von großer Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten in einem ersten Schritt das Potenzial der Brückenklausel des Art. 31 III EUV im Bereich der GASP ausschöpfen und im Hinblick auf bestimmte Maßnahmen zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen übergehen würden. Dazu zählen die Wahrung der Menschenrechte (Art. 21 EUV), die Einheit der EU bei Sanktionen als eines der stärksten außen- und sicherheitspolitischen Instrumente, in Kohärenz mit Art. 31 II EUV die Entscheidung über Gemeinsame Strategien in der Außen- und Sicherheitspolitik für regionale/thematische Prioritäten sowie die Beschlüsse über Zivile Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 28, 42 IV und 43 II EUV).

Um mögliche Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen die Aktivierung der Passerellen zu überwinden, könnten in den Beschluss zur Aktivierung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung nach Art. 31 III EUV flexible „Auffangnetze“ eingebaut werden. 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 Art. 31 II EUV lernen, der Fälle auflistet, die mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden sind. Auch die Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“ gem. Art. 31 I UAbs. 21 EUV kann Flexibilität im Hinblick auf den Übergang 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 III EUV festgelegt werden könnten, nicht gelten.<sup>71</sup> Im Sinne einer Ultima Ratio könnte man auch daran denken, das Auffangnetz des Art. 31 II UAbs. 2 EUV einzubauen. Hiernach sind die Mitgliedstaaten weiterhin in der Lage, die Anwendung der qualifizierten Mehrheit im Einzelfall „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 II UAbs. 1 EUV hinaus auch für Fälle zur Anwendung gebracht werden kann, in denen eine Passerelle-Klausel für den Übergang

71 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 31 EUV Rn. 1 ff.

zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit aktiviert wurde. Zumindest könnte man diese Klausel in den Aktivierungsbeschluss nach Art. 31 III EUV explizit aufnehmen. Auf gleiche Weise kann auch der in Art. 31 I UAbs. 2 EUV enthaltene Mechanismus der „konstruktiven Enthaltung“ im Kontext von durch die Passerelle-Klauseln ermöglichten Mehrheitsentscheidungen fruchtbar gemacht werden.

### 3. Prioritätensetzung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips

In inhaltlicher Hinsicht könnte sich die Kommission im Rahmen ihres Initiativrechts zur Stärkung der Effizienz der EU, wie in Szenario 4 vorgeschlagen, auf politische Prioritäten konzentrieren. Mit diesem Ziel könnten die Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten im Vorfeld der kommenden Wahlen zum Europäischen Parlament politische Prioritäten benennen, für die sie dann im Falle ihrer Wahl ein Mandat hätten.

Im Lichte dieser politischen Prioritäten und gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip könnte die Kommission entscheiden, auf die Ausübung bestimmter Zuständigkeiten zu verzichten (vgl. Art. 4 I und 5 II EUV). Da die EU folglich das betreffende Politikfeld nicht ausfüllen würde, behielten die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit (Art. 2 II AEUV). Zugleich müsste den in Art. 5 III und IV EUV niedergelegten Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eine stärkere Steuerungskraft im europäischen Rechtssetzungsprozess zugewiesen werden. Dies könnte durch ein vom europäischen Gesetzgeber verpflichtend zu beachtendes Prüfraster als gemeinsamer Referenzrahmen geschehen.<sup>72</sup>

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gem. Art. 5 IV EUV könnte im Sinne einer besseren Rechtsetzung (*Better Regulation*)<sup>73</sup> ein gesetzgeberischer „Werkzeugkasten“ (*Legislative Toolbox*) entfaltet werden, der einer flexibleren und insoweit die Kompetenzen der nationalen Parlamente stärker schonenden europäischen Gesetzgebung den Weg bereitet: 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 vorzugeben. 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 Anwen-

<sup>72</sup> Dazu ausführlich Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 271 ff.

<sup>73</sup> Europäische Kommission, Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union, KOM(2016) 615 final, S. 2; Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 87 ff.

dung 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 also „weniger tun“.

Eine solche Herangehensweise korrespondiert Szenario 4 des von der Kommission im Frühjahr 2017 vorgelegten Weißbuchs zur Zukunft der EU.<sup>74</sup> Danach konzentriert sich die EU auf einige zentrale Politikfelder und erhält hier mehr Kompetenzen, vor allem auch im Vollzugsbereich. Dafür werden Zuständigkeiten in anderen Politikfeldern reduziert oder ganz aufgegeben.<sup>75</sup> Zusätzlich würden „Opting-up“-Klauseln, die eine größere Flexibilität bei der Umsetzung europäischer Gesetzgebungsakte ermöglichen, die nationalen Parlamente in die Lage versetzen, maßgeschneiderte Lösungen für bestimmte Politikbereiche einzuführen. Die europäische Gesetzgebung wäre dann in bestimmten Politikbereichen noch stärker durch einen arbeitsteiligen Mehrebenenansatz auf der Grundlage gemeinsamer politischer Zielvorstellungen gekennzeichnet.<sup>76</sup>

Einige der vorstehenden Vorschläge spiegeln sich im Konzept der „Active Subsidiarity“, das die bereits erwähnte, von der Juncker Kommission eingesetzte Task Force in ihrem am 10. Juli 2018 vorgelegten Bericht als neue Arbeitsweise der EU vorgeschlagen hat. Im Zuge dessen soll sich die EU stärker an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit orientieren und lokalen und regionalen Behörden sowie nationalen Parlamenten einen wirksameren Beitrag im Rahmen der europäischen Politikgestaltung ermöglichen. Die Kommission hat die Vorschläge des Berichts in ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2018 aufgenommen und will das von der Task Force vorgeschlagene Prüfraster („grid“) zur Grundlage bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzgebungsvorschläge machen.<sup>77</sup> Dies geschah in der Erwartung, dass auch Europäisches Parlament (EP) und Rat das Prüfraster in ihre Verfahrensregeln integrieren, so dass der Weg für ein gemeinsames Verständnis von Subsidiarität in der EU geöffnet wird. Die österreichische Ratspräsidentschaft hat zwar mit ihrer Konferenz „Subsidiarität als Bauprinzip der EU“ und den darauf basierenden Bregenz-Deklaration vom 16. November 2018 die Vorschläge aufgegriffen. Jedoch müsste das Prüfraster über ein Protokoll zu den Verträgen gem. Art. 51 EUV oder wenigstens über eine interinstitutionelle Vereinbarung für alle EU-Institutionen verbindlich gemacht werden.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM(2017) 2025 final.

<sup>75</sup> Dazu *Calliess*, Bausteine einer erneuerten Europäischen Union, NVwZ 2018, 1 (5).

<sup>76</sup> Dazu ausführlich *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 213 ff.

<sup>77</sup> KOM(2018) 703 final = Bundesrat Drucksache 554/18 vom 5.11.2018, Prüfraster im Anhang 2.

<sup>78</sup> *Calliess*, in: Kirchhof/Keller/Schmidt (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (279 ff.).

Im Rahmen einer Vertragsänderung könnte schließlich ergänzend das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 III EUV präziser gefasst werden:

*„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, darf die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig werden, wenn und soweit Maßnahmen im Anwendungsbereich der Ziele des Art. 3 EUV erforderlich sind, um einer*

- *erheblichen Auseinanderentwicklung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Lebensverhältnisse,*
- *einer spürbaren Behinderung des grenzüberschreitenden Rechtsverkehrs oder*
- *einer den Wettbewerb nachhaltig verzerrenden Störung der Funktionsfähigkeit des einheitlichen Wirtschaftsraums der EU zu begegnen.“*

## II. Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

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.<sup>79</sup> Wie erwähnt, bildet das Recht eine Vertrauen schaffenden Brücke zwischen den Mitgliedstaaten. Wenn aber das europäische „law in the books“ im Zuge von Vollzugsdefiziten nicht mehr zum „law in practice“ wird, dann wird über das gemeinsame Wertefundament der EU gem. Art. 2 EUV<sup>80</sup> hinaus auch ganz allgemein das vorstehend erwähnte, in den vertraglichen Regeln zum Ausdruck kommende Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten der Mitgliedschaft in der EU gestört.<sup>81</sup> Im Zuge dessen erodiert die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten für das „europäische Gemeinwohl“<sup>82</sup>, wodurch die Funktionsfähigkeit der EU, ihre sog. Governance,<sup>83</sup> beeinträchtigt wird.

### 1. Kooperative Rechtsdurchsetzung

Vor diesem Hintergrund sollte im Bereich europäischer Prioritäten ein Modell kooperativer Rechtsdurchsetzung etabliert werden.<sup>84</sup> Ziel ist es, die EU in den prioritären Politikfeldern handlungs- und funktionsfähig zu erhalten. Dies ist insbesondere dort

79 Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 1973, S. 53; Zuleeg, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, 545; kritisch reflektierend von Bogdandy, Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, EUR 2017, 487.

80 Vertiefend Calliess, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, 1033.

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

82 Dazu Calliess, in: Brugger/Kirster/Anderheiden (Hrsg.), Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002, S. 173.

83 Europäische Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM(2001) 428 final vom 25.7.2001.

84 Ausführlich Calliess, in: Kirchhof/Keller/Schmidt (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (274 ff.).

von großer Bedeutung, wo die Mitgliedstaaten entweder aufgrund von defizitären *Governance*-Strukturen<sup>85</sup> nicht in der Lage oder aus politischen Gründen nicht willens sind, das Unionsrecht um- oder durchzusetzen. Hierbei geht es nicht um eine undifferenzierte Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben, sondern vielmehr um die Etablierung einer neuen Arbeitsmethode der EU, die sich auf Prioritäten konzentriert und hier „stark“ ist, sich aber dafür in anderen Bereichen zurückzieht oder zumindest – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – auf eine rahmenartige und auf Mindeststandards basierende Steuerung beschränkt.<sup>86</sup>

Im Hinblick auf die so skizzierte kooperative Rechtsdurchsetzung könnte das arbeitsteilige Modell der Wettbewerbspolitik wegweisend sein.<sup>87</sup> Im Bereich der Fusionskontrolle teilt die Fusionskontrollverordnung<sup>88</sup> die Zuständigkeit der Kontrolle zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden auf, wobei die Möglichkeit einer Verweisung bei getrennter Rechtsdurchsetzung besteht. Im Kartellrecht schafft die Verordnung 1/2003<sup>89</sup> ein Modell gemeinsamer Rechtsdurchsetzung durch ein Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden, im Zuge dessen 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. Aufbauend auf den vertraglichen Leitprinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit einerseits sowie der Solidarität andererseits würde dies bedeuten, dass die EU, dort wo es Defizite gibt, entsprechende Kapazitäten aufzubauen hilft (vgl. Art. 197 II AEUV). Im Hinblick hierauf sollte die EU finanzielle Anreize setzen und Formen der Zusammenarbeit entwickeln, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen und technischen Unterstützung durch die europäische Ebene reichen – etwa nach dem Vorbild des 2015 etablierten *Structural Reform Support Service* (SRSS)<sup>90</sup>, der zu einer eigenständigen Generaldirektion der Kommission aufgewertet wurde. Ergänzend müssen Kontrollmechanismen vorhanden sein, die europäische Handlungsmöglichkeiten 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 (ein

<sup>85</sup> Instruktiv dazu *Weinzierl*, in: Klemm/Schultheiß (Hrsg.), Die Krise in Griechenland, 2015, S. 448 ff.

<sup>86</sup> Vgl. *Calliess*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des VerwR II, 2021, § 34 Rn. 1 ff.

<sup>87</sup> Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM(2017) 2025, S. 22.

<sup>88</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates v. 20.1.2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. L 24/1.

<sup>89</sup> 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. L 1/1.

<sup>90</sup> 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, S. 448 ff.

europäisches öffentliches Gut<sup>91</sup>) gefährdet wird.<sup>92</sup> Im Zuge einer europäischen Auftragverantwortung würde die Kommission oder eine europäische Verwaltungsbehörde in Form einer Agentur die Vollzugsaufgabe übernehmen. Mit Blick auf die Eingriffstiefe in die mitgliedstaatliche Souveränität und das Subsidiaritätsprinzip kann ein solches Vorgehen freilich nur unter eng umgrenzten Voraussetzungen möglich sein:

- Es muss um eine konkrete Gefahr für die Verwirklichung eines europäischen öffentlichen Guts gehen, das zu den Prioritäten der EU zählt bzw. dessen Erfüllung von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer Politik ist.
- Es kann nur als *ultima ratio*, wenn also der Mitgliedstaat die europäische Unterstützung nicht annimmt oder diese nicht fruchtet, in Betracht kommen.
- Es muss zeitlich auf die Beseitigung der Gefahr für die Verwirklichung des europäischen öffentlichen Guts begrenzt sein.
- Es ist nur nach Zustimmung des Rates der EU, der insoweit allerdings nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, möglich.

Nach dem *ESMA-Urteil* des EuGH können einer Agentur schon heute 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. Wenn eine Rückbindung von Entscheidungen der Agentur an den Rat erfolgt, können einer Agentur jedoch darüberhinausgehende Befugnisse übertragen werden.<sup>93</sup>

Ein wegweisendes Modell schafft in diesem Zusammenhang die Verordnung über eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache.<sup>94</sup> Im Falle von Vollzugsdefiziten kann die Agentur Empfehlungen aussprechen und finanzielle, personelle oder technische Unterstützung leisten. Wenn aber die nationalen Behörden nicht kooperieren, dann kann sie – legitimiert durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit – als *ultima ratio* auch ohne vorherige Anfrage seitens des betroffenen Mitgliedstaats selbst einschreiten.<sup>95</sup> Nach diesem Modell der kooperativen Rechtsdurchsetzung könnte auch die europäische Asylagentur gestärkt werden, so dass Mitgliedstaaten in einer Krisensituation bei Asylverfahren in den „Hot Spots“ von europäischen Beamten entlastet werden. Verbesserte Durchsetzung ist auch ein Schlüsselthema im Bereich der „Security Union“, im Zuge derer die Europäische Staatsanwaltschaft über Art. 86 IV AEUV mit der Verfolgung von grenzüberschreitendem Terrorismus und organisierter Kriminalität betraut werden könnte. Insoweit müssten auch

91 Zum Begriff: *Steinbach/van Aaken*, Ökonomische Analyse des Völker- und Europarechts, 2019, S. 49 ff. und 70 ff.; zu diesem Begründungsansatz Glienicker Gruppe, Aufbruch in die Euro-Union, ZRP 2013, 248 ff.

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

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

94 Vgl. insbes. Art. 42 Verordnung (EU) 2019/1896.

95 Zur Idee: *Calliess*, Bausteine einer erneuerten Europäischen Union, NVwZ 2018, 1 (6); ausf. *Strobel*, Föderative Rechtsdurchsetzung, 2024.

die personellen und fachlichen Kompetenzen der bestehenden Behörden Europol und Eurojust gestärkt werden, so dass unter ihrer Anleitung arbeitende europäische Ermittlungsteams in grenzüberschreitenden Fällen zur Normalität werden. In strategischer Hinsicht könnte (basierend auf der dem Europäischen Auswärtigen Dienst zugeordneten Einheit INTSEN) eine European Intelligence Unit zur besseren Koordinierung der Mitgliedstaaten und zur Erarbeitung europäischer Strategien der Bekämpfung von Terrorismus etabliert werden.<sup>96</sup> Überdies bedarf ein zukunftsfähiger digitaler Binnenmarkt (Industrie 4.0; KI) einer effektiven Gewährleistung von Cybersicherheit. Insoweit ist die EU insgesamt so schwach wie ihr schwächster Mitgliedstaat. Daraus muss die bestehende Agentur für Cybersicherheit ENISA gestärkt werden, so dass sie im Verbund mit den nationalen Behörden strategische und – wenn es auf nationaler Ebene Ausfälle gibt – auch operative Befugnisse hat. Um Desinformation und Fake News zu bekämpfen und die europäische Demokratie resilenter zu machen, könnte überdies eine europäische öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gegründet werden, die auf Unabhängigkeit und strikter Neutralität beruht.<sup>97</sup>

## 2. Rechtsstaatlichkeit im europäischen Verfassungsgerichtsverbund

### a) Vorlageverfahren

Zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten zwischen EuGH und nationalen Verfassungsgerichten ist verschiedentlich ein Kompetenzgerichtshof der EU vorgeschlagen worden.<sup>98</sup> Jedoch würde die Rolle des EuGH hier nur weitergereicht, so dass eine bessere Akzeptanz seiner dann letztverbindlichen Entscheidungen zweifelhaft erscheint. Zielführender erscheint es zum einen, wenn der EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AEUV generell in die Lage versetzt werden würde, den Prüfungsumfang über die vom Vorlagegericht gestellten Fragen hinaus auf Kompetenzfragen auszudehnen und dabei die Kontrolldichte am Maßstab des erwähnten Prüfrasters zu Art. 5 EUV zu stärken.<sup>99</sup> Ferner wäre daran zu denken, allen nationalen Verfassungsgerichten ein Recht zur Stellungnahme einzuräumen, wenn in Verfahren vor dem EuGH Ultra-Vires-Verstöße, Verletzungen der Verfassungidentität oder der grundlegenden Werte des Art. 2 EUV gerügt werden. Zugleich könnte eine Art umgekehrte Vorlagepflicht eingeführt werden, im Zuge derer der EuGH in Fällen gravierender Kompetenzkonflikte, die möglicherweise die durch Art. 4 II EUV gesicherte Verfassungidentität der Mitgliedstaaten berühren, die nationalen Verfassungsgerichte im Wege einer Vorlage einbinden und um Auslegungshilfen bitten muss. Eine solche

---

96 Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016.

97 Dazu *Calliess*, Demokratie unter Beschuss, DGAP Policy Brief Nr. 5 2021 (online verfügbar).

98 *Goll/Kenntner*, Brauchen wir ein Europäisches Kompetenzgericht?. Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten, EuZW 2002, 101; *Krings*, Die Kompetenzkontrolle der EU – einer muss es ja machen, ZRP 2020, 160 (161); kritisch *Schnettger*, Verbindlichkeit, 2021, S. 356 ff.

99 Ausführlich *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1999, S. 297 ff.

Lösung würde den EuGH als föderales Kompetenzgericht in die Pflicht nehmen, ihn proaktiv in einen kooperativen Dialog mit den nationalen Verfassungsgerichten bringen und solchermaßen für die mitgliedstaatlichen Belange sensibilisieren.

### **b) Europäische Rechtsstaatsplattform**

Ergänzend könnte man eine europäische Rechtsstaatsplattform schaffen, auf der sich EuGH-Richter, die Präsidenten der nationalen Verfassungsgerichte oder die für das Europarecht zuständigen nationalen Verfassungsrichter mit Sachverständigen aus der Wissenschaft zusammenfinden, um Kompetenz- und Verfassungskonflikte zu diskutieren und im Wege von Gutachten und Berichten zu entschärfen. Jeder Mitgliedstaat hat zwei Plätze, die er entweder mit einem Richter und einem Experten oder auch nur mit zwei Experten besetzen kann. Die Zuständigkeit der Plattform sollte auf grundlegende Fragen des Unionsrechts, wie z.B. die Verfassungsidentität (Art. 4 II EUV), die Auslegung der europäischen Werte (Art. 2 EUV) einschließlich der Rechtsstaatlichkeit und die Reichweite des Anwendungsvorrangs beschränkt bleiben. Wo immer möglich sollten insoweit die Arbeiten der Venedig-Kommission des Europarates berücksichtigt werden. Als so konstituiertes Konsultationsgremium könnte der Europäische Verfassungsrat losgelöst von konkreten Fällen, aber durchaus unter abstrakter Berücksichtigung aktueller Problemfälle, auf Basis der Gutachten und Berichte Leitlinien zu den für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund zentralen Fragen erarbeiten. Diese müssten in der Praxis von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten in konkreten Fällen im Rahmen der Auslegung und Anwendung des Rechts berücksichtigt werden.

### **c) Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsbeschwerde**

Mit Blick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Unionsbürger, die durch die Charta der Grundrechte der EU gewährten Grundrechte durchzusetzen, besteht bislang kein unionsrechtliches Äquivalent zur Verfassungsbeschwerde. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung<sup>100</sup> schlägt insoweit sehr ambitioniert vor, „... dass die Rechte aus der EU- Grundrechtecharta vor dem EuGH künftig auch dann eingeklagt werden können, wenn ein Mitgliedstaat im Anwendungsbereich seines nationalen Rechts handelt.“ Zwar gibt es einen zentralen Rechtsschutz der Einzelnen vor dem Luxemburger Gerichtshof im Weg der Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 IV AEUV, den der EuGH jedoch mit der sog. *Plaumann*-Formel, die er auch nach der Ergänzung des Art. 263 IV AEUV im Zuge des Vertrages von Lissabon im Fall *Inuit* aufrecht erhielt, bis heute sehr restriktiv handhabt.<sup>101</sup> Kompensatorisch weist der EuGH dem dezentralen

100 Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 132.

101 EuGH, Slg. 1963, 211 (237 f.) = BeckRS 2004, 72624 – *Plaumann* und EuGH, ECLI:EU:C:2013:625 Rn. 50 f. = BeckEuRS 2011, 648147 – *Inuit*; im Kontext vertiefend *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 230 AEUV Rn. 30 ff. und 54 ff. mwN.; krit. *Calliess*, Kohärenz und Konvergenz beim europä-

Rechtsschutz durch die nationalen Gerichte im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV eine besondere Schutzfunktion zu, indem sie im Anwendungsbereich des vorrangigen Unionsrechts als „europäische Richter“ fungieren und als solche Mitverantwortung für die grundrechtskonforme Auslegung und Anwendung des Unionsrechts tragen. Eine bedenkliche Schutzlücke entsteht, wenn es ein nationales Gericht nicht für erforderlich hält, dem EuGH eine Gültigkeitsfrage vorzulegen<sup>102</sup> oder aber dem Einzelnen kraft nationalen Prozessrechts schon kein Zugang zu den nationalen Gerichten gewährt wird.<sup>103</sup>

Es ist diese Situation, die dazu Anlass gibt, für den Fall der Verletzung eines Grundrechts aus der Charta über einen direkten Zugang zum EuGH nachzudenken, etwa in Form einer Art. 263 IV AEUV ergänzenden Grundrechtsbeschwerde.<sup>104</sup> Denn das Bestehen wirksamer Kontrollmöglichkeiten gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt gem. Art. 19 I EUV ist bereits heute eines der Kernelemente der von Art. 2 EUV geforderten europäischen Rechtsstaatlichkeit.<sup>105</sup> Dafür müssen im europäischen Gerichtsverbund<sup>106</sup> europäischer und nationaler Rechtsschutz in effektiver Weise miteinander verzahnt sein. Dies bedeutet konsequent weitergedacht, dass dort, wo vor den nationalen Gerichten entweder gar kein<sup>107</sup> oder kein effektiver Rechtsschutz<sup>108</sup> gegenüber Unionsrecht besteht, direkter Rechtsschutz vor dem EuGH mittels einer Grundrechtsbeschwerde gewährleistet sein müsste. Eine solche müsste sich freilich strikt am prozessualen Grundsatz der Subsidiarität orientieren.<sup>109</sup> Dieser stellt einen allgemeinen Grundsatz des Verfassungsprozessrechts dar und würde im vorliegenden Kontext verlangen, dass der Kläger alles ihm Mögliche tut, damit eine Grundrechtsverletzung bereits im nationalen Instanzenzug unterbleibt oder beseitigt wird. Käme der Kläger dem nicht nach, so würde ihm das Rechtsschutzbedürfnis vor dem EuGH fehlen.

---

ischen Individualrechtsschutz. Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, 3577 (3581).

- 102 Dazu *Calliess*, Der EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Grundgesetzes, NJW 2013, 1905 ff.
- 103 So EuG, Slg. 2002, II-2365 Rn. 47 = EuR 2002, 691 – Jégo-Quéré; ähnlich GA Jacobs, Schlussanträge vom 21.3.2002, Slg. 2002 I-06677 Rn. 40 ff. = BeckRS 2012, 80723 – UPA; dagegen EuGH, Urteil vom 25.7.2002, EuGH, Slg. 2002 I-06677 Rn. 6 ff. iVm. Rn. 35 ff. = EuR 2002, 699 – UPA und EuGH, Slg. 2004, I-3425 Rn. 29 = EuZW 2004, 343 – Jégo-Quéré.
- 104 *Pernice*, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847 (858); *Mahlmann*, Die Grundrechtscharta der Europäischen Union, ZEuS 2000, 419 (440 f.); *Calliess*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261 (267 f.) mwN.
- 105 EuGH, Slg. 1986, 1339 = BeckRS 2004, 72996 – Les Verts.
- 106 *Voßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, 1 ff.
- 107 *Schneider*, Es gibt noch Richter in Luxemburg. Zum Individualrechtsschutz durch europäische Gerichte, NJW 2002, 2927 (2928).
- 108 *Nettesheim*, Effektive Rechtsschutzgewährleistung im arbeitsteiligen System europäischen Rechtsschutzes, JZ 2002, 928 (932 ff.).
- 109 Vgl. § 90 II S. 1 BVerfGG; BVerfGE 70, 35 (53 ff.).

### III. Stärkung der Flexibilität der EU

#### 1. Einführung

Gemäß ihrem (inoffiziellen) Motto ist die EU „in Vielfalt geeint“. Vielfalt ist Stärke und Herausforderung der EU zugleich, Einheit und Gleichbehandlung (Art. 4 II EUV; Art. 18 AEUV) sind das Ideal der europäischen Integration. Im Zuge der Erweiterung ist die EU in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht freilich immer heterogener geworden. Wenn hieraus so unterschiedliche Interessen resultieren, dass im Rahmen europäischer Politiken kein Konsens mehr über notwenige Maßnahmen und Reformen zu erreichen ist, dann gerät die EU – analog zur (stark ökonomisch begründeten) Analyse des Historikers Paul Kennedy – in den Zustand eines ihre Existenz bedrohenden „imperial overstretch“.<sup>110</sup> Vor diesem Hintergrund kommt Szenario 3 des Weißbuchs ins Spiel. Es gilt die zukünftige Architektur mittels "Coalitions of the Willing", 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<sup>111</sup>, flexibler (und damit zugleich dynamischer) zu gestalten, um solchermaßen Prozesse der Desintegration zu verhindern.

#### 2. Differenzierte Integration durch konzentrische Kreise

Insoweit ließe sich zum einen eine neue Architektur für die EU vorstellen, in deren Mittelpunkt sich ein innerer Kreis („Kerneuropa“<sup>112</sup>) von Mitgliedstaaten befindet, die eine Politische Union, definiert durch einen voll funktionsfähigen Euro- und Schengenraum, und eine Verteidigungsunion verwirklichen wollen (Szenario 5 mit 3 und 2). Dabei teilt die Kernunion die Aufgaben und Kompetenzen der sie umgebenden Kreise, die von einem supranationalen Binnenmarkt über eine Zollunion bis hin zu verschiedenen Formen intergouvernementaler Kooperation reichen können. Das langfristige Ziel aller Mitgliedstaaten bliebe das einer immer engeren Union. Allerdings würde dieses Ziel durch „zwischenzeitliche“ Differenzierung erreicht werden.<sup>113</sup> Ein solches (relativ statisches) „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das pa-

<sup>110</sup> Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers, 1987, S. 536 ff.; dazu Calliess, in: Calliess/Isak (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, S. 10 ff.

<sup>111</sup> Dazu im Überblick Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 28 ff.; Piris, The Future of Europe, 2012, S. 61 ff. sowie am Beispiel Umweltpolitik Calliess, Das EU-Umweltrecht im politischen Dilemma zwischen Einheit und Vielfalt. Von der verstärkten Zusammenarbeit zur komplementären Flexibilität, EurUP 2007, 54.

<sup>112</sup> Vgl. z.B. das sog. Schäuble/Lamers-Papier, dazu die Beiträge von Lamers, Green, Wessels und Hasse, Ein Kerneuropa in der Europäischen Union?, Wirtschaftsdienst Vol. 74 (1994), 495 ff.

<sup>113</sup> Ausführlich Calliess, in: Kirchhof/Keller/Schmidt (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (282 ff.); vertiefend ders., The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, Yearbook of European Law Vol. 40 (2021), 3 (27 ff.).

ralelle und voneinander getrennte Räume mit verschiedener Integrationsdichte etabliert, wird allerdings nicht nur von den Beitrittskandidaten, sondern auch von vielen Mitgliedstaaten abgelehnt. Insoweit besteht die Befürchtung, zu "Europäern 2. Klasse" zu werden.

### 3. Eine durch den Binnenmarkt definierte Kernunion plus Pioniergruppen

Als Alternative ließe sich eine neue Architektur für die EU vorstellen, in deren Mittelpunkt sich ein innerer Kreis („Kernunion“) von Mitgliedstaaten befindet. Anders als dies bislang diskutierte Kerneuropa-Vorschläge intendieren, sollte sich dieser Kern der EU aber nicht über eine vertiefte politische Integration definieren, sondern über den ökonomischen Minimalkonsens der EU, den Binnenmarkt samt ihn ordnungspolitisch flankierender Politiken (Szenario 2 mit 3 und 4 bzw. 5). Denn nach wie vor ist die Teilhabe am Binnenmarkt und seinen über die Strukturfonds finanzierten Kohäsionspolitiken das treibende Motiv einer Mitgliedschaft in der EU. Auch wenn dies auf den ersten Blick dem historischen Narrativ der europäischen Integration widerspricht, so würde Mitgliedschaft in der EU im Kern Mitgliedschaft im Binnenmarkt samt flankierender Politiken (z.B. Handel, Umwelt- und Verbraucherschutz) bedeuten. Dies würde nicht nur viele Konflikte der EU, die ja primär um die europäische Beschränkung nationaler Souveränität in politischen Fragen kreisen, entschärfen. Sondern dies würde auch die erwähnten Vollzugsprobleme reduzieren, da es beim Binnenmarkt um politisch weniger sensible und komplexe Politikbereiche geht, die zugleich weitgehend in einem Zusammenspiel von Zivilgesellschaft und Gerichten durchgesetzt werden. Stichwort ist hier die durch die Marktfreiheiten bewirkte Mobilisierung der Unionsbürger für die Durchsetzung des Unionsrechts,<sup>114</sup> die im auf konkretisierende Legislativmaßnahmen angewiesenen Schengenraum (wenn überhaupt) nur begrenzt gespiegelt werden kann.

Jener Kreis von Mitgliedstaaten, die mehr (politische) Integration, also z.B. einen voll funktionsfähigen Euro- oder Schengenraum oder eine Verteidigungsunion verwirklichen wollen, könnten dies von der durch den Binnenmarkt definierten Kernunion ausgehend in Pioniergruppen tun. Um den Binnenmarktkern der EU würden sich in Form von überschneidenden Kreisen jene stärker integrierte politische Räume bilden, die miteinander über gemeinsame Institutionen, die Funktionsprinzipien des Anwendungsvorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Unionsrechts sowie die europäischen Ordnungsprinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Subsidiarität, Solidarität und Kohärenz verbunden sind. 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. Die daraus fließenden Vorteile, der europäische Mehrwert der Pioniergruppe, stünde jedoch nur deren Mitgliedern offen, bildet aber damit zugleich einen Anreiz, der Pioniergruppe beizutreten.

---

<sup>114</sup> Erstmals EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (25) – Van Gend & Loos; dazu *Kingreen*, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches VerfR*, 2. Aufl. 2009, 705 ff.; *Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997, S. 175 ff.; *Calliess*, *Die neue EU*, 2010, 364 ff.

All dies 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 – keine neuen Institutionen gründen. Vielmehr würden die bestehenden EU-Institutionen schmittmengenartig genutzt und ihre Verfahren und Entscheidungsbefugnisse für die jeweilige Pioniergruppe samt finanzieller Mittel, erweitert. 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 (zum Binnenmarktkern zusätzlichen) Haushalt, der sich aus den von den Pionierstaaten vereinbarten Mitteln speist.

Mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten zum Binnenmarktkern, könnte diese neue Architektur aufs Gleis gesetzt und dann auch als Integrationsoption für „alte“ Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

#### 4. Mehr Flexibilität in der Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in der EU ist – wie die Austrittsklausel des Art. 50 EUV unterstreicht – auf Freiwilligkeit gegründet. Die nicht an einer Pioniergruppe teilnehmenden Mitgliedstaaten können mit allen Rechten und Pflichten (vgl. allgemein Art. 4 II EUV) im Binnenmarktkern der Union verbleiben, ohne dass insoweit die „Verfassungserwartung“ des Art. 1 EUV gilt, dass an weiteren Integrationsschritten der „immer engeren Union“ mitzuwirken ist.<sup>115</sup> Zugleich dürfen sie andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Pioniergruppen zu bilden.<sup>116</sup>

Die Pioniergruppen gehen mit dem Ziel vertiefter Integration voran und schaffen insoweit ein positives Beispiel, dessen Ausstrahlungswirkung in Form der mit der Mitgliedschaft verbundenen Vorteile andere Mitgliedstaaten motiviert, sich anzuschließen. Die vertiefte Integration der Pioniergruppen könnte sich im Wege einer (idealiter durch Vertragsänderung entsprechend erleichterten Form) verstärkten Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV (im Bereich der Verteidigungspolitik gem. Art. 42 VI, 46 EUV), hilfsweise aber auch im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit vollziehen. Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit muss gem. Art. 20 II EUV i.V.m. Art. 329 I AEUV von einer qualifizierten Mehrheit aller Mitgliedstaaten im Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt werden; Einstimmigkeit ist insoweit nur noch im

---

<sup>115</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 1/16, 19.02.2016, 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.“

<sup>116</sup> Erklärung von Rom, Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, 25.3.2017.

Rahmen der GASP erforderlich.<sup>117</sup> Anschließend müssten die an einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten neue Regeln im Einklang mit der jeweiligen Rechtsgrundlage im Vertrag annehmen. Damit z.B. innerhalb von „Pioniergruppen“ die Entscheidungsfindung nicht durch die Einstimmigkeitsregel behindert wird, muss die in Artikel 333 AEUV festgelegte spezifische Passerelleklausel für die verstärkte Zusammenarbeit genutzt werden, die es der Pioniergruppe ermöglicht, abweichend von der Rechtsgrundlage der jeweiligen Politik (z.B. Art. 113 AEUV) ihren Entscheidungsprozess von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit umzustellen.

Im Ergebnis könnte eine neue Architektur der EU 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 all denjenigen Mitgliedstaaten der EU den Zugang ermöglichen, die willens und in der Lage sind, deren ambitioniertere Ziele zu verwirklichen (vgl. auch Art. 331 I AEUV). Andererseits zeichnen sich Pioniergruppen gerade dadurch aus, dass sie nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner spiegeln, sondern 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 vorstehend skizzierten Modell der kooperativen Rechtdurchsetzung 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. Zu diesem Zweck müsste jede Pioniergruppe zwingend über eine Austritts- und Ausschlussklausel verfügen. Diese könnte nach dem Vorbild von Art. 46 IV und V EUV gestaltet werden, der die verteidigungspolitischen Pioniergruppen (PESCO) adressiert. Der Austritt oder Ausschluss aus der Pioniergruppe würde aber nicht die Mitgliedschaft in der EU betreffen, vielmehr fielet der betreffende Mitgliedstaat in die durch den Binnenmarkt definierte Kernunion zurück, womit er freilich die Integrationsvorteile der verlassenen Pioniergruppe verliert.

## D. Ausblick

Die nach wie vor andauernde europäische Polykrise hat gezeigt, dass in der EU Reformbedarf besteht. 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

---

<sup>117</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 329 EUV Rn. 2 f.

eine Antwort auf die Frage voraussetzt, welche Art EU Mitgliedstaaten und Bürger wollen.

Der Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten gemeinsam bilden, 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.

Vor dem Hintergrund der im Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas formulierten Szenarien, die unterschiedliche Entwicklungspfade der EU definieren und illustrieren, wurden vorstehend Vorschläge für eine flexiblere Arbeitsmethode der EU gemacht, die mehr Effizienz durch Konzentration auf politische Prioritäten bewirken soll. Das Recht ist und bleibt in allen Szenarien ein zentrales Instrument, um den darin bestehenden permanenten Integrationsprozess zu bewältigen.

Insbesondere 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.