

## Eine Roadmap zur Gründung einer Europäischen Politischen Union (EPU) – Sechs Etappen zu ihrer Verwirklichung

Von Christos Mavrakos, Brüssel\*

*Immer wieder kommt es vor, dass europäische Politiker den Standpunkt vertreten, die EU solle sich bezogen auf ihren heutigen Entwicklungsstand viel weiterreichende Ziele in ihrem politischen Aktionsradius setzen. Dabei scheiden sich die Geister, inwieweit die Verfolgung dieser Ziele zuallererst eine umfassende Überarbeitung der aktuellen institutionellen Struktur der EU, einschließlich der Verabschiedung einer durch föderale Züge gekennzeichneten Verfassung, voraussetzt. Lähmend wirken sich darüber hinaus die in 2005 in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Volksabstimmungen über das Projekt einer Verfassung für Europa aus. Das Gespenst dieser Rückschläge scheint weiter um das europäische Haus zu streifen und dessen politische Elite zu verfolgen.*

*Um aus dieser Pattsituation herauszukommen, geht der vorliegende Beitrag zunächst davon aus, dass die Entscheidung in eine höhere Stufe der europäischen Integration, eine sogenannte "Europäische Politische Union", überzugehen, von jedem einzelnen Mitgliedstaat eigenständig und nach seinem eigenen nationalen Interesse zu treffen ist. Der Beitrag stellt dann denjenigen Mitgliedstaaten, die sich für einen solchen Übergang aussprechen würden, eine für die Realisierung dieses Projekts geeignete und aus sechs Etappen bestehende Roadmap zur Verfügung. Dabei geht es vorwiegend darum, die nötige inner- und zwischenstaatliche demokratische Legitimität, wie auch eine erhöhte Effizienz, des Verfahrens zu gewährleisten.*

### I. Einführung und Fragestellung

Öfters ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass sich europäische Politiker ersten Ranges durch visionäre Reden zum Thema Europa und Vollendung seiner politischen Integration zu Wort gemeldet haben. Es genügt an dieser Stelle an nur zwei solcher Reden zu erinnern: diejenige des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, vom 18. November 2018, vor dem Bundestag in Berlin<sup>1</sup> und diejenige, die viel früher, nämlich am 12. Mai 2000, vom damaligen deutschen Außenminister Joschka Fischer an der Humboldt Universität zu Berlin<sup>2</sup> gehalten wurde.

\* Der Verfasser ist ehemaliger Beamter im Generalsekretariat des Rates der EU.

1 Der vollständige Text der Rede vom Staatspräsidenten *E. Macron* ist, in Fassung, unter: [https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/18/le-president-de-la-republique-a-berlin-pour-la-commemoration-du-18-novembre-und,-in-deutscher-Übersetzung,-unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/580034/08acc4cada11d97943a64a985d850377/kw46\\_volkstrauertag\\_gedenkrede\\_macron-data.pdf](https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/18/le-president-de-la-republique-a-berlin-pour-la-commemoration-du-18-novembre-und,-in-deutscher-Übersetzung,-unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/580034/08acc4cada11d97943a64a985d850377/kw46_volkstrauertag_gedenkrede_macron-data.pdf) zu finden.

2 Der vollständige Text der Rede vom ehemaligen deutschen Außenminister *J. Fischer* ist, in Fassung, unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-f>

In seiner Rede vom 18. November 2018 vor den gesamten Abgeordneten und den Mitgliedern der deutschen Regierung, versammelt im Bundestag, hat Präsident Macron ein leidenschaftliches pro-europäisches Plädoyer abgegeben. In diesem Zusammenhang hat er insbesondere an Deutschland appelliert, zusammen mit Frankreich eine „neue Etappe“ im Prozess der europäischen Integration zu eröffnen. Dazu hat der französische Präsident zwar nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass Europa sich die Mittel einer verstärkten Souveränität zulegt. Bezüglich der im Laufe dieser „neuen Etappe“ anzugehenden Aufgaben, zeigte er sich sogar damit einverstanden, dass die EU ihre politische Aktion auf Bereiche wie die Grenzverwaltung, eine gemeinsame Verteidigung, eine gerechte Regulierung der digitalen Welt, ihre Währungsunabhängigkeit wie auch ihre Ernährungsunabhängigkeit ausdehnt. Zur Frage der für die Realisierung dieser Projekte geeigneten institutionellen Architektur hat sich der französische Präsident allerdings eher wortkarg gezeigt. Zu diesem Zweck wäre also, so könnte man annehmen, die heutige Verfassungsstruktur der EU, seiner Ansicht nach, adäquat, ohne sie einer groß angelegten Überarbeitung unterziehen zu müssen.

Achtzehn Jahre früher, am 12. Mai 2000, hat sich der damalige deutsche Außenminister in einem genauso leidenschaftlichen Plädoyer für eine Vollendung der politischen Integration Europas ausgesprochen. Allerdings, hinsichtlich der Frage, ob eine überarbeitete institutionelle Struktur dazu erforderlich gewesen wäre, vertrat er die diametral entgegengesetzte Ansicht, das anzustrebende Ziel sei nur durch den Abschluss eines konstitutionellen Vertrags zur Gründung einer auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhenden Europäischen Föderation zu erreichen.

Es trifft zwar bekanntlich zu, dass zwischen diesen beiden Reden, nämlich im Jahre 2005, der Entwurf einer Verfassung für Europa durch die Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden abgelehnt worden ist.<sup>3</sup> Diese Ereignisse haben zweifelsohne die Geister geprägt und können sicherlich die extreme Umsicht, mit der sich die europäische politische Elite seitdem auf diesem „rutschigen“ Terrain bewegt, erklären.

Andererseits darf aber auch nicht übersehen werden, dass die jetzige Verfassungsstruktur der EU gravierende Mängel aufweist, wie beispielsweise das öfters angeprangerte Demokratiedefizit ihrer aktuellen Organ- und Entscheidungsstruktur, insbesondere ihrer exekutiven Branche, das Manko eines effizienten Entscheidungsmechanismus (siehe etwa das Nebeneinanderbestehen von mehreren unterschiedlichen Prozeduren, die verschiedenen opt-outs, die so genannten verstärkten Zusammenarbeiten, etc.) oder auch das Vorhandensein von immer noch unklaren,

ischer-808150 und, in französischer Übersetzung, unter: [https://www.senat.fr/europe/avenir\\_union/fischer\\_052000.pdf](https://www.senat.fr/europe/avenir_union/fischer_052000.pdf) zu finden.

3 Über die Entstehung und das Schicksal des Projekts einer Verfassung für Europa, s. *W. Weidenfeld*, Die Europäische Verfassung verstehen, 2006; *G. Amato/H. Bribosia/B. De Witte*, Genèse et destinée de la Constitution européenne/Genesis and destiny of the European Constitution, 2007; für einen Vergleich zwischen dem Verfassungsvertrag und dem darauffolgenden Vertrag von Lissabon s. *F. C. Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, ZaöRV 2007, S. 1141.

ja sogar unzureichenden EU-Kompetenzen.<sup>4</sup> Wenn es sich nun aber so verhält, so scheint es heutzutage mehr als zweifelhaft, ob beim Ausbleiben einer groß angelegten Überarbeitung die heutige EU-Verfassungsstruktur der löblichen Vision von Präsident Macron bezüglich einer „neuen Etappe“ in der europäischen Integration förderlich sein könnte.

Schließt man sich nun aber der These an, die Eröffnung einer ehrgeizigen „neuen Etappe“ im Prozess der europäischen politischen Integration lasse sich auf Grundlage der aktuellen Verfassungsstruktur der EU kaum ins Auge fassen, so drängt sich von selbst die Frage auf, wieso denn eine *föderationsartige Verfassung* keine angemessene rechtliche Antwort für die genannte „neue Etappe“ sein könnte.<sup>5</sup> Bejaht man diese Frage, wie dies Außenminister Fischer im Jahr 2000 getan hat, so könnte diese Etappe die Form einer *Europäischen Politischen Union* (EPU) annehmen.

Was die vorige Frage betrifft, so braucht an dieser Stelle nur daran erinnert zu werden, dass eine auf dem Prinzip des Föderalismus beruhende Verfassung folgende Mindestelemente beinhaltet:

- eine eindeutige Festlegung der der föderalen Struktur zugewiesenen Kompetenzen so wie auch deren Einstufung in exklusive, konkurrierende oder komplementäre Kompetenzen; infolge dieser Festlegung, eine ebenso eindeutige Abgrenzung der föderalen von den mitgliedstaatlichen Kompetenzen wie auch eine Klarstellung, dass die föderale Struktur über keine *Kompetenz-Kompetenz* verfügt;
- die Festlegung eines verbindlichen und allgemeingültigen Grundrechtskatalogs, am Maßstab dessen alle Staatsgewalt auf dem Gebiet der Föderation kontrolliert wird, egal ob sie von der Föderation selbst oder – bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen – von ihren Mitgliedern ausgeht;
- die Einrichtung einer institutionellen Architektur, welche die notwendige funktionelle Teilung der gesamten föderalen Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative in die Tat umsetzt, und

4 Vgl. zu den Problemen und Defiziten der aktuellen EU insb. A. Hatje/J. Schwarze, Der Zusammenhalt der Europäischen Union, EuR 2019, S. 153, 160; J. P. Terhechte, Die Europäische Union als Innovationsverbund - Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU, EuR 2017, S. 4, 18; R. Geiger, Die Europäische Union - Wege aus der Krise?, in: Lorenzmeier/Folz, Recht und Realität, FS für Christoph Vedder, 2017, S. 112; speziell zum Demokratiedefizit s. C. Franzius, Demokratisierung der Europäischen Union, EuR 2013, S. 655; zu den Defiziten der EU idF des Nizza Vertrags, s. W. Weidenfeld, Die Europäische Verfassung verstehen, 2006, S. 12.

5 War am Anfang des Integrationsprozesses davon ausgegangen, dass dieser Prozess in einem europäischen Bundesstaat münden würde, so ist man heutzutage stattdessen fast einstimmig der Ansicht, der genannte Prozess zeichne sich durch seine „offene Finalität“ aus (vgl. zu den gegensätzlichen Begriffen einer bundesstaatlichen bzw. offenen Finalität des europäischen Integrationsprozesses J. P. Terhechte, Die Europäische Union als Innovationsverbund - Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU, EuR 2017, S. 4, 21, 25 mwN in den Fußnoten 108, 109 und 131); zur europäischen Föderalismusdebatte vgl. u.a. L. Kühnhardt, Europäische Union und föderale Idee: Europapolitik in der Umbruchzeit, 1993; R. Luster, Bundesstaat Europäische Union, 1988; E. Vistrich, After 1992: The United States of Europe, 1989; Nicolaides/Howse (Hrsg.), The Federal Vision - Legitimacy and Levels of Governments in the United States of the European Union, 2001; G. Verhofstadt, The United States of Europe, 2006.

- anstelle der heutigen so genannten „Gemeinschaftsmethode“, welche der Europäischen Exekutive keine vollständige demokratische Legitimität verleiht, einen auf der langjährigen Tradition des europäischen Parlamentarismus beruhenden demokratischen Entscheidungsmechanismus.<sup>6</sup>

Es wäre eben diesen Elementen einer nach dem Föderationsprinzip aufgebauten EPU zu verdanken, dass die Mängel der aktuellen EU behoben würden, ohne dabei die bestehende und erwünschte Vielfalt der föderierten Mitglieder außer Acht zu lassen.

Ob sie nun bejaht oder verneint werden soll, gehört die Frage nach der Zweckmäßigkeit bzw. Notwendigkeit für die EU, eine groß angelegte Überarbeitung ihrer aktuellen institutionellen Struktur in Angriff zu nehmen, einschließlich der Verabschiedung einer durch föderale Züge gekennzeichneten Verfassung, zu den Gretchenfragen nicht so sehr für die EU selbst, sondern vielmehr für die nationalen Europa-Politiken. Denn ihre Beantwortung setzt eine durch die EU-Mitgliedstaaten selbst vorzunehmende sehr subtile Abwägung der vorhersehbaren Folgen eines möglichen Beitritts zu einer föderalen EPU voraus. Im Falle eines Beitritts, würde etwa der auf den ersten Blick offenkundige Verlust an Souveränität des beitretenden Staates mit einem mindestens so großen Zugewinn an globaler politischer Macht kompensiert, oder nicht?

Infolge ihrer sensiblen Natur darf und muss diese Gretchenfrage von jedem einzelnen Mitgliedstaat nur *eigenständig* beantwortet werden. Darüber hinaus, angesichts ihrer kontroversen Natur, ist es mehr als unwahrscheinlich, dass die EU-Mitgliedstaaten diese Frage je *zeitgleich* bejahen könnten.

Angenommen, dass sich am Ende dieser eigenständigen Beurteilungen eine kritische Masse von EU-Mitgliedstaaten, darunter mindestens Frankreich und Deutschland, in einer EPU- und verfassungsfreundlichen Avantgarde zusammenfüge, so müssten sich diese Staaten noch die Frage stellen, welchem *Verfahren* gefolgt werden sollte, damit der Gesamtprozess der Gründung einer EPU einen erfolgreichen Abschluss erfahren könnte. Vor dem Hintergrund bisher eher entmutigender Erfahrungen mit Projekten ähnlicher Art ist es tatsächlich nur logisch, die nötigen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, damit der Verhandlungsprozess nicht auf halbem Wege infolge von Hindernissen jeglicher Art zum Stillstand kommt.

In diesem Zusammenhang darf in der Tat nicht übersehen werden, dass die Errichtung einer mit föderalen staatlichen Merkmalen ausgestatteten EPU außer auf *inhaltliche* (bezüglich zum Beispiel ihrer Kompetenzausstattung oder ihres Entscheidungsmechanismus) auch auf *vorausgehende unüberwindbare Verfahrenshindernisse* stoßen kann.

6 Dazu A. Hatje, Demokratie in der Europäischen Union – Plädoyer für eine parlamentarisch verantwortliche Regierung der EU, in: Hatje (Hrsg.), Verfassungszustand und Verfassungsentwicklung der Europäischen Union, Europarecht Beiheft 2/15, S. 39 ff; zu den in Frage kommenden Optionen zur Stärkung der Demokratie in Europa s. etwa C. Franzius, Demokratisierung der Europäischen Union, EuR 2013, S. 655, 663.

Genauer gesagt, ehe die den konkreten *materiellen Gehalt* einer EPU betreffenden Grundsatzfragen in Verhandlungen thematisiert werden können, werden zunächst einmal ein *geeignetes Verfahren* und ein *passender Rahmen* in Form einer *Roadmap* dringend benötigt. Eine derartige Roadmap sollte darauf ausgerichtet sein, allen Beteiligten zu ermöglichen, ihren Standpunkt zum Projekt der Gründung einer EPU angemessen geltend zu machen, ohne dass die Einen, wenn auch in der Mehrheit, den Anderen, *per definitionem* in der Minderheit, ihren Willen aufzwingen können.

Die Grundzüge einer solchen Roadmap – gedacht vor allem für die Regierungen derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die sich bei der Schaffung einer auf einer föderalen Verfassung beruhenden EPU konkret engagieren würden – zu skizzieren, dies ist die Aufgabe, der sich das vorliegende Papier stellen will. Sollten diese Regierungen dabei das im Artikel 48 des EU-Vertrags (EUV) vorgesehene Revisionsverfahren zugrunde legen oder vielmehr neue Wege einschlagen und einem Alternativverfahren folgen? Und, im letzteren Fall, wie könnte dieses Verfahren aussehen?

## II. Das zur Errichtung einer EPU anzuwendende Verfahren

### 1. Die im Artikel 48 EUV festgelegten Revisionsverfahren

Der geltende EU-Vertrag (EUV) sieht, in seinem Artikel 48, zwei unterschiedliche Verfahren zur Revision seines Inhalts vor: das *ordentliche*, auf der einen, und das *vereinfachte Revisionsverfahren*, auf der anderen Seite.

#### a) Die Ausgestaltung des ordentlichen Revisionsverfahrens

Angesichts der Tragweite des in Frage kommenden Projekts könnte bei der Schaffung einer EPU nur das ordentliche Verfahren zur Anwendung kommen. Diesem Verfahren zufolge durchläuft eine Vertragsrevision im Wesentlichen *vier Etappen*:

- *primo*, auf Vorschlag der Regierung eines Mitgliedstaates, des Europäischen Parlamentes oder der Kommission an den Rat, der ihn an den Europäischen Rat weiterleitet, *beschließt der Europäische Rat* mit einfacher Mehrheit, *die vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen*, und anschließend *beruft sein Präsident einen Konvent* mit dem Auftrag *ein*, im Konsensverfahren eine an eine Inter-gouvernementale Konferenz (IGK) zu richtende Empfehlung anzunehmen;
- *secundo*, am Ende der Beratungen des Konvents, *beruft der Präsident des Europäischen Rates eine IGK ein*, um im gegenseitigen Einvernehmen die am Vertrag vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren;
- *tertio*, am Ende der Beratungen der IGK und nach Unterzeichnung des Vertrags zur Änderung des EUV, *wird der Änderungsvertrag durch die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert* (Zustim-

mung durch Parlament oder Volk; Unterzeichnung durch das Staatsoberhaupt und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde);

- *quarto, nachdem er durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist, tritt der Änderungsvertrag in Kraft*; haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags ein oder mehrere Mitgliedstaaten ihn immer noch nicht ratifiziert, vier Fünftel von ihnen aber es bereits getan, so *befasst sich der Europäische Rat mit der Frage* (ohne nähere Angabe bzgl. des Inhalts eines eventuellen Beschlusses oder der Abstimmungsregel für dessen Annahme).

b) *Die Eignung des ordentlichen Revisionsverfahrens zur Errichtung einer EPU*

Bei näherer Betrachtung stellt sich allerdings das ordentliche Revisionsverfahren des Artikels 48 EUV als eher *ungeeignet für die Realisierung des Projekts der Schaffung einer EPU* heraus.

Wie es sich am Begriff „Änderungsverfahren“ sowie am Wortlaut des Artikels 48 EUV schon ablesen lässt, ist einerseits das durch diese Vorschrift eingeführte Verfahren offensichtlich grundsätzlich für *eine Ausdehnung oder Verringerung der vorhandenen Zuständigkeiten der EU* gedacht, wobei die *Natur der EU* als solche unangetastet bleibt.<sup>7</sup> Demgegenüber geht es beim Projekt der Schaffung einer EPU nicht so sehr um eine bloße Justierung von Zuständigkeiten, sondern vielmehr um die Gründung einer *Neuen Politischen Entität*, welche sich ihrer Natur nach grundsätzlich von der heutigen EU unterscheidet. Es geht um die Gründung einer Entität, die intern wie auch extern mit *föderalen staatlichen Prärogativen* ausgestattet wäre.

Sollte man sich andererseits nichtsdestotrotz entschließen, zwecks Schaffung einer EPU doch auf das ordentliche Revisionsverfahren des EUV zurückzugreifen, so hätte dies zur Folge, dass dieses Projekt auf eine *verfahrensrechtliche Grundlage* gestellt würde, welche nicht nur den einem solchen Projekt innewohnenden demokratischen Erfordernissen nicht gerecht wird (s. zu diesen Erfordernissen Punkt II. 2. a), weiter unten), sondern auch schlicht und einfach *das erklärte Ziel der Schaffung einer EPU nicht erreichen kann*. Letzteres lässt sich sowohl bei der *Aufnahme von Verhandlungen* wie auch beim *Inkrafttreten der EPU* feststellen.

Was die *Aufnahme von Verhandlungen* zur Schaffung einer EPU angeht, so hätte der Rückgriff auf den genannten Artikel 48 EUV, der – wie bereits erwähnt – zu diesem Zweck einen mit einfacher Mehrheit zu fassenden *Beschluss des Europäischen Rates* vorsieht, zunächst zur Folge, dass die Entscheidungsmacht, die europäischen Völker in die genannten Verhandlungen einzubeziehen oder nicht,

<sup>7</sup> Über die Fragen der substantiellen Grenzen des Änderungsverfahrens nach Art. 48 EUV bzw. des Ausmaßes der unionsrechtlichen Selbstverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung des genannten Vertragsänderungsverfahrens, s. insb. *H.-H. Herrnfed*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2012, Art. 48 EUV, Rn. 13, 22 und 23; *M. Klamert*, in: Kellerbauer/Klamert/Tomkin (Hrsg.), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights - A commentary, 2019, Art. 48, Rn. 26.



allein den Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, vorbehalten bliebe, ohne den Völkern selbst jegliches direktes Mitspracherecht zu gewähren. Angesichts dessen, dass die Aufnahme von Verhandlungen, gemäß Artikel 48 EUV, einen mit *einfacher Mehrheit* zu fassen den Beschluss des Europäischen Rates voraussetzt, könnte ein Rückgriff auf das ordentliche Revisionsverfahren des EUV außerdem zur Folge haben, dass eine *abweichende Minderheit* im Europäischen Rat in Geiselhaft genommen würde, ob sie nun positiv oder negativ zu diesem Projekt stünde. In der Tat, im Falle einer positiven Entscheidung des Europäischen Rates, würden diejenigen Mitgliedstaaten, die dagegen abgestimmt hätten, in den Sog von unerwünschten Verhandlungen geraten. Und, umgekehrt, im Falle einer negativen Entscheidung (im Grunde genommen, einer Nicht-Entscheidung) des Europäischen Rates, würden diejenigen Mitgliedstaaten, die aus Überzeugung für die Schaffung einer EPU abgestimmt hätten, mit leeren Händen dastehen.

Ebenso, was die *Ratifizierung* und das *effektive Inkrafttreten einer EPU* angeht, so könnte der Rückgriff auf den Artikel 48 EUV, der bekanntlich, in seinem Absatz 4 Satz 2, das Inkrafttreten eines Vertrags zur Änderung des EUV von seiner *Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten* abhängig macht, dazu führen, dass hier sogar eine *überwiegende Mehrheit* von Mitgliedstaaten, die sich *positiv zur Gründung einer EPU* positionierten, in Geiselhaft genommen wird. Es würde nämlich zunächst ausreichen, dass sich ein einziger Mitgliedstaat dagegen sträubt, den Änderungsvertrag zur Gründung einer EPU zu ratifizieren, um das ganze Projekt in Schach zu halten. Zwar schwächt sich, gemäß Artikel 48 Absatz 5 EUV, diese Sperrwirkung zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Änderungsvertrags leicht ab. In der Tat, sollten innerhalb dieser Frist vier Fünftel der Mitgliedstaaten, d.h. 22 von 27 (unter Nichtberücksichtigung des Vereinigten Königreichs), den Änderungsvertrag bereits ratifiziert haben, so bestünde, nach der obengenannten Vorschrift, die Möglichkeit, den Europäischen Rat (vermutlich) mit der Frage nach der politischen Zukunft des zwar unterzeichneten aber immer noch in der Schwebe liegenden Vertrags zu „befassen“. Diese Abhilfe greift jedoch zu spät und zu wenig ein. Zu spät, weil sie erst zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Vertrags zur Verfügung steht. Zu wenig, weil die Vier-Fünftel-Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht ein Inkrafttreten des Änderungsvertrags, sondern eine bloße Befassung des Europäischen Rates über dessen Schicksal bewirken kann. Diese Vier-Fünftel-Mehrheit bedeutet außerdem, dass, wenn nicht schon ein einziger, so doch bereits 6 Mitgliedstaaten (d.h. ein Fünftel aller Mitgliedstaaten, unter Nichtberücksichtigung des Vereinigten Königreichs) weiterhin ausreichen, um eine Befassung des Europäischen Rates und somit ein mögliches Inkrafttreten des Änderungsvertrags zu verhindern und dies unter Missachtung des Willens der übrigen 21 Mitgliedstaaten.

Berücksichtigt man indes, dass es sich bei der Gründung einer EPU um ein Projekt mit sehr weitreichenden Auswirkungen auf die politische Zukunft der europä-

ischen Bürger handelt, so kann solch ein Projekt nur auf der Grundlage eines *effizienten und innen- und zwischenstaatlich demokratischen Verfahrens* durchgeführt werden, und zwar von seinen Anfängen bis zu seiner Vollendung. Dies bedeutet, dass die Haltung jedweden Mitgliedstaates, jedweden europäischen Volkes zur Frage einer „immer engeren Union der Völker Europas“,<sup>8</sup> ob sie nun eine befürwortende oder eine ablehnende ist, genauso beachtet werden muss. *Niemand sollte, mit anderen Worten, in Sachen EPU-Projekt, juristisch gehalten sein bzw. politisch gezwungen werden, gegen seinen Willen eine Handlung vorzunehmen bzw. zu unterlassen.*

## 2. Die von einem Alternativverfahren zur Errichtung einer EPU zu erfüllenden Vorgaben

Gelangt man nun zu der Schlussfolgerung, dass das im Artikel 48 EUV vorgesehene Revisionsverfahren aus den vorstehend genannten Gründen für die Errichtung einer EPU ungeeignet ist, so stellt sich die weitere Frage, wie ein *Alternativverfahren* zur Gründung einer im Willen der europäischen Völker fest verankerten EPU aussehen könnte, insbesondere welchen *demokratischen Erfordernissen* es genügen sollte und an welche *inhärenten Grenzen* es stoßen könnte.

Wenn sich das auszuarbeitende Alternativverfahren vom EUV-Revisionsverfahren schon zu distanzieren hat, so sind die vorgenannten Erfordernisse und Grenzen vielmehr aus den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts hinsichtlich der Aushandlung, unter gleichberechtigten und souveränen Staaten, eines klassischen internationalen Textes<sup>9</sup> zu gewinnen, wobei der Eigenschaft der künftigen EPU als eines Zusammenschlusses von Staaten *und* von Völkern<sup>10</sup> gebührend Rechnung getragen werden sollte. Auch dürfte bei der Ausgestaltung dieses Alternativverfahrens nicht übersehen werden, dass, wenn auch juristisch eine *neue Entität*, die EPU immerhin eine Emanation, eine stärker integrierte Form der aktuellen EU darstellen würde. Demnach kann die seit Jahrzehnten aufgebaute politische Realität in Europa nicht einfach außer Acht gelassen werden.

### a) Die von einem Alternativverfahren zu beachtenden demokratischen Erfordernisse

Was erst einmal die *demokratischen Erfordernisse* betrifft, denen ein Alternativverfahren zu genügen hat, so sollte es, erstens, *uneingeschränkt umfassend* sein. In der Anfangsphase des Projekts zur Errichtung einer EPU dürfte insbesondere

<sup>8</sup> Präambel des EUV, 13. Erwägungsgrund.

<sup>9</sup> Zu den im Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK, Teil II, Art. 6-25) vorgesehenen Regeln für das Vertragsschlussverfahren und das Inkrafttreten von völkerrechtlichen Verträgen, s. *M. Krajewski*, Völkerrecht, 1. Aufl. 2017; *P. Daillier/A. Pellet*, Droit international public, L.G.D.J. 1994, 5. Aufl., S. 125 ff; für eine systematische Darstellung des einschlägigen Verfahrens s. <https://www.juralib.de/schema/5863/voelkerrechtliche-vertraege>.

<sup>10</sup> Zu dieser Eigenschaft der aktuellen EU s. bereits das bahnbrechende Urteil: EuGH, Rs. 26/62 (Van Gend & Loos), ECLI:EU:C:1963:1, Slg. 1963, 1, Rn. 23.



keine Regierung, kein Volk eines Landes, welches bisher am Projekt der europäischen Einigung als (derzeitiges oder ehemaliges) Mitglied der EU teilgenommen hat, außer Acht gelassen werden.

Ein Alternativverfahren sollte, zweitens, so konzipiert sein, dass der im Völkerrecht verankerte *Grundsatz der souveränen Gleichheit der teilnehmenden Staaten* beachtet wird<sup>11</sup>.

Was die *Aufnahme von Verhandlungen* zur Schaffung einer EPU zunächst einmal angeht, so sollte, anders als der Artikel 48 EUV impliziert, kein Mitgliedstaat kraft oder mangels eines Beschlusses eines kollektiven Entscheidungsgremiums, etwa des Europäischen Rates, entweder gezwungen werden, an unerwünschten Verhandlungen teilzunehmen (was vorkommen kann, wenn die nach Artikel 48 EUV zur Aufnahme von Verhandlungen erforderliche einfache Mehrheit erreicht wird) oder daran gehindert werden, in erwünschte Verhandlungen einzutreten (eine Situation, die dann entstehen kann, wenn die oben erwähnte Mehrheit nicht erreicht wird). Bei Vorliegen der ersten Alternative ist es übrigens nicht einzusehen, wieso denn das Endergebnis der Verhandlungen unter anderem durch Stellungnahmen von nur aus Rechtszwang und nicht aus Überzeugung teilnehmenden Staaten geprägt sein sollte.

Das Erfordernis, die souveräne Gleichheit aller teilnehmenden Staaten zu achten, betrifft auch die *Phase der Ratifizierung und des Inkrafttretens des Vertrags zur Gründung einer EPU*. Auch in dieser Phase dürfte kein Mitgliedstaat nur wegen der für das Inkrafttreten des Vertrags geltenden Bedingungen entweder gezwungen werden, an der EPU teilzunehmen (was eigentlich jeder normal umsichtige Staat leicht abwenden kann), oder aber daran gehindert werden, zusammen mit anderen bereitwilligen Mitgliedstaaten auf die effektive Einführung einer EPU hinzuwirken (was dagegen erfahrungsgemäß eher einfacher eintreten kann).

Allgemein gesehen erfordert der Grundsatz der souveränen Gleichheit unter Staaten, dass der Wille aller Beteiligten, ob er befürwortend oder ablehnend der Errichtung einer EPU gegenübersteht, gleich zu behandeln ist.<sup>12</sup> Dies bedeutet wiederum, dass die Verantwortung für etwaige Zurückweisungen des Projekts von deren Urhebern und in keiner Weise von denjenigen, die das Ratifikationsverfahren erfolgreich abgeschlossen haben, getragen werden sollte. Demnach sollte einem Alternativverfahren zur Einführung einer EPU zufolge nicht vorkommen, dass nach langwierigen und zähen Verhandlungen die Befürworter des Projekts von denjenigen Partnern in Schach gehalten werden, die – aus welchen Gründen auch immer – den EPU-Vertrag nicht rechtzeitig ratifizieren können. So sehr

11 Zum Verhältnis zwischen dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Demokratiegebot im heutigen Völkerrecht s. J. Kokott, *Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht*, ZaöRV 64 (2004), S. 517-533.

12 Zum völkerrechtlichen Grundprinzip der souveränen Gleichheit s. M. Krajewski, *Völkerrecht*, 1. Aufl. 2017, S. 167; vgl. für eine Definition der "Souveränität": Bundeszentrale für politische Bildung unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22890/souveraenitaet>, wonach als solche „die Fähigkeit eines Staates zu rechtlicher Selbstbestimmung und Selbstbindung im Verkehr mit anderen Staaten und Völkerrechtssubjekten“ zu verstehen ist.

Letztere die Möglichkeit behalten müssen, sich weiterhin souverän für ihre Nicht-Teilnahme am EPU-Projekt zu entscheiden, so wenig darf ihnen die Möglichkeit zustehen, die Realisierung dieses Projekts durch andere, ihm wohlwollender gegenüberstehende Partner zu vereiteln.

Ein Alternativverfahren sollte, drittens, dafür Sorge tragen, dass *der* (positive oder negative) *Wille der betroffenen europäischen Völker in allen entscheidenden Stadien des Verfahrens zur Kenntnis genommen wird*, so dass sichergestellt werden kann, dass die EPU über die *stärkste mögliche demokratische Legitimation* verfügt.<sup>13</sup>

Dies kann nur dadurch erreicht werden, dass die europäischen Völker nicht nur über einen Vertrag, der den Grundsatz der Gründung einer EPU in juristische Termini umsetzt, sondern auch, und vor allem, über den genannten Grundsatz selbst angehört werden sollten. Im Hinblick auf die umfassende und globale Tragweite des in Frage kommenden Projekts, ist es in der Tat schwer nachvollziehbar, wieso denn für die *Umsetzung des Grundsatzes der Gründung einer EPU in Vertragstext* die Zustimmung der Völker gelegentlich gefragt wird, hingegen über den *genannten Grundsatz selbst* eine Entscheidung der europäischen Exekutiven, auch wenn auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, ausreichend ist. In jedem Fall, mangels einer vorzeitigen Einbeziehung der Völker in die Verhandlungen, werden die Erfolgchancen des gesamten Unterfangens ernsthaft beeinträchtigt. Denn, wenn das „Ob“ und das „Wie“ eines politischen Projekts so verbunden werden, dass sie erst am Ende des Verhandlungsprozesses in einer einzigen Volksbefragung hinterfragt werden, dann besteht die Gefahr, Argwohn und Misstrauen für das Projekt als Ganzes heraufzubeschwören.

Es wäre übrigens ein Widerspruch in sich, wenn, obgleich die Gründung einer echten EPU logischerweise zu einer – zugunsten eben dieser Union – ernsthaften Schmälerung der den europäischen Exekutiven aktuell verfassungsgemäß zustehenden Befugnisse führen würde, die Entscheidungsbefugnis für die Aufnahme von Verhandlungen nichtsdestoweniger ausschließlich bei den genannten Exekutiven belassen würde. In solch einem Fall käme nämlich eine durch die europäischen Exekutiven gefällte Entscheidung zur Aufnahme von konkreten Verhandlungen zur Gründung einer EPU einer stillschweigenden Zustimmung ihrerseits gleich, ihre aktuellen verfassungsmäßigen Kompetenzen künftig – wenn auch nur zum Teil – aufzugeben. Eingesetzt gegen EPU-wohlgesinnte Regierungen, würde ein derartiges Argument, wie man sich leicht vorstellen kann, ein schweres Geschütz in den Händen von populistischen EPU-Gegnern darstellen.

Aus diesen Gründen, genauso wenig wie die *Entscheidung über den unterzeichneten Vertrag zur Gründung einer EPU*, sollte auch die *Entscheidung über die*

13 Allgemein zu der Problematik der demokratischen Legitimation des Unionshandelns, siehe etwa A. Hatje/J. Schwarze, Der Zusammenhalt der Europäischen Union, EuR 2019, S. 153, 165; J. P. Terhechte, Die Europäische Union als Innovationsverbund - Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU, EuR 2017, S. 4, 26.

*Aufnahme von Verhandlungen zwecks Aushandlung dieses Vertrags* nicht ausschließlich den europäischen Exekutiven vorbehalten bleiben. Man darf ruhig in dieser Hinsicht etwas mehr Demokratie wagen!

*b) Die aus den genannten demokratischen Erfordernissen fließenden Grenzen des Alternativverfahrens*

Was anschließend die *inhärenten Grenzen* eines den oben erwähnten Erfordernissen genügenden Alternativverfahrens betrifft, so würde zwar eine nach diesem Verfahren entstandene EPU über eine noch nie dagewesene demokratische Legitimierung und Homogenität verfügen. Sie wäre ja von einem klaren und an zwei unterschiedlichen Momenten geäußerten Volkswillen getragen und, anders als gegenwärtig, von jeglicher variablen Geometrie befreit.

Dennoch darf dieses Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass gleichzeitig eine nach solch einem Alternativverfahren ins Leben gerufene EPU eine *kleinere Anzahl von Mitgliedstaaten als die gegenwärtige EU* haben kann (s. zu den möglichen Etappen, an denen der eine oder andere Mitgliedstaat ausfallen kann, Punkt II. 4. weiter unten). Darüber hinaus kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass der Rückgriff auf solch ein Verfahren schlicht und ergreifend fehlschlägt und somit die Realisierung einer EPU als momentan undurchführbar erscheinen lässt.

Diese nicht auszuschließenden Perspektiven dürfen jedoch keinen Anlass dazu geben, den Kopf in den Sand zu stecken und in den Anstrengungen für die Schaffung einer EPU nachzulassen. Zum einen stellen weder ein Stillstand aus lauter Angst vor schleichenden antieuropäischen Populismen, noch eine ähnlich motivierte bloße Verteidigung des aktuellen *Status quo* eine nennenswerte Perspektive für die Zukunft des europäischen politischen Projekts dar. In einem solchen Szenario würde nämlich die jetzige EU ernste Gefahr laufen, schrittweise und unwiderruflich zu schrumpfen und auseinanderzufallen. Zum anderen, selbst wenn – wie vorhin gesagt – ein Alternativverfahren keine hundertprozentig sichere Erfolgsgarantie bietet, so ist es auch nicht zum hundertprozentigen Scheitern verurteilt.

Den inhärenten Grenzen des Alternativverfahrens zum Trotz lässt sich demnach festhalten, dass es sich lohnt, dieses Verfahren in Betracht zu ziehen und seine Grenzen in Kauf zu nehmen.

### **3. Der Mindestinhalt des Alternativverfahrens zur Gründung einer EPU**

Im Großen und Ganzen ergibt sich aus den vorhergenannten Erfordernissen und Grenzen, dass *vom Inhalt her ein Alternativverfahren zur Gründung einer EPU* aus mindestens *sechs Elementen* bestehen muss, ohne dass es an dieser Stelle auf deren logische oder zeitliche Reihenfolge ankäme.

Erstens sollten über einen unterzeichneten *Vertrag zur Festlegung der Bedingungen und Modalitäten für die Errichtung einer EPU* an einem einheitlichen Datum

in allen Mitgliedstaaten, die am Vertragsentwurf im Konvent mitgewirkt und ihn unterzeichnet hätten, *abschließende Volksabstimmungen* abgehalten werden.<sup>14</sup> Dieses Erfordernis zielt darauf ab, die EPU auf ein solides demokratisches Fundament zu stellen und ein Gefühl der Eigenverantwortung für das Projekt der politischen Integration Europas – neben den politischen Eliten und Technokraten – auch bei den europäischen Völkern neu entstehen zu lassen.

Zweitens sollte, *nach Ablauf einer bestimmten Frist ab dem Zeitpunkt seiner Unterzeichnung, der Vertrag unter der Voraussetzung in Kraft treten*, dass er innerhalb dieser Frist von einer zu bestimmenden Mindestanzahl von Unterzeichnerstaaten ratifiziert wurde.<sup>15</sup> Außerdem, sobald er in Kraft treten und mithin die Identität der an der EPU teilnehmenden Staaten definitiv feststehen würde, müssten diese Staaten geschlossen zwecks Austritts aus der jetzigen EU das im Artikel 50 EUV vorgesehene Verfahren in Gang setzen. Zu diesem Zweck könnten sie sogar unverzüglich der (alten) EU Leitlinien für den Abschluss, seitens der EPU, eines Vertrages über die Modalitäten ihres geschlossenen Austritts aus der EU unterbreiten, wobei Letztere nur noch aus denjenigen Staaten bestehen würde, die keine EPU-Mitglieder geworden wären. Die erwähnten Leitlinien könnten übrigens im Vertrag zur Gründung einer EPU, beispielsweise in Form eines verstärkten Assoziierungsregimes nach dem Vorbild des Abkommens über einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), vorgezeichnet sein, was auch der Fall beim Recht jeden Mitgliedstaates der EU, seinen Beitritt zur EPU später zu beantragen, sein könnte. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags über die Modalitäten ihres Austritts aus der EU, müssten die EPU-Partnerstaaten aus Gründen der Rechtssicherheit ihre Mitwirkung an der Arbeit der (für sie alten) EU freiwillig aussetzen.

Drittens sollten außerdem, über den *Grundsatz bzw. die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der Errichtung einer EPU*, an einem einheitlichen Datum und in allen bereitwilligen Mitgliedstaaten *vorbereitende Volksabstimmungen* abgehalten werden. Ähnlich wie bei den abschließenden Volksabstimmungen würden die vorbereitenden Volksabstimmungen gleiche Ziele, insbesondere die Entstehung bei den Bürgern eines Gefühls der Eigenverantwortung für das EPU-Projekt, verfolgen. Darüber hinaus, da die vorbereitenden Volksbefragungen frei durch die interessierten Regierungen beschlossen wären, könnte von einer unzulässigen Einmischung der europäischen Instanzen in die verfassungsmäßige Autonomie der Mitgliedstaaten keine Rede sein. Die positiv verlaufenen vorbereitenden Volksabstimmungen würden als unmittelbar von den Völkern an ihre jeweiligen Regierungen erteilte *Mandate zwecks Führung von Verhandlungen zur Gründung einer EPU* fungieren.

14 Für eine ausführliche Übersicht über Referenden / Volksentscheide zu europäischen Fragen s. [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-20\\_10\\_Thesen\\_EU-Volksentscheide.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-20_10_Thesen_EU-Volksentscheide.pdf).

15 Zu den Bedingungen und Modalitäten des Inkrafttretens eines völkerrechtlichen Vertrages, M. Krajewski, Völkerrecht, 1. Auflage 2017; A. Mahiou, Kommentar unter Art. 24 WVK, in: Corten/Klein, Les Conventions de Vienne sur le droit des traités, S. 1029, 2006; Vgl. P. Daillier/A. Pellet (Fn. 9), S. 159 ff.

Viertens, was den *konkreten Verhandlungsrahmen* betrifft, so sollten die Verhandlungen in einem aus Vertretern der *nationalen Regierungen und der Parlamente derjenigen Mitgliedstaaten, in denen die vorbereitenden Volksabstimmungen erfolgreich verlaufen wären*, zusammengesetzten *Konvent* stattfinden. Dessen Auftrag bestünde darin, durch Konsens den endgültigen Entwurf des Gründungsvertrags der künftigen EPU auszuarbeiten. Da im Konvent die Regierungen über ein *Vetorecht* verfügten, erübrigte sich, eine getrennte IGK einzuberufen.

Fünftens sollte die *Entscheidung, ob und in welchen der* (aktuellen und möglicherweise ehemaligen) *EU-Mitgliedstaaten vorbereitende Volksabstimmungen abgehalten würden*, von den jeweiligen Regierungen *in zwar autonomer, zugleich aber koordinierter Weise* getroffen werden, und zwar in zweierlei Hinsicht. Einerseits, sollte die vorhergenannte Entscheidung durch jede einzelne Regierung *am Ende einer eigenen Beurteilung einer an alle Regierungen vorab gestellten gemeinsamen Frage* gefällt werden. Die an alle Regierungen in diesem Zusammenhang gerichtete Frage sollte keineswegs einfach lauten, ob „mehr oder weniger Europa“ abstrakt *wünschenswert* wäre, sondern vielmehr, ob „mehr Europa“ im aktuellen europäischen und internationalen Kontext *erforderlich* ist (was die konkrete Formulierung dieser Frage angeht, s. weiter unten). Andererseits, damit die vorhergenannte Entscheidung durch jede einzelne Regierung in voller Kenntnis des Standpunktes ihrer Partner gefällt werden kann und die Festlegung eines einheitlichen Datums für die Abhaltung der vorbereitenden Volksabstimmungen europaweit ermöglicht wird, sollte die Entscheidung durch jede Regierung, unbeschadet ihrer autonomen Natur, *im Rahmen des Europäischen Rates* bekannt gemacht und festgestellt werden. Es ist in der Tat unrealistisch zu denken, dass die Entscheidung über die Abhaltung von vorbereitenden Volksabstimmungen ohne die vorhin skizzierte Mindestkoordinierung unter den betroffenen Regierungen hätte getroffen werden können.

Sechstens, in Vorbereitung der zuletzt erwähnten Tagung des Europäischen Rates, sollten die Staats- und Regierungschefs, auf der vorausgehenden Tagung des Europäischen Rates, eine *eigene Zusage* abgeben, im Kreise ihrer Regierungen *die zwei Fragen prüfen zu lassen*, erstens, *inwieweit*, in Anbetracht der gegenwärtig auf internationaler Ebene bestehenden Herausforderungen, *das nationale Interesse ihrer Länder die Errichtung einer demokratischen, effizienten und solidarischen EPU als zweckmäßig und erforderlich erscheinen lässt* und, zweitens, *inwieweit sie gewillt sind, die vorstehende Frage ihren Völkern zu unterbreiten*. Die Abgabe der vorgenannten Zusage sollte auf Initiative einer oder mehrerer Regierungen von Mitgliedstaaten auf die Tagesordnung des Rates zwecks Weiterleitung an den Europäischen Rat gebracht werden. Diese Initiative sollte außerdem von einem Mindestkatalog (*sic*) von einer EPU, die diesen Namen verdient, eigenen Kompetenzen begleitet sein. Der genannte Mindestkatalog sollte einen ersten Hinweis über den künftigen minimalen materiellen Aktionsradius der EPU geben.

Alles in allem würden die Staats- und Regierungschefs mittels der soeben erwähnten Zusage auf einer ersten Tagung des Europäischen Rates den *Startschuss für das gesamte Alternativverfahren* geben.

#### 4. Die konkrete Ausgestaltung des Alternativverfahrens zur Gründung einer EPU

Setzt man nun die oben erwähnten sechs Elemente auf eine *Zeitleiste*, so ergibt sich folgendes aus *sechs Etappen* zusammengesetztes *Alternativverfahren*, eine Art *Roadmap*, zur *Gründung einer* im Willen der europäischen Völker fest verankerten *EPU*.

In der *ersten Etappe* sollten *sich*, auf Initiative einer oder mehrerer Regierungen von Mitgliedstaaten, mit einem Mindestkatalog (*sic*) von eigenen EPU-Kompetenzen, gerichtet an den Rat zwecks Weiterleitung an den Europäischen Rat,<sup>16</sup> *die willigen Staats- und Regierungschefs*, auf einer ersten Tagung des Europäischen Rates, *damit bereit erklären*, im Kreise ihrer Regierungen, *folgende zwei Fragen prüfen zu lassen*. Erstens müssten die betroffenen Regierungen dazu Stellung nehmen, *inwieweit*, in Anbetracht der gegenwärtig auf der internationalen Ebene bestehenden Herausforderungen, *das nationale (sic) Interesse ihrer Länder die Errichtung einer demokratischen, effizienten und solidarischen EPU als zweckmäßig und erforderlich erscheinen lässt*. Zweitens müssten sich die genannten Regierungen nach Absprache mit ihren Parlamenten dazu äußern, *inwieweit sie bereit wären, die endgültige Entscheidung über die vorige Frage ihren jeweiligen Völkern bei vorbereitenden Volksabstimmungen zu überlassen* und hierdurch ein *Verhandlungsmandat zwecks Errichtung einer EPU* zu erhalten. Eine Einladung, falls erwünscht, die vorhergenannten Fragen auch in ihrem Kreise prüfen zu lassen, könnte zeitgleich an die Regierung eines ehemaligen Mitgliedstaates der EU, wie die des Vereinigten Königreichs, gerichtet werden.

In der *zweiten Etappe* sollten *sich*, auf der darauffolgenden Tagung des Europäischen Rates, nach Kenntnisnahme bei einer ersten Tischarmfrage der Standpunkte ihrer Kollegen zu den zwei oben aufgeführten Fragen und nach Einigung über den Mindestkatalog von der EPU eigenen Kompetenzen, *die willigen Staats- und Regierungschefs*, im Rahmen einer zweiten Tischarmfrage, *damit bereit erklären*, in ihren jeweiligen Ländern, an einem einheitlichen, im gegenseitigen Einvernehmen mit den anderen Partnerländern festgelegten und etwa ein Jahr nach dieser zweiten Tagung des Europäischen Rates liegenden Datum, *eine vorbereitende*

16 Da sich das vorliegende Alternativverfahren vom im Art. 48 EUV vorgesehenen Revisionsverfahren abhebt und sich vielmehr aus den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts zur Aushandlung eines internationalen Vertrags ableiten lässt, sind in rechtsdogmatischer Hinsicht die sonst aus dem Unionsrecht bekannten EU-Organen Rat und Europäischer Rat, soweit sie in diesem Verfahren zur Mitwirkung aufgefordert sind, nicht als EU-Organen, sondern als aus Vertretern der am Projekt teilnehmenden Regierungen zusammengesetzte Konferenzen zu betrachten (vgl. dazu die immer noch gängige Praxis, im Falle von Entscheidungen, bei denen es an einer EU-Handlungsermächtigung fehlt, auf die Gestalt der Entscheidungen der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zurückzugreifen).



*Volksabstimmung über den bloßen Grundsatz der Errichtung einer EPU und zwecks Erhalts eines diesbezüglichen Verhandlungsmandats abzuhalten.*

In der *dritten Etappe* sollten in denjenigen Staaten, deren Staats- und Regierungschefs sich damit bereit erklärt hätten, am bereits vereinbarten einheitlichen Datum *vorbereitende Volksabstimmungen zwecks grundsätzlicher Genehmigung der Errichtung einer EPU und Erteilung des diesbezüglichen Verhandlungsmandats an die Regierungen* abgehalten werden.

In der *vierten Etappe* sollte unter denjenigen Staaten, in denen die vorbereitenden Volksabstimmungen erfolgreich verlaufen wären, ein *Konvent* einberufen werden.<sup>17</sup> *Zusammengesetzt aus Vertretern der Regierungen und der nationalen Parlamente dieser Staaten* – sowie aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der Kommission als aktive Beobachter – sollte dieser Konvent damit *beauftragt werden, durch Konsens innerhalb eines Zeitrahmens von sechs Monaten den Entwurf des Gründungsvertrages einer EPU auszuarbeiten*.<sup>18</sup> Beim Abschluss der Beratungen des Konvents sollte der Vertrag unterzeichnet und, im gegenseitigen Einvernehmen der Unterzeichnerstaaten, ein einheitliches, nicht später als acht Monate nach der Unterzeichnung des Vertrags liegendes Datum zur Abhaltung der abschließenden Volksabstimmungen festgelegt werden.

In der *fünftten Etappe* sollten in allen Unterzeichnerstaaten des Vertrags zur Gründung einer EPU am bereits vereinbarten einheitlichen Datum *abschließende Volksabstimmungen über die im unterzeichneten Vertrag festgelegten Bedingungen und Modalitäten für die Errichtung einer EPU* abgehalten werden.

In der *sechsten Etappe*, schließlich, sollte *der EPU-Gründungsvertrag*, gemäß seinen in diesem Sinne verfassten Schlussbestimmungen, *ein Jahr nach dessen Unterzeichnung unter denjenigen Staaten in Kraft treten, die ihn innerhalb dieser Frist ratifiziert hätten, vorausgesetzt jedoch, dass unter diesen Staaten mindestens Deutschland und Frankreich gewesen wären*. Es stimmt zwar, dass solch eine Bedingung bei multilateralen Völkerrechtsverträgen üblicherweise deshalb nicht zu finden ist, weil sie allgemein als ein Verstoß gegen das Prinzip der Gleichheit der Staaten aufgefasst wird. Deshalb braucht sie auch nicht unbedingt im EPU-Vertrag aufgenommen zu werden.<sup>19</sup> Nichtsdestoweniger wären durch deren tat-

17 Zur Methode des "Europäischen Konvents" als Modell für die Ausarbeitung von europäischen Vertragstexten, siehe: *W. Wessels*, Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, integration 2002, S. 83; *A. Maurer*, Die Methode des Konvents - ein Modell deliberativer Demokratie?, integration 2003, S. 130; *P. Magnette*, La constitutionnalisation des traités européens, Forces et limites de la "méthode conventionnelle", in: De Schutter/Nihoul (Hrsg.), Une Constitution pour l'Europe, 2004.

18 Bei der Festlegung dieser relativ kurzen Frist wird davon ausgegangen, dass der Konvent aus früheren Arbeiten auf diesem Gebiet (s. etwa: *Projet Pénelope: contribution à un avant-projet de Constitution européenne* (4 décembre 2002), in: [https://www.cvce.eu/content/publication/2013/8/6/d8e2c7a6-3da4-43e4-beb2-3740b6437fee/publishable\\_fr.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2013/8/6/d8e2c7a6-3da4-43e4-beb2-3740b6437fee/publishable_fr.pdf)) Nutzen ziehen kann.

19 In der völkerrechtlichen Praxis sind jedoch auch Präzedenzfälle (s. dazu *P. Daillier/A. Pellet* (Fn. 9), S. 160) bekannt, in denen das Inkrafttreten eines multilateralen Vertrages von seiner Ratifikation durch bestimmte namentlich genannte Staaten abhängig gemacht wird. So sieht zB Art. 110 der VN-Charta vor, dass sie in Kraft tritt, „sobald die Republik China, Frankreich, die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Vereinigten Staaten von Amerika sowie die Mehrheit der anderen Unterzeichnerstaaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben“.

sächliche Aufnahme in den Vertrag zweierlei Ziele indirekt erreicht: erstens, die besondere Rolle und Verantwortung des deutsch-französischen Paares bezüglich der Fortentwicklung des gesamten europäischen Integrationsprozesses zu unterstreichen und, zweitens, die politische Glaubwürdigkeit des Projekts der Errichtung einer EPU auf der internationalen Ebene zu stärken. Sollte allerdings der eine oder der andere der vorgenannten Staaten eine der frühen Etappen des Alternativverfahrens nicht erfolgreich hinter sich bringen können, so käme mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch das ganze Alternativverfahren, und zwar an der entsprechenden Etappe, zum Stillstand.

## 5. Die voraussichtliche Dauer des Alternativverfahrens

Was seine *Dauer* angeht, so kann das Alternativverfahren innerhalb von maximal drei Jahren abgeschlossen sein, und zwar von der ersten Tagung des Europäischen Rates, auf der sich die Staats- und Regierungschefs mit der Prüfung der Zweckmäßigkeit bzw. der Notwendigkeit der Errichtung einer EPU bereit erklärt hätten, bis hin zum Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung einer EPU. Bei dieser Berechnung wird davon ausgegangen, dass der ganze Entscheidungsprozess durchgehend von „Freunden“ der EPU begleitet wäre und demnach im hohen Tempo vor sich gehen würde.

## III. Fazit und Bewertung

Das im vorliegenden Beitrag vorgeschlagene Alternativverfahren geht davon aus, dass sich – in Ermangelung eines Vertrags zur Gründung einer Europäischen Politischen Union (EPU), wie er im Jahr 2000 dem damaligen deutschen Außenminister Joschka Fischer vorschwebte – eine ehrgeizige „neue Etappe“ im Integrationsprozess des europäischen Kontinents, wie sie vom Präsidenten Macron in seiner visionären Rede vor dem deutschen Bundestag am 18. November 2018 umrissen wurde, kaum realisieren lässt.

In Anbetracht der Tatsache, dass diese für alle EU-Mitgliedstaaten so bezeichnete Gretchenfrage sowieso von jedem einzelnen EU-Mitgliedstaat *eigenständig* beantwortet werden kann und muss, befasst sich der vorliegende Beitrag allerdings nicht eingehend mit den pros und contras der möglichen antagonistischen Antworten. Vielmehr richtet er sich an diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die zum Schluss kommen sollten, die Errichtung einer EPU und ihre Teilnahme an ihr lägen eindeutig in ihrem nationalen Interesse. In der Folge stellt er diesen Staaten eine Roadmap zur Verfügung, welche ihnen zur Verwirklichung ihrer potentiellen politischen Anliegen verhelfen mag. Zugleich stellt dieses Verfahren aber auch sicher, dass EU-Mitgliedstaaten, die Zweifel an der Zweckmäßigkeit bzw. Notwendigkeit der Errichtung einer EPU hegen sollten, kein vorausgehendes Engagement auferlegt wird.

Die hier entworfene Roadmap steht mithin in direktem Zusammenhang mit dem in der Vergangenheit von führenden europäischen Politikern, wie beispielsweise vom früheren deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, vorgebrachten Grundsatz, man müsse in der Debatte um die Zukunft Europas sicherstellen, dass zwar kein Mitgliedstaat gezwungen wird, weiter zu gehen als er es kann oder will, derjenige Mitgliedstaat jedoch, der nicht weiter vorankommen will, auch nicht die anderen Mitgliedstaaten daran hindern darf.<sup>20</sup>

Das in diesem Beitrag umschriebene Verfahren weist im Übrigen, im Vergleich zu dem im Artikel 48 EUV vorgesehenen Revisionsverfahren, einige *beachtliche Vorteile* auf.

So, *erstens*, hält dieses Verfahren in seinen Anfängen *niemanden vom Prozess der Errichtung einer EPU fern*, nicht einmal frühere Mitgliedstaaten. Im Grunde genommen würden sich von diesem Prozess nur diejenigen Staaten selbst ausschließen, deren Regierungen bzw. Völker sich freiwillig an irgendeiner Etappe des Verfahrens entschlossen hätten, gar nicht oder nicht länger mitzumachen.

*Zweitens*, da nach dem Alternativverfahren die Entscheidungsbefugnis für den Start der Verhandlungen von den Regierungen auf die Völker verschoben wird, stellt dieses Verfahren eine *Entkopplung des Projekts zur Errichtung einer EPU von der nationalen Innenpolitik*, eine *Beurteilung des Projekts ausschließlich nach seinen eigenen Verdiensten* und einen *reibungslosen Beginn der Verhandlungen* sicher. Demgegenüber, solange die Aufnahme von Verhandlungen von einem Beschluss des Europäischen Rates mit einfacher Mehrheit abhängig gemacht wird, läuft das gesamte Projekt Gefahr, entweder von populistischen und antieuropäischen Regierungen oder aber von solchen Regierungen in Mitleidenschaft gezogen zu werden, die zwar im Prinzip für die Schaffung einer EPU sind, es aber dennoch nicht wagen würden, ihr politisches Kapital auf dem Altar der europäischen Integration zu opfern.

*Drittens*, da der Abschluss der Verhandlungen im Konvent nach dem hier vorgelegten Verfahren den Konsens aller Beteiligten benötigt, garantiert es den *Regierungen der teilnehmenden Staaten eine wirksame Kontrolle*, wenn nicht über die Aufnahme der Verhandlungen, so zumindest *über deren Abschluss und damit über den genauen institutionellen und materiellen Gehalt der EPU*.

*Viertens* bietet das hier vorgelegte Verfahren denjenigen Regierungen, die sich positiv zur Errichtung einer demokratischen, effizienten und solidarischen EPU positionierten, eine *relativ sicherere Perspektive, dass dieses Projekt früher oder später tatsächlich ins Leben gerufen wird*, ohne unvorhersehbare Blockaden des Prozesses befürchten zu müssen, vorausgesetzt jedoch, dass ihre pro-europäische Haltung von einer ausreichenden kritischen Mindestzahl von Mitgliedstaaten, darunter vor allem Deutschland und Frankreich, geteilt würde.

20 Dieser Grundsatz ist in der anfangs (s. Fn. 2) erwähnten Rede dokumentiert.

*Fünftens* wären auf der Grundlage des oben beschriebenen Verfahrens *die Konsequenzen für eine mögliche Ablehnung des Projekts zur Errichtung einer EPU*, egal ob sie einer Regierung oder einem Volk zuzuschreiben wäre, *ausschließlich von denjenigen Staaten zu tragen, die die Ablehnung auch zu verantworten hätten*. Demgegenüber wären die anderen Partnerstaaten, die ihrerseits die Ratifikation des Projekts bereits vollzogen hätten, gar nicht davon betroffen.

*Sechstens* dadurch, dass nach dem hier vorgelegten Alternativverfahren in jedem betroffenen Staat über das Projekt der Gründung einer EPU zwei vom Gegenstand her unterschiedliche Volksabstimmungen stattfinden würden, und zwar eine über den Grundsatz und eine über die Bedingungen und die Modalitäten des Projekts, verringert sich das *Risiko, dass sich gegen das EPU-Projekt irrelevante Stimmen ansammeln*, und genau dadurch erhöhen sich die *Erfolgschancen des ganzen Projekts*. Bei den Referenda in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 ist jedenfalls dieses Risiko eingetreten: als über einen bis ins letzte Detail „festgeschriebenen“ Verfassungstext in einer einzigen Volksabstimmung am Ende des Verhandlungsprozesses abgestimmt wurde, waren die Gegenstimmen von allerlei Motivationen getragen, so z.B. von einer prinzipiellen Ablehnung des Gesamtprojekts der europäischen Integration oder aber von einer Ablehnung der im ausgehandelten Vertrag enthaltenen Bedingungen und Modalitäten oder sogar von einer Ablehnung dieses oder jenes Aspekts der Innenpolitik eines Mitgliedstaats (*sic*). Falls aber ein Referendum unter solchen Umständen negativ ausfällt, so kann dies nur bedeuten, dass die zu den Urnen aufgerufenen Bürger vor lauter Bäumen den Wald aus den Augen verloren haben. Dieser Gefahr für künftige Wähler und Wählerinnen vorzubeugen, darauf zielt das Alternativverfahren mit seinen zwei voneinander getrennt abzuhaltenden Volksabstimmungen ab.

*Siebtens*, indem zwischen der Bereitschaftserklärung der Staats- und Regierungschefs, vorbereitende Volksabstimmungen abzuhalten (s. dazu weiter oben, unter Punkt II, 4, zweite Etappe), und deren tatsächlicher Abhaltung (s. dazu weiter oben, unter Punkt II, 4, dritte Etappe) ein *Zeitraum von einem ganzen Jahr* zwischengeschaltet wird, macht es das hier empfohlene Verfahren möglich, dass unter und zwischen den betroffenen europäischen Völkern *die breitestmögliche demokratische Debatte über die langfristigen Vor- und Nachteile der Schaffung einer mit föderalen staatlichen Merkmalen ausgestatteten EPU* geführt wird. Anders als früher wären somit in der Zukunft die Befürworter des EPU-Projekts in der Lage, statt *eine schwarzmalerische Wahlkampagne* über die angeblich katastrophalen Folgen einer eventuellen Ablehnung eines bereits ausgehandelten Vertrags, *eine zukunftsorientierte Kampagne* zu führen, wobei es vielmehr um die zu erwartenden positiven Auswirkungen von *mehr Europa für seine Bürger* gehen würde.

*Achtens* kann das in diesem Papier umschriebene Alternativverfahren zu einer *EPU mit einer homogeneren und solideren Zusammensetzung als die der aktuellen EU* führen, da jene ausschließlich aus Staaten und Völkern bestehen würde,

die an zwei unterschiedlichen Zeitpunkten ihrer Errichtung zugestimmt hätten (s. dazu weiter oben, unter Punkt II, 4, dritte und fünfte Etappen).

#### IV. Ausblick

Schließlich, sollte sich allen Vorsichtsmaßnahmen der in diesem Dokument umschriebenen Roadmap zum Trotz das Projekt der Errichtung einer EPU doch als nicht realisierbar erweisen, so würde dies nichtsdestotrotz die jetzigen EU-Mitgliedstaaten nicht daran hindern, ihre bisherige Zusammenarbeit im Rahmen der gegenwärtigen EU fortzusetzen. Der misslungene Versuch würde demnach, wie dies übrigens bei früher gescheiterten Versuchen bereits der Fall ist, als eine einfache Mahnung an die künftigen Generationen von Europäern dienen, das Ausmaß der mit der Gründung einer echten EPU zusammenhängenden Schwierigkeiten keinesfalls zu unterschätzen. Darüber hinaus würde ein konkret von einer Avantgarde von europäischen Staaten unternommener Versuch, eine echte EPU ins Leben zu rufen, diesen Staaten zumindest den Vorwurf ersparen, sie hätten nicht alles getan, was in ihren Kräften stand, um dies zu erreichen. Schlussendlich lohnt es sich daran zu erinnern, dass, wie *Constantin Cavafy* in seinem sehr schönen Gedicht *Ithaka* hervorhebt, der Weg zum Ziel genauso wichtig, wenn nicht noch wichtiger, als das Ziel selbst ist.

#### V. Exkurs zur Auswirkung der Inexistenz eines einheitlichen europäischen „Demos“ auf die Möglichkeit, einen Text zur Errichtung einer EPU durch die existierenden disparaten europäischen „Demoi“ genehmigen zu lassen

Gelegentlich wird der Einwand erhoben, es sei unvorstellbar, in Ermangelung eines einheitlichen „europäischen Volkes/Demos“, sich durch die existierenden disparaten „europäischen Völker/Demoi“ *Verhandlungsmandate zur Gründung einer EPU* erteilen oder auch durch diese Völker einen *Vertrag zur Gründung einer EPU*, welcher das politische Leben eines eben inexistenten europäischen Volkes/Demos regieren sollte, genehmigen zu lassen.

In Erwiderung zu diesem Einwand lässt sich aber, in Anlehnung an die antike Literatur, sagen, dass, ungeachtet des z.Z. tatsächlichen Nichtvorhandenseins eines einheitlichen „europäischen Volkes/Demos“, was von der Existenz eines Volkes bedingt ist nicht so sehr die Möglichkeit, eine Verfassung auszuarbeiten, sondern die Existenz eines Staates ist. Darüber hinaus *kann ein Volk* im eigentlichen Sinne (d.h. im Sinne eines, nach der Unterscheidung von Cicero in seinem Werk *De Republica*, *populus* und nicht einer *multitudo*, d.h. einer amorphen Menschenmenge) *nur entstehen, wenn eine Verfassung ausgearbeitet und von ihm angenommen worden ist*. Demnach kann man sagen, dass das Konzept des „Volkes“ ein normatives Konzept und die Existenz eines „Volkes“, weit davon entfernt die Ausarbei-

tung einer Verfassung zu bedingen, umgekehrt von der vorausgehenden Existenz einer Verfassung bedingt ist.<sup>21</sup>

Anders formuliert, ist die korrekte normative Folge wie folgt: Verfassung – Volk – Staat, und nicht so: Volk – Verfassung – Staat.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Ausarbeitung einer Verfassung für Europa vom vorherigen Bestehen eines einheitlichen „europäischen Volkes“ nicht abhängig gemacht werden kann, denn das Bestehen des Letzteren, näher betrachtet, stellt keine *faktische Voraussetzung* für die, sondern eine *normative Konsequenz* der Ausarbeitung eines solchen Textes und seiner Annahme durch die ihm zustimmenden Völker dar.

21 Überzeugend hierzu *D. Rousseau*, La construction constitutionnelle du peuple européen, *Droit constitutionnel européen* 2015, S. 462 mwN (auch auf abweichende Meinungen); so auch das Ausländerwahlrecht-Urteil (BVerfGE 83, 37) des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 GG selbst bestimmt, wer das Volk ist, das die Staatsgewalt ausübt, nämlich das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland.