

Schriften zur Europäischen Integration  
und Internationalen Wirtschaftsordnung

36

Stefan Kadelbach (Hrsg.)

# Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa?



**Nomos**

Schriften zur  
Europäischen Integration und  
Internationalen Wirtschaftsordnung

Veröffentlichungen des  
Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und  
Internationale Wirtschaftsordnung,

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann, Universität Frankfurt a. M.  
Professor Dr. Stefan Kadelbach, Universität Frankfurt a. M.  
Professor Dr. Rainer Klump, Universität Frankfurt a. M.

Band 36

Prof. Dr. Stefan Kadelbach (Hrsg.)

# Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa?



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-2211-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-6306-9 (ePDF)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Reformbedarf und Reformperspektiven für die Europäische Union \*

*Franz C. Mayer*

*„If it ain't broke, don't fix it“*

Man soll nichts reparieren, was nicht kaputt ist. Warum eigentlich über eine Reform der Institutionen in der Europäischen Union auch nur nachdenken? Immerhin ist ein fast zwei Jahrzehnte währender Reformprozess vor nicht allzu langer Zeit erst zu Ende gegangen (dazu A.). Die Umsetzung dieser letzten großen Reformanstrengung erscheint noch zu frisch, sie dürfte im Hinblick auf die Institutionen allenfalls vorläufig bewertet werden können (dazu B.). Dem kann freilich die Krisenentwicklung rund um den Euro seit 2009 mit neuen institutionellen Phänomenen und einer neu aufkeimenden Reformdiskussion entgegengehalten werden (C.). Insgesamt ergeben sich damit dann wohl doch Anlässe und Hinweise für konkrete Reformperspektiven (dazu D.).

## *A. Rückblick*

### I. Der lange Weg nach Lissabon

Im Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft.<sup>1</sup> Formal wurde damit lediglich eine mit einer Regierungskonferenz im Sommer 2007<sup>2</sup> begonnene Änderung an den Gründungsverträgen zur europäischen Integration geltendes Recht. Eine weitere Vertragsänderung wie viele andere zuvor, so scheint es. Genau besehen kam indessen ein über 20 Jahre währen-

---

\* Ich widme diesen Beitrag dem Andenken an *Klaus Suchanek* (1948-2014). Seine Einsichten in große und kleine Europafragen werden uns fehlen.

1 ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 1. Zum Nachfolgenden bereits *Mayer*, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, 189.

2 Dokument CIG 6/07 v. 24.7.2007.

der Reformprozesses zu einem Abschluss, der im Fall des Eisernen Vorhanges 1989/1990 seinen Ausgangspunkt hatte. Unmittelbar mit dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes war klar, dass früher oder später die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften um zahlreiche Staaten aus Mittel- und Osteuropa zwingend erfolgen würde. Eine Reform der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration mit einer Anpassung der einst für sechs Mitgliedstaaten konzipierten rechtlichen Architektur an die neuen Gegebenheiten waren in der Folge der Hauptgegenstand der Verträge von Maastricht (1991/1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2000/2001). Nach den ernüchternden Minimalkompromissen des Dezembergipfels von 2000 in Nizza wahrte eine Erklärung der Regierungskonferenz von Nizza (Erklärung Nr. 23 „zur Zukunft der Europäischen Union“) eine Reformperspektive.<sup>3</sup> Auf dieser Grundlage führte der „Post-Nizza-Prozess“ auf dem Europäischen Rat von Laeken (Brüssel) im Dezember 2001 zu einem Mandat für einen Europäischen Konvent. Dieses in den Gründungsverträgen bisher nicht vorgesehene Gremium sollte aus der methodischen Sackgasse führen, in die die Methode der Vertragsänderung durch Regierungskonferenzen namentlich auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 geführt hatte. Erprobt worden war das Konvents-konzept zuvor bei der Ausarbeitung der Charta der Grundrechte der EU 1999/2000.<sup>4</sup>

Der Verfassungskonvent erarbeitete 2002/2003 den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE).<sup>5</sup> Die aufgrund der formalen Vorgaben zur Vertragsänderung weiterhin erforderliche Regierungskonferenz im Anschluss an den Konvent erzielte erst nach mehreren Anläufen im Juni 2004 unter irischem Vorsitz eine abschließende politische Einigung. Im Oktober 2004 folgte die feierliche Unterzeichnung des VVE an historischer Stätte in Rom. Das ursprüngliche Ziel, vor einer Erweiterung

---

3 Näher dazu *Kremer/Mayer/Suchanek*, Kompetenzausübung, nicht Kompetenzverteilung ist das eigentliche europäische Kompetenzproblem. Ein Neun-Punkte-Konzept für die Regierungskonferenz 2004, Friedrich Ebert Stiftung - Internationale Politikanalyse - Arbeitsgruppe Europäische Integration - Arbeitspapier Nr. 10 - September 2001, <http://library.fes.de/pdf-files/id/01344.pdf>.

4 Die Charta war am Rande des Europäischen Rates von Nizza im Dezember 2000 (nur) feierlich verkündet worden und zu diesem Zeitpunkt noch nicht rechtsverbindlich. Die Rechtsverbindlichkeit brachte erst der Vertrag von Lissabon, Art. 6 EUV.

5 ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004.

die Vertiefung oder zumindest Reform der EU zu leisten, war zwischenzeitlich verfehlt worden. Im Mai 2004 waren zehn Staaten der EU beigetreten, die meisten von ihnen aus dem früheren Machtbereich der Sowjetunion. Nachdem der Verfassungsvertrag im Mai/Juni 2005 in Referenden in Frankreich und in den Niederlanden abgelehnt worden war, drohte eine tiefgehende Spaltung der EU, da der VVE in 18 Mitgliedstaaten bereits ratifiziert worden war. Erst 2006 kam der Reformprozess durch einen Vorstoß der österreichischen Präsidentschaft wieder in Gang.<sup>6</sup> Unter deutscher Präsidentschaft gelang 2007 mit der Berliner Erklärung vom 25. März 2007 anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens der Römischen Verträge<sup>7</sup> und nachfolgend mit dem Entwurf<sup>8</sup> eines Mandates für eine neuerliche Regierungskonferenz eine Einigung, die Reformbemühungen weitgehend auf der Grundlage des VVE abzuschließen.

Auf dieser Grundlage erarbeitete diese Regierungskonferenz 2007 einen Änderungsvertrag zu den bestehenden Verträgen. Elemente, die als zu staatsanalog missverstanden werden könnten, wurden dabei aufgegeben.<sup>9</sup> Der Reformvertrag wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet. Im anschließenden Ratifikationsverfahren fiel indessen im Juni 2008 ein erste Volksabstimmung in Irland negativ aus. In Deutschland wurde der Abschluss des Ratifikationsverfahrens<sup>10</sup> durch Verfahren vor dem BVerfG ab Sommer 2008 zunächst aufgehalten. Das BVerfG erklärte den Vertrag dann aber ein Jahr später mit Urteil vom 30. Juni 2009 für grundgesetzkonform.<sup>11</sup> Es hielt jedoch die Begleitgesetzgebung für verfassungswidrig und machte die Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde von der verfassungskonformen Neufassung der Begleitgesetzgebung abhängig. Diese Neufassung erfolgte im Sommer 2009, unter ungünstigen Bedingungen kurz vor einer Bundestagswahl. Nach einem erfolglosen letzten Vorstoß vor dem BVerfG war der Weg für die deutsche Ratifikation im September 2009 frei, auf die ein zweites, zustimmendes Referendum in Irland folgte. In Tschechien kam es zwischenzeitlich in

---

6 Ratsdokument 10633/06 REV 1.

7 <http://www.eu2007.de> (zuletzt besucht am 10.11.14).

8 Dokument SN 3116/2/07 REV 2.

9 Dies betraf das Etikett „Vertrag über eine Verfassung“, die neuen Bezeichnungen für europäische Rechtsakte („Gesetze“ und „Rahmengesetze“), der „Außenminister“, sowie die Bestimmungen über die europäische Hymne, Flagge und Leitspruch.

10 Der Bundestag stimmte am 24.4.2008 zu, der Bundesrat am 23.5.2008.

11 BVerfGE 123, 267, Lissabon.

2008 und 2009 ebenfalls zu Verfassungsgerichtsverfahren<sup>12</sup> und einer politischen Blockade durch den tschechischen Präsidenten *Klaus*. Dieser gab nach letzten Zugeständnissen an Tschechien auf dem Gipfel vom 29./30. Oktober 2009 sowie einer erneuten Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts Anfang November 2009<sup>13</sup> seinen Widerstand auf, so dass auf die Hinterlegung der letzten fehlenden Ratifikationsurkunde im November 2009 der Vertrag im Folgemonat, am 1. Dezember 2009, in Kraft treten konnte.

## II. Institutionelle Neuerungen

Mit dem Vertrag von Lissabon verbinden sich nicht nur strukturelle und materielle Neuerungen,<sup>14</sup> sondern auch echte institutionelle Reformen. Diese reichen von echten Neuerfindungen bis zu institutionellen Begrädnungen und Feineinstellungen.

Völlig neu, weil zuvor nicht in den Verträgen enthalten, ist der Konvent, der nach Art. 48 EUV bei größeren Vertragsänderungen eine wichtige Rolle spielen soll. Ein Konvent hatte zwar wie schon ausgeführt für die Erarbeitung der Grundrechte-Charta 1999/2000 ein erstes Mal und anschließend für die Arbeiten am Verfassungsvertrag 2002/2003 jeweils bestanden, beide Male jedoch ohne sich auf eine explizite Grundlage in den Verträgen stützen zu können.

Ähnlich ist auch der Europäische Rat bereits eine Erscheinung der europäischen Verfassungspraxis gewesen, die mit dem Vertrag von Lissabon gleichsam nachholend nun endgültig<sup>15</sup> vertraglich verankert wurde. Mit diesem Vertrag erst wurde die Versammlung der Staats- und Regierungschefs und der Präsidenten von Kommission und Europäischem Rat zum Organ der EU (Art. 13, 15 EUV). Statt der bisherigen Vorsitzregelung – halbjährlicher Wechsel der Präsidentschaft – wurde zudem ein hauptamt-

---

12 S. dazu Pl. US 19/08, Urt. v. 26.11.2008.

13 Pl. US 29/09, Urt. v. 3.11.2009.

14 S. für Zusammenfassungen des Inhaltes auch die Denkschrift der BReg in BT-Drs. 16/8300, S. 133 ff. und den Tatbestand des Lissabon-Urteils (Fn. 11).

15 Der Europäische Rat war in den Gründungsverträgen nicht vorgesehen, er entstand ab 1974 aus den zunächst informellen Zusammenkünften der Staats- und Regierungschefs, hatte zuletzt immerhin in den Verträgen Erwähnung gefunden.



licher Präsident eingeführt, der vom Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre gewählt wird.

Neu ist ferner der de facto-Außenminister der Union, der etwas sperrig als „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ firmiert (Art. 18 EUV). Die Bezeichnung Außenminister war noch im VVE ausdrücklich vorgesehen gewesen, wurde dann aber im Zuge der Umarbeitung des VVE zum Vertrag von Lissabon gegen das anspruchslose Etikett des „Hohen Vertreters“ ausgetauscht. Er oder sie hat den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und ist zugleich einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Damit wurden die Funktionen des bis zum Vertrag von Lissabon bestehenden Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Außenbeziehungen in einer Person zusammengezogen. Eine Neuerung brachte der Vertrag von Lissabon hier insoweit, als dass strukturell-institutionell die Trennlinie zwischen Rat und Kommission undeutlich wird – wie auch beim administrativen Unterbau des Hohen Vertreters, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, der weder in die Kommission noch das Ratssekretariat integriert ist.

Für die Europäische Kommission war ansonsten die bedeutsamste Änderung durch den Vertrag von Lissabon eine Begrenzung der Höchstzahl der Kommissare, wenn auch erst ab 2014, auf eine Zahl, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht (Art. 17 EUV). Der hier angelegte Umbau der Kommission mit dem Ziel einer Effektivierung wurde von den Mitgliedstaaten indessen sofort unterlaufen, indem auf Basis der Ausnahmemöglichkeit des Art. 17 Abs. 5 EUV vereinbart wurde, weiterhin die Regel „ein Kommissionsmitglied aus jedem Mitgliedstaat“ beizubehalten.

Das Europäische Parlament wurde im Hinblick auf die Anzahl seiner Mitglieder durch den Vertrag von Lissabon neu definiert: 750 Mitglieder zuzüglich des Präsidenten. Der Grundsatz der degressiven Proportionalität wurde im Vertragsrecht niedergelegt; Die Mitgliedstaaten erhalten je nach Größe zwischen sechs und 96<sup>16</sup> Sitze. Ein einheitliches Wahlrecht, das beispielsweise auch die Frage von Sperrklauseln bei EP-Wahlen regeln könnte, bleibt jedoch weiterhin einer sekundärrechtlichen Regelung vorbehalten, eine Einigung dazu gelingt seit Jahren politisch nicht. Erwähnung verdient ferner, dass das Parlament heute als Vertretung der Unionsbürger, nicht mehr der Völker gilt (Art. 14 Abs. 2 EUV). Von Bedeutung

---

16 Ab der Wahlperiode 2014-2019.

für das institutionelle Gefüge ist freilich auch die Festlegung des vorherigen Mitentscheidungsverfahrens als Regelverfahren („ordentliches Gesetzgebungsverfahren“) bei der Normsetzung.<sup>17</sup> Dies bedeutet auch eine Ausweitung der vollen Mitentscheidungsbefugnis und damit der Gestaltungs- und Vetomöglichkeiten des Europäischen Parlamentes. Folgerichtig ist das EP auch Mitgesetzgeber für den Haushalt (Art. 314 AEUV).

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verbindet sich mit einer Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung – statt einstimmiger Entscheidung – im Rat auf über 40 weitere Politikbereiche, insbesondere solche, die in Zusammenhang mit Asyl, Einwanderung, polizeilicher Zusammenarbeit und justizieller Kooperation in strafrechtlichen Angelegenheiten stehen. Die Aufgabe der Einstimmigkeit im Rat ist die Preisgabe von Blockademöglichkeiten. Hier liegt daher der eigentliche Kern der Probleme in den Reformbemühungen der letzten mehr als 15 Jahre, bei dem die Regierungen sich am schwersten taten, zugleich aber die anwachsende Zahl der EU-Mitglieder die Entscheidungsfindung immer schwieriger machte. Dort, wo noch immer Einstimmigkeit besteht, kann einstimmig der Übergang in die qualifizierte Mehrheit beschlossen werden (Brückenklauseln/„Passerelles“ (Art. 48 Abs. 7 EUV, aber auch Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV und Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV).

Auch der Modus der Mehrheitsentscheidung im Rat wurde fundamental verändert. Zwar waren noch bis 2014 bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat die früheren Abstimmungsmodalitäten mit gewichteten Stimmen der Mitgliedstaaten vorgesehen. Seit dem 1. November 2014 gilt nach Art. 16 Abs. 4 EUV der Grundsatz der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Staaten und Mehrheit der vertretenen Bevölkerung), der bereits im VVE vorgesehen war. Allerdings konnte sich die einfachste Variante, bei der mehr als 50 % der Mitgliedstaaten mehr als 50 % der Bevölkerung der EU auf sich vereinigen müssen, nicht durchsetzen. Die ab 2014 im Grundsatz und ab 2017 ausnahmslos geltende Formel von 55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der Bevölkerung auf sich vereinigen müssen, um eine Mehrheit zu bilden, ist eine Kompromissformel zwischen großen und kleinen sowie denjenigen Mitgliedstaaten, die zuvor besser gestellt waren. Bis zum Schluss wurde hier insbesondere seitens der dama-

---

17 In diesem Verfahren beschlossene Akte sind „Gesetzgebungsakte“, was für die Öffentlichkeit der Ratssitzungen, die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Kommission und Individualklagen nach Art. 263 AEUV eine Rolle spielt.

ligen polnischen Regierung unter den Brüdern *Kaczyński* Widerstand geleistet. Die Frage, ob und wann unter bestimmten Umständen noch höhere Hürden für die Mehrheitsentscheidung angestrebt werden sollen, ist Gegenstand einer Formel, die an den sogenannten Kompromiss von Ioannina angelehnt ist.<sup>18</sup>

Der Vertrag von Lissabon baute mit den nationalen Parlamenten einen alten neuen institutionellen Akteur in das institutionelle Gefüge ein. Intuitiv erscheint die Aktivierung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene als begründungsbedürftig. Schließlich wurde es 1979 als großer Fortschritt angesehen, als der Übergang zur Direktwahl des Europäischen Parlamentes gelang und nicht mehr wie zuvor die nationalen Parlamentarier auf europäischer Ebene als Parlamentarier im Europäischen Parlament tätig werden mussten. In aller Regel ist neben dem nationalen Parlamentsmandat eine umfassende europäische Betätigung offenbar schon 1979 nicht mehr zu schaffen gewesen. Umso erstaunlicher ist es, dass nun die nationalen Parlamente wieder auf europäischer Ebene Aufgaben übernehmen. Dies erfolgt freilich mit dem Vertrag von Lissabon auf strukturell-institutioneller Ebene, nicht durch die Übertragung von Aufgaben der europäischen Ebene auf nationale Parlamentarier. Die nationalen Parlamente werden nach dem Vertrag in das europäische Gesetzgebungsverfahren durch einen Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus einbezogen. Sie achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach den im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorgegebenen Verfahren (Art. 5 Abs. 3 EUV), die eine Subsidiaritätsrüge und sogar eine Subsidiaritätsklage der nationalen Parlamente vor dem EuGH vorsehen. Nach Art. 12 EUV werden die nationalen Parlamente zudem bereits im Vorfeld von Vorhaben durch die Union unterrichtet und ihnen die Entwürfe europäischer Gesetzgebungsakte gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union übermittelt.

---

18 S. dazu die Erklärung Nr. 7 zu Art. 16 Abs. 4 EUV und zu Art. 238 Abs. 2 AEUV mit dem Entwurf eines Beschlusses des Rates. Wegen des Hinweises auf die Geschäftsordnung des Rates bleibt aber auch nach diesen Kautelen letztlich eine Mehrheitsentscheidung möglich. Es besteht keine ultimative Blockademöglichkeit. S. dazu *Lenski*, Rat und Europäischer Rat nach dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag), in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 99.

Es bleibt noch die dritte Gewalt. Für den EuGH brachte der Vertrag von Lissabon in institutioneller Hinsicht vergleichsweise wenig Änderungen. Nach Art. 19 EUV besteht der „Gerichtshof der Europäischen Union“ heute aus dem Gerichtshof, dem Gericht<sup>19</sup> und den Fachgerichten, die zuvor als Gerichtliche Kammern firmierten. Neuigkeiten ergaben sich hier eher<sup>20</sup> im nachgeordneten Bereich: Vor der Ernennung der Richter und Generalanwälte muss heute ein mit dem Lissabon-Vertrag neu gebildeter Ausschuss angehört werden (Art. 255 AEUV). Änderungen haben sich immerhin im Hinblick auf die Jurisdiktionsreichweite der europäischen Gerichtsbarkeit ergeben. Zuvor für den EuGH geltende Einschränkungen im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bestehen nicht mehr. Bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte bleibt der EuGH allerdings weiter außen vor (Art. 275 AEUV). Die Individualklagemöglichkeiten wurden wie bereits im VVE vorgesehen leicht nachjustiert, um auch „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ – ursprünglich eine gesonderte Kategorie im VVE – zu erfassen, die den Einzelnen unmittelbar, aber nicht individuell betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (Art. 263 Abs. 4 AEUV).<sup>21</sup> Klargestellt wird in Art. 263 AEUV auch, dass Handlungen der sonstigen Einrichtungen oder Stellen der EU – etwa Agenturen – überprüft werden können, soweit diese Handlungen Rechtswirkung gegenüber Dritten haben (Art. 263 Abs. 1 und 5 AEUV). Ferner müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 19 Abs. 1 EUV die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Von den im Verfassungskonvent geäußerten weitreichenden Überlegungen zu einer europäischen Verfassungsbeschwerde und einer weitreichenden Öffnung des direkten Zugangs der Einzelnen zu den europäischen Gerichten ist aber wenig im Vertrag von Lissabon angekommen.

---

19 Auf Englisch „General Court“ statt des bisherigen „Court of First Instance“.

20 Um Polen die Zustimmung zu erleichtern wurde ermöglicht, dass Polen wie etwa Deutschland einen ständigen Generalanwalt stellt, s. Erklärung Nr. 38 zu Art. 252 AEUV zur Zahl der Generalanwälte des *Gerichtshofs*.

21 Vormalig Art. 230 Abs. 4 EGV; s. dazu EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./gegen EP und Rat*, Urt. v. 3.10.2013., EU:C:2013:625.

### III. Einordnung

Als der Reformprozess im Dezember 2009 mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon dann doch noch zu einem glücklichen Ende gekommen war, verband sich dies mit einer allgemeinen Erschöpfung all derjenigen, die sich mit dem Vertrag zuvor befasst hatten. Im Dezember 2009 hätten wohl die meisten Diskursteilnehmer bestätigt, dass mit dem Vertrag von Lissabon erst einmal auf lange Jahre die letzte große Vertragsänderung, vielleicht die letzte große Vertragsänderung überhaupt gelungen war. Ferner gab es eine verbreitete Einschätzung, dass der Vertrag von Lissabon doch die meisten Fragen so gelöst hatte, dass auch inhaltlich für lange Jahre keine Vertragsänderung erforderlich sein würde.

Natürlich wusste man, dass der Vertrag von Lissabon im Hinblick auf die Institutionen nicht die Neuerfindung des Rades war. Völlige Umbauten am institutionellen Gefüge waren nicht erfolgt. Vergleicht man die Ergebnisse des Reformprozesses beispielsweise mit den Ideen, die in der Humboldt-Rede des seinerzeitigen Außenministers *Fischer* 2000<sup>22</sup> zu den Institutionen entwickelt worden waren, so wird der Abstand deutlich: Eine neue zweite Kammer, ein Senatsmodell oder ein Bundesratsmodell sind mit dem Vertrag von Lissabon nicht eingeführt worden.

#### *B. Reparaturbedarf?*

Auch ohne die Eurokrise (dazu C.) lässt sich die Frage stellen, wie die institutionellen Reformen des Vertrags von Lissabon mit einigem Abstand zu bewerten sind. Dies kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon jedoch allenfalls vorläufig erfolgen. Manche der institutionellen Neuerungen von Lissabon sind ja noch nicht einmal aktiviert worden. So hat es bisher noch keinen Konvent gegeben, wie er bei der Primärrechtsänderung nach Art. 48 EUV an sich vorgesehen ist. Zwar ist das Primärrecht nach dem Vertrag von Lissabon bereits wieder geändert worden. Allerdings waren die beitriffsbedingten Anpassungen des Primär-

---

22 *Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: WHI (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union, Forum Constitutionis Europae Band 2, 2000, S. 171.

rechts<sup>23</sup> ohne Konvent möglich, und auch die im Kontext der Eurokrise erfolgte klarstellende Minimaländerung in Art. 136 AEUV konnte ohne Konvent bewerkstelligt werden. In der Diskussion um mögliche Primärrechtsänderungen konnte man zuletzt gelegentlich den Eindruck gewinnen, dass das Erfordernis eines Konventes eher als Hindernis für Primärrechtsänderungen angesehen wird, weil die Begrenzung eines Konventes auf bestimmte Gegenstände einer Vertragsänderung offenbar auch wegen der Pluralität der einzubeziehenden Akteure (insbesondere die europäischen und nationalen Parlamentarier) für schwierig gehalten wird.

Der Präsident des Europäischen Rates und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik haben sich bisher als Neuerungen von begrenzter Dimension dargestellt. Die ersten für diese beiden Ämter benannten Personen, der vormalige belgische Premier *van Rompuy* sowie die vorherige Außenhandelskommissarin *Ashton* (Großbritannien) hatten von vornherein eher für pragmatische Effizienz als für politische Strahlkraft gestanden. Hier wird sich wohl erst mit dem neuen Personal ab 2014 – dem vormaligen polnischen Premier *Donald Tusk* als Präsident des Europäischen Rates und der vormaligen italienischen Außenministerin *Federica Mogherini* als Hohe Beauftragte – besser beurteilen lassen, welches Potential diese Ämter haben.

Auch Kommission und Europäisches Parlament sind nach den EP-Wahlen von 2014 institutionell-personell neu ausgerichtet. Die Parlamentswahlen 2014 hatten erstmals als Wahlen mit Spitzenkandidaten der Parteifamilien stattgefunden,<sup>24</sup> die zugleich als Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten antraten. Zwar leisteten die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat hinhaltenden Widerstand, konnten sich indessen der politischen Dynamik nicht entziehen und folgten letztlich der Spitzenkandidatenlogik, indem sie den EVP-Spitzenkandidaten *Juncker* für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlugen. Ob und wie sich die parlamentarische Anbindung der neuen Kommission auswirkt, wird sich erst im Laufe der Zeit zeigen. Dies gilt auch für ein weiteres neues institutionelles Element, die gestufte Binnenstruktur der neuen Kommission – mit einerseits den Vizepräsidenten als Teamleitern für die

---

23 Beitritt Kroatiens zum 1.7.2013, ABIEU L 300 v. 9.11.2013.

24 Dies übrigens mit der Folge, dass das deutsche Wort „Spitzenkandidat“ mittlerweile Einzug in die europaweite, englischsprachige Europadebatte fand.

politischen Schlüsselbereiche und auf der anderen Seite den Fachkommissaren.

Fragt man nach der deutlichsten strukturell-institutionellen Entwicklung in den ersten fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, so dürfte eine mögliche Antwort die immer stärker werdende Rolle des Europäischen Rates sein, bei gleichzeitiger tendenzieller Schwächung der Europäischen Kommission. Wo letzteres mit neuem Personal möglicherweise überwunden werden kann, ist ersteres weniger ein Resultat der Vertragsänderungen von Lissabon. Hier dürfte vor allem die Eurokrise als Erklärungsfaktor in Betracht kommen.<sup>25</sup>

### *C. Parallele Entwicklungen nach 2009: Eurokrise und eine erneute Reformdiskussion*

#### I. Eurokrise

Nach der allgemeinen Reformerschöpfung und dem Ruhepunkt des Dezembers 2009 mit dem Inkrafttreten des neuen Primärrechts änderten sich mit Ausbruch der Eurokrise im Frühjahr 2010 die europapolitischen Rahmenbedingungen. Für Reformerschöpfung und ein Abwarten, wie sich die Neuerungen in der Praxis entwickeln und bewähren würden, schien keine Zeit mehr.

Sogar eine Änderung des Primärrechts in Form der Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV wurde eurokrisenbedingt durchgeführt.<sup>26</sup> Diese Vertragsänderung betraf a priori keine institutionelle Frage. Sie ist gleichwohl für die Reformdiskussionen deswegen von Interesse, weil sie etwas über die Zeitschiene in einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten bei Reformen jedweder Art aussagt. Der durch Änderung des Primärrechts neu eingefügte Art. 136 Abs. 3 AEUV ist die unambitionierteste Vertragsänderung, die man sich vorstellen kann. Danach können die Mitgliedstaa-

---

25 Vgl. *Lenski*, in: von der Groeben/Schwarze, EU-Recht, 7. Aufl. (i.E.), Art. 15 EUV Rn. 6.

26 Beschluss des Europäischen Rates vom 25.3.2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, 2011/199/EU, ergangen im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV, ABl. Nr. L 91 v. 6.4.2011.

ten, deren Währung der Euro ist, einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Es wird damit ohne jegliche Kompetenzübertragung rein deklaratorisch festgehalten, dass die Mitgliedstaaten nicht gehindert sind, außerhalb des EU-Primärrechts der Verträge einen Rettungsschirm wie beispielsweise den ESM zu gründen. Selbst diese Minimaländerung der Verträge hat vom Entwurf bis zum Inkrafttreten zweieinhalb Jahre gedauert. Eine in aller Regel mit weiterer Verzögerung verbundene Überprüfung durch ein Verfassungsgericht hat dabei noch nicht einmal stattgefunden. Man muss also, wenn man heute über institutionelle Reformen und Änderungen des Primärrechts nachdenkt, in Rechnung stellen, dass es einen Zeitfaktor von mindestens zwei Jahren gibt.

Die Eurokrise hat ab Mai 2010 eine Reihe von institutionellen Entwicklungen ausgelöst. Darunter finden sich auch völlig neuartige Tiere im Zoo der europäischen Institutionen. Erwähnung verdient hier die EFSF – die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität –, eine Aktiengesellschaft nach luxemburgischem Recht, die für einen befristeten Zeitraum einen ersten Rettungsschirm abgab.<sup>27</sup> Mit dem auf Dauer angelegten ESM, der auf dem ESM-Vertrag beruht,<sup>28</sup> wurde mit einem völkerrechtlichen Vertrag wieder auf vertrautere institutionelle Konzepte zurückgegriffen, allerdings wiederum außerhalb des primärrechtlichen Rahmens. Als institutionelle Neuerung lässt sich der ESM-Gouverneursrat ebenso auffassen wie das gesamte ESM-Konstrukt. In der Euro-Krise haben sich institutionelle Neuerscheinungen ergeben, die über das hinausgehen, was im Euro-Kontext bereits existiert. Dabei bestehen im Euro-Bereich bereits Eigentümlichkeiten wie die Euro-Gruppe, eine Art Spezialministerrat mit einem permanenten Vorsitzenden. Hinzugekommen ist im Verlauf der Euro-Krise der Euro-Gipfel, eine Art Europäischer Rat der Eurozone, also nur unter Beteiligung der 18 Staats- und Regierungschefs der Staaten, deren Währung der Euro ist. Auch die Troika könnte man als eurokrisebedingte institutionelle Neuerung nennen. Es handelt sich dabei um einen ad hoc-Koordinierungsmechanismus aus (Beamten von) Kommission, EZB und IWF, der bestimmte Funktionen im Kontext der Euro-Rettungsmaßnahmen hat. Die sich in der Bankenunion stellenden institutionellen

---

27 Näheres unter <http://www.efsf.europa.eu> (zuletzt besucht am 10.11.2014).

28 <http://www.esm.europa.eu> (zuletzt besucht am 10.11.2014).



Aufgaben haben der EZB die Funktion einer Bankenaufsichtsbehörde beschert. Dies ist alles andere als unumstritten gewesen, weil manche die Unabhängigkeit der EZB berührt sehen. Wenig bekannt als institutionelle Neuerung ist die sogenannte Frankfurter Runde.<sup>29</sup> Sie ist zugleich ein Beispiel für informelle institutionelle Entwicklungen. Diese Runde vereint die deutsche Bundeskanzlerin, den französischen Staatspräsidenten, die IWF-Chefin und die Präsidenten von Kommission und EZB. Es handelt sich um ein informelles Treffen, welches am Rande eines Opernbesuchs in Frankfurt offenbar zum ersten Mal zusammenkam, um im Euro-Rettungskontext Absprachen zu treffen, und in der Folge wiederholt zusammengetreten ist. Auch wenn diese Runde sich als vorübergehendes Phänomen erweisen sollte verdient doch jedenfalls ein Aspekt Erwähnung: Betrachtet man die Zusammensetzung der Frankfurter Runde, so fällt sofort auf, wer fehlt. Das Europäische Parlament ist nicht vertreten. Dies wirft die Frage nach der parlamentarischen Dimension institutioneller Entwicklungen in der Eurokrise auf. Immerhin finden sich im anderen wichtigen Eurorettungsvertrag neben dem ESM-Vertrag, dem Fiskalvertrag,<sup>30</sup> dazu einige Elemente. Art. 13 Fiskalvertrag sieht vor, dass das Europaparlament und die nationalen Parlamente der Euro-Staaten in einer Konferenz der Vertreter der jeweils zuständigen Ausschüsse aus EP und nationalen Parlamenten zusammentreten und zu haushaltspolitischen Fragen und zu Themen des Fiskalvertrages einen Austausch pflegen. Dieses Gremium ist im Oktober 2013 erstmals zusammen getreten, danach wieder im Januar sowie im September 2014. Von deutscher Seite aus sind die Parlamentarier aus dem Haushaltsausschuss des Bundestages beteiligt gewesen. Die ersten Eindrücke dieser interparlamentarischen Konferenz sind eher nüchtern. Die Frage ist noch offen, was ein solch großes Gremium leisten kann. Bemerkenswert bleibt an Art. 13 des Fiskalvertrages, dass ein völkerrechtlicher Vertrag institutionell eine parlamentarische Komponente aufweist. Vergleichbares findet sich bei herkömmlichen internationalen Organisationen nicht. Weder im Kontext der WTO noch im UN-System finden sich Beispiele dafür, dass nationale Parlamente bzw. überhaupt Parlamentarismus irgendeine Rolle spielt.

---

29 Sicheres Indiz für das Bestehen eines Phänomens dürfte ein Wikipedia-Eintrag sein, s. daher [http://de.wikipedia.org/wiki/Frankfurter\\_Runde](http://de.wikipedia.org/wiki/Frankfurter_Runde) (zuletzt besucht am 10.11.2014).

30 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BGBl. 2012 II S. 1006.

Festhalten lässt sich jedenfalls, dass es bedingt durch die Eurokrise eine deutliche institutionelle Bewegung gibt, in einem institutionell außerordentlich unvermessenen Gelände. Bestehende Institutionen wie Europäischer Rat oder EZB erhalten neue Aufgaben, neue Institutionen entstehen wie beispielsweise der ESM-Gouverneursrat, zum Teil auch nur informell, wie die Frankfurter Runde. Manches liegt in einem Zwischenbereich, wenn es beispielsweise einen Europäischen Rat der Euro-Staaten gibt. Von einem institutionellen Wildwuchs zu sprechen, würde der Entwicklung nicht gerecht. Aber unbestreitbar verlaufen die besagten jüngeren institutionellen Entwicklungen nur zum Teil koordiniert und geplant und auch nur teilweise in den Bahnen klarer rechtlicher Vorgaben.

## II. Eine aufkeimende Reformdiskussion bis 2012

Das grundsätzlichere Nachdenken über die Zukunft der Europäischen Union hat im Verlaufe der Eurokrise zunehmend Konjunktur erlangt. Eine ganze Reihe von institutionellen Akteuren haben sich mit Beiträgen bis Ende 2012 zu Wort gemeldet. Zu nennen sind der *Thyssen*-Bericht aus dem EP,<sup>31</sup> der „Blueprint“ der Kommission<sup>32</sup>, der *van Rompuy*-Bericht in verschiedenen Zwischenstufen<sup>33</sup> sowie der *Quadrige*-Bericht der Präsidenten<sup>34</sup>. Auf der parlamentarischen Ebene der Mitgliedstaaten ist ebenfalls 2012 eine Europäische EntschlieÙung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung der französischen Assemblée nationale<sup>35</sup> zu nennen. Die Diskussion erreichte 2012 eine Vorschlags-

---

31 Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, 2012/2151(INI).

32 Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, 28.11.2012, KOM(2012) 777 endg.

33 Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Zwischenbericht vom 12.10.2012, SN 3962/12.

34 Towards a genuine Economic and Monetary Union, Report by President Herman Van Rompuy in close collaboration with the Presidents of the European Commission, Eurogroup and European Central Bank, 5.12.2012.

35 Europäische EntschlieÙung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung vom 27.11.2012, Texte adopté Dok.-No. 48, s. zuvor den Caresche-Antrag vom 25.9.2012, Dok.-No. 203 und den Guigou-Bericht, Dok.-No. 230.

dichte, die fast schon an die Zeiten des Verfassungskonvents 2002/2003 erinnerte. Der Verfassungskonvent hatte seinerzeit seinen Ausgangspunkt in der Frage nach der „Zukunft der Union“.<sup>36</sup>

Es besteht indessen ein deutlicher Unterschied zum Diskussionsumfeld rund um den Verfassungskonvent 2002/2003. Die Diskussion 2012 hat einen konkreten Anlass in der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum. Seinerzeit ging es um die Reform der EU insgesamt. Die Gleichsetzung von „Zukunft der EU“ und „Zukunft der Währungsunion“ findet sich allerdings zum Teil auch in den vorgelegten Konzepten.

Manche der Skizzen zur Endausbaustufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Blueprint der Kommission oder auch im *van Rompuy*-Bericht gehen weit über den Kontext von Refinanzierungsproblemen einiger kleinerer Mitgliedstaaten hinaus. Hier finden sich Entwürfe einer WWU von fast schon quasi-bundesstaatlicher Natur als „vertieftes umfassend integriertes System“, in dem „alle wirtschafts- und fiskalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten Gegenstand einer umfassenden Koordinierung, Billigung und Überwachung auf europäischer Ebene“<sup>37</sup> [zu ergänzen: durch die Kommission] sein sollen, mit „umfangreichen Transfers politischer Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene“.<sup>38</sup> In Anbetracht solcher Vorschläge geht es dann wohl doch um die Zukunft der EU als Ganzes. Hier stellen sich auch verfassungsrechtliche Fragen. In Deutschland soll das nationale Parlament, der Bundestag, nach Auffassung des BVerfG frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten über den Haushalt entscheiden.<sup>39</sup> Ernst zu nehmen ist daher der Untertitel des Blueprint: „Auftakt für eine europäische Diskussion“.

Die Diskussionsthemen in dieser Phase lassen sich anhand der folgenden drei Kategorien ordnen:

- Reform- und Zukunftsfragen, die unabhängig von der Eurokrise sind und sich auch ohne diese Krise gestellt hätten. Hier geht es um durch den Lissabon-Vertrag nicht gelöste Probleme oder aus den ersten Erfahrungen mit dem Lissabon-Vertrag sichtbar gewordene Probleme. In diese Kategorie gehört beispielsweise die Frage, ob die EU mit 28 Mitgliedstaaten nicht bereits zu groß geworden ist oder Überlegungen

---

36 Siehe die Erklärung 23 zur Zukunft der Union zum Vertrag von Nizza.

37 Blueprint (Fn. 32), S. 13.

38 Blueprint (Fn. 32), S. 13.

39 BVerfGE 129, 124, *EFSF und Griechenlandhilfe*.

dazu, wie mit den Unsicherheiten betreffend eine britische EU-Mitgliedschaft umzugehen ist. Auch das Verhältnis von Eurozone zu EU 28 gehört hierher, ebenso die Dauerfragen des institutionellen Gleichgewichts zwischen supranational und intergouvernemental, des richtigen methodischen Ansatzes (Unionsmethode,<sup>40</sup> Gemeinschaftsmethode usf.) und der Finalität der europäischen Integration.

- Unmittelbarer Reform- oder Gestaltungsbedarf: Aus der Eurokrise mag sich konkreter Bedarf zur Anpassung oder Errichtung von rechtlichen Strukturen und Mechanismen ergeben, um akut das Funktionieren der WWU zu sichern. In diese Kategorie gehören allgemein die Euro-Rettungsschirme, der ESM, aber auch beispielsweise die Regelungen im sog. Six-Pack<sup>41</sup> (insbesondere die „umgekehrte“ qualifizierte Mehrheit) oder die Frage nach den Anpassungserfordernissen, um die rechtlichen Grundlagen für eine Bankenunion zu sichern, Vertragsänderungen zur Ermöglichung von Eurobonds oder einem Schuldentilgungsfonds.<sup>42</sup>
- Eine dritte Kategorie schließlich, sie liegt zwischen den beiden bisher genannten, betrifft die „Speicherfunktion“ von Recht. Die in den Jahren der akuten Eurokrise gemachten Erfahrungen und entwickelten institutionellen Praktiken verbinden sich mit Lernprozessen bei den handelnden Personen. Um zu vermeiden, dass dieses Erfahrungswissen verloren geht, lässt sich aus diesem Zusammenhang heraus über begründbare Anpassungen des europäischen oder des nationalen Rechts nachdenken.

Mit der Vorlage des *van Rompuy*-Berichts im Dezember 2012 bricht die Diskussion über grundlegende Reformen unvermittelt ab. Der Bericht enthält eine Reihe von Überlegungen zur finanziellen Unterstützung von

---

40 Der Begriff der Unionsmethode ist von der deutschen Bundeskanzlerin *Merkel* 2010 bei einem Vortrag in Brügge geprägt worden, Rede von Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge: <http://www.eud-bruessel.eu/?section=news&cmd=details&newsid=60>. Er wurde in der Folge – wohl zu vereinfachend – nicht selten mit einer Stärkung der zwischenstaatlichen/intergouvernementalen Strukturen zu Lasten der supranationalen Akteure gleichgesetzt. Die Bundeskanzlerin hat das Konzept daraufhin in der Folge nicht mehr in den Vordergrund ihrer konzeptionellen Überlegungen gestellt

41 Näher dazu KOM MEMO/11/898.

42 Die Kommission bestätigt, dass für beides Vertragsänderungen erforderlich wären, Blueprint (Fn. 32), S. 14 f., 33 und 35.

Mitgliedsstaaten und die Zusammenarbeit bei Steuern und Beschäftigung. Die Bundesregierung hatte dazu offenbar auf dem Dezember-Gipfel unmissverständlich deutlich gemacht, dass Deutschland sich an derart weitreichenden Überlegungen zu einer „Fiskalkapazität“ nicht beteiligen werde.<sup>43</sup> Hier könnte die nahende Bundestagswahl in Deutschland im September 2013 eine Rolle gespielt haben, für die ganz offenbar die Eurokrise und EU-Reformen als deutsches Wahlkampfthema um jeden Preis vermieden werden sollten. Mit Blick auf die EP-Wahlen im Mai 2014 hat sich dieses Reformdiskussionsmoratorium verlängert. Die einzige Reformidee, die regierungsseitig in Deutschland nach dem Dezember 2012 verfolgt wurde, war die der sogenannten „contractual arrangements“, verpflichtender Vereinbarungen oder Vertragspartnerschaften zwischen Mitgliedstaaten und der EU.<sup>44</sup> Dabei sollten sich Mitgliedstaaten in Verträgen mit der Kommission zu Wirtschaftsreformen verpflichten, würden im Gegenzug dafür Zugang zu Darlehen aus einem Solidaritätsfonds erhalten können. Der Sache nach würde es sich um eine weitere Schicht an Regeln und Vorgaben, wie sie bereits im Stabilitätspakt, im Euro-Plus-Pakt, sowie im Six-Pack und im Two-Pack angelegt sind, handeln. Die Regeln sind demnach nicht das Problem, sondern die effektive Durchsetzung der Regeln. Die im Verlaufe des Jahres 2013 von deutscher Seite weiter hartnäckig verfolgte Idee der Vertragspartnerschaften stieß offenbar bei den anderen Mitgliedstaaten nicht auf hinreichenden Widerhall.

Bedingt durch den Wahlkalender und die Wahrnehmung einer zumindest nicht schärfer werdenden Eurokrise scheint die Reformbereitschaft bei den politischen Akteuren im Verlaufe des Jahres 2014 überwiegend eingeschlafen zu sein. Der Zwischenbefund im Herbst 2014 ist, dass im Hinblick auf EU-Reformen eine allgemeine Perspektivlosigkeit herrscht. In Deutschland und noch mehr in Frankreich besteht im Hinblick auf das Erstarken nationalpopulistischer Kräfte wie der AfD bzw. einer rechtsextremen Mehrheitsperspektive des Front national eine Abwehrhaltung gegenüber allen Reformüberlegungen, die zwingen, zur europäischen Integration Stellung zu beziehen. In Großbritannien ist man regierungsseitig

---

43 Zu den Hintergründen *Walker/Steinhauser*, Europa verliert die politische Union aus den Augen. Integration nach Vorbild der USA rückt in weite Ferne, Wall Street Journal v. 24.10.2014, <http://www.wsj.de/nachrichten/SB10001424052702303615304579155043352826048> (zuletzt besucht am 10.11.2014).

44 EU verschiebt die Reform der Währungsunion. Merkel belebt Idee von bilateralen Reformverträgen, FAZ v. 29.6.2013, S. 11.

für Reformen der EU, aber im Sinne eines Rückbaus der EU,<sup>45</sup> wo doch die Erfahrungen der Euro-Krise eher auf einen Bedarf an mehr europäischer Zusammenarbeit hindeuten. Diese Gemengelage aus europäischen und innenpolitischen Problembefunden führt nicht selten zu einer paradoxen Lage: Viele mit den Zusammenhängen und Entwicklungen vertraute Gesprächspartner werden bestätigen, dass ein schlichtes „Weiter so“ nicht ausreicht, schon weil die Faktoren, die die Eurokrise verursacht haben jederzeit wieder wirksam werden können. Jede Überlegung zu möglichen Reformschritten mündet aber auch sehr bald in dem Befund, dass das nicht gehe – wegen der britischen Forderungen, wegen der französischen innenpolitischen Lage etc. Es geht also weder weiter, noch lässt sich umsteuern. Eine an sich unhaltbare Lage.

### III. Grundsatzbeiträge zur Reformdebatte nach 2009

Parallel zu den eurokrisenbedingten institutionellen Entwicklungen hat es nach 2009 auch allgemeinere institutionelle Diskussionsbeiträge gegeben. Diese umfassende Reformdiskussion verbindet sich mit bestimmten Meta-Trends, die zum Teil gegenläufig sind. Einer davon scheint die zunehmende Neigung zu einem Rückzug auf das Nationale zu sein. Die Argumentationslast für die, die für den erreichten *status quo* der europäischen Integration eintreten oder sogar für eine vertiefte Integration werben, ist größer geworden. Dieser Rückzug in das Nationale hat auch diverse rechtliche Spiegelungen. Die mittlerweile doch recht verstetigte Diskussion um die rechtliche Figur einer nationalen Verfassungsidentität lässt sich hier nennen.<sup>46</sup> Die britische Diskussion um einen Austritt Großbritanniens („Brexit“) und in dieser Perspektive unternommene Bestandsaufnahmen<sup>47</sup> sind die politisch konkreteste Ausformung dieses Trends, freilich in Großbritannien im Kontext eines offenbar von Anfang an fehlenden, jedenfalls heute nicht geförderten gesellschaftlichen Mehrheitskonsenses über das

---

45 <http://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> (zuletzt besucht am 10.11.2014).

46 Näher dazu Mayer, Vom Demokratiediskurs zum Identitätsdiskurs - gefühlte Demokratie und die Folgen, in: Heinig/Terhechte (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus. Wandel klassischer Demokratievorstellungen in der Rechtswissenschaft, 2013, S. 19.

47 Fn. 45.

europäische Integrationsprojekt. Genau in die Gegenrichtung weisen umfassende Reformansätze die sich auf eine Neugründung oder Neubegründung der Europäischen Union richten. Auf der Ebene theoretischer Reflexion sind hier die jüngeren Arbeiten von *Jürgen Habermas* von Bedeutung.<sup>48</sup> Man kann auch über eine völlige Neukalibrierung der Institutionen nachdenken. So hat *Antoine Vauchez* als Antwort auf die Frage nach demokratischen Defiziten der EU vorgeschlagen, bei den unabhängigen Akteuren anzusetzen und EuGH und EZB zu demokratisieren und zu pluralisieren.<sup>49</sup> Allerdings müsste man dann wohl auch jedenfalls über den Europäischen Rat und dessen Demokratisierung sprechen.

Auch aus der Praxis oder der praxisnahen Forschung hat es in jüngerer Zeit Beiträge zu Reformperspektiven gegeben.

## 1. Avantgarde

Erwähnung verdienen hier insbesondere die Arbeiten von *Jean-Claude Piris*, dem langjährigen, mittlerweile im Ruhestand befindlichen Rechtsberater des Rates.<sup>50</sup> Seine Vorstellungen richten sich auf ein Avantgarde-Europa, weil die EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten zu groß geworden ist. Wenn jemand quasi aus dem Maschinenraum der europäischen Integration kommend die Einsicht entwickelt, dass die EU so nicht weiterarbeiten kann, dann verdient dies Beachtung. Das Thema ist dabei „Size and democracy“<sup>51</sup> und die Frage, ob man sinnvoll mit der derzeitigen oder einer noch größeren Anzahl an Mitgliedstaaten politische Herrschaft in der EU organisieren kann.

---

48 S. etwa *Habermas*, Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staaten-gleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament, *Der Staat* 2014, S. 167; umfassender *ders.*, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, 2011.

49 *Vauchez*, *Démocratiser l'Europe*, 2014.

50 *Piris*, *The Future of Europe: towards a two-speed EU?*, 2012; s. auch *An EU architect calls for two-speed union*, *FT* v. 3.11.2011.

51 *Dahl/Tufte*, *Size and Democracy*, 1973.

## 2. Glienicker Gruppe

Gegen den Rückzug ins Nationale und gegen eine rein reaktive Haltung in der Eurokrise wenden sich die Vorschläge, die im Herbst 2013 von der *Glienicker* Gruppe vorgelegt worden sind.<sup>52</sup> Elf Wissenschaftler und Praktiker, Ökonomen und Juristen,<sup>53</sup> fordern darin eine Abkehr von einer kleinteiligen, reaktiven Eurorettungspolitik und mehr Perspektive. Unter anderem wird ein Euro-Vertrag zwischen den Mitgliedern der Euro-Gruppe vorgeschlagen, mit einem Euro-Parlament und einer europäischen Wirtschaftsregierung, die nicht nur Durchgriffsrechte haben soll, sondern auch ein eigenes Budget. Die Einzelheiten der Zusammensetzung des Euro-Parlamentes sind dabei nicht ausbuchstabiert. Denkbar ist, dass nur nationale Abgeordnete dort zusammenkommen, denkbar ist auch ein Gremium aus EP-Abgeordneten und nationalen Abgeordneten. Zentral ist so oder so der Gedanke, dass bei der parlamentarischen Begleitung der Europolitik die Frage gestellt werden muss, wer eine Orientierung an einem europäischen Gemeinwohl in diesem Kontext eigentlich am besten leisten kann.

Es hat auf die *Glienicker* Gruppe eine Erwiderung aus Frankreich gegeben. Die *Eiffel-Gruppe*<sup>54</sup> hat dabei ganz ähnliche Vorschläge entwickelt, was die Institutionen angeht.

## IV. Die nationale Dimension der europäischen Reformdebatte - Verfassungsfragen

Jede europäische Reformdiskussion hat in Deutschland mittlerweile auch eine empfindliche verfassungsrechtliche Dimension. Fragen der Neugründung oder Neubegründung der Europäischen Union würden in Deutschland heute zu verfassungsrechtlichen Debatten führen. Zwar sieht das Grundgesetz seit 1949, heute verstärkt durch Art. 23 GG, ein Staatsziel Vereintes Europa vor. Das BVerfG trägt dieser Grundausrichtung der Verfassung mit dem Konzept der Europafreundlichkeit und Europarechts-

---

52 Zunächst veröffentlicht in DIE ZEIT Nr. 43 v. 25.10.2013; s. auch *Glienicker Gruppe*, Aufbruch in die Euro-Union, ZRP 2013, 248.

53 Darunter auch der Verf. dieses Beitrags.

54 *Eiffel-Gruppe*, Für eine politische Euro-Gemeinschaft, <http://www.groupe-eiffel.eu> (zuletzt besucht am 10.11.2014).



freundlichkeit des Grundgesetzes im Prinzip auch Rechnung.<sup>55</sup> Zum Vergleich: Etliche der in Frankreich vom Front national propagierten Vorstellungen gegen die europäische Integration wären nach hiesigen Maßstäben schlicht verfassungswidrig.

Es gibt indessen Äußerungen einzelner Richter des Bundesverfassungsgerichts, die von Grenzen des Grundgesetzes sprechen, die durch weitere Integrationsschritte berührt sein könnten.<sup>56</sup> Nimmt man dies ernst, so kann eine nationale Diskussion bis hin zu Fragen nach der Ablösung des Grundgesetzes durch ein anderes Grundgesetz führen und Verfahrensfragen für Wege dahin aufwerfen (Parlamentarischer Rat, Volksabstimmung etc.).

Für Deutschland ist nach fünf Jahren Eurokrise eine Vergewisserung über Stand und Zustand der europäischen Integration in Bezug auf Deutschland indessen überfällig. Einen möglichen Rahmen für eine solche Reflexion könnte eine parlamentarische Enquêtekommision bieten.

#### *D. Konkrete Reformperspektiven – eine Skizze*

Es sollte bis hierhin zweierlei deutlich geworden sein. Auf der einen Seite hat es in der Realität der Institutionen seit 2009 alles andere als Stillstand gegeben, wobei die Eurokrise die maßgeblichen Impulse gesetzt hat. Auf der anderen Seite sind systematische, umfassende und nachhaltige Versuche, institutionelle Reformen durch Vertragsänderungen bzw. Vertragsergänzungen zu verstetigen, politisch nicht voran gekommen und noch nicht einmal im Stadium einer politischen Planung.

#### I. Diagnose

Sicherlich ist die Reform der institutionellen Architektur der EU kein Selbstzweck. Und auch das Argument, dass dieses oder jenes irgendwie übersichtlicher geregelt sein sollte, dürfte so für sich genommen die politischen Widerstände für Reformen nicht überwinden können. Die Frage ist

---

55 BVerfGE 123, 127, *Lissabon*; 126, 286, *Honeywell*.

56 S. dazu die Äußerungen der Verfassungsrichter *Huber* und *Voßkuhle* in SZ v. 19.11.2011, S. 6; *Voßkuhle*, in einem in EuZW 2011, 814, abgedruckten Interview.

vielmehr, welche verfassungsrechtlichen Defizite bestehen, denen durch institutionelle Reformen begegnet werden könnte.

Als erstes ist hier ein Transparenzdefizit zu nennen. Es geht hier nämlich nicht (nur) um Übersichtlichkeit im Sinne von Verfassungsästhetik. Die im Zuge der Eurokrise entwickelten institutionellen Arrangements sind in Teilen so komplex, dass sie kaum noch nachvollziehbar sind. Mit dem Transparenzdefizit verbindet sich ein Zurechnungs- und damit ein Demokratie- und Kontrollproblem. Soweit in der Eurokrise institutionelle Praktiken entstanden sind, die nicht auf rechtlichen Grundlagen beruhen, so stellt sich neben der Demokratie- und Kontrollfrage auch die bereits angesprochene Frage nach der Speicherfunktion des Rechts. Schließlich ist für jede Reform eines Politikfeldes die Frage zielführend, ob erforderliche Funktionsbedingungen noch gewährleistet sind. Auch hier bestehen Zweifel, ob nicht doch jedenfalls für den Euro-Kontext Bedarf besteht, Handlungsmöglichkeiten zu sichern, zu optimieren oder auch erst zu ermöglichen. Jedenfalls ein offener Diskussionsprozess über diese Fragen erscheint alles andere als überflüssig.

## II. Vorschlag: eine Reform des Euro-Protokolls

Da eine umfassende Neuanlage des europäischen Projektes im Sinne der Überlegungen zur Gründung einer Euro-Union politischen Hindernissen begegnet, empfiehlt sich als Ausgangspunkt ein bescheidenerer Ansatz. Zugleich gilt es, das inhaltliche Anliegen von Reformen auf die Euro-Mitgliedstaaten zu zentrieren. Mit dem „Protokoll Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe“ besteht bereits ein abgrenzbarer Bestand Primärrecht der Euro-Mitgliedstaaten, in dem bisher freilich nur in dürren zwei Artikeln vor allem institutionelle Festlegungen zum permanenten Vorsitz in der Euro-Gruppe niedergelegt sind. Dieses Protokoll könnte den Nukleus eines Euro-Vertrags mit dem Ziel einer dichteren Integration der in der Eurozone verbundenen Mitgliedstaaten im Sinne der Vorschläge der *Glienicker Gruppe*<sup>57</sup> sein. Eine Änderung dieses Protokolls mit dem Ziel der Inkorporation möglichst vieler eurokrisebezogener Sonderregeln gerade auch institutioneller Natur, die außerhalb der Verträge entstanden sind, vielleicht sogar bis hin zum ESM, könnte hier der erste Diskussionschritt sein.

---

57 Fn. 52.

Denkbar ist dabei auch die Verlagerung eurobezogener Regeln aus dem AEUV in das Euro-Protokoll.

Zu betonen ist, dass ein Protokoll völlig gleichrangig neben dem herkömmlichen Primärrecht steht. Es bestehen auch keine Restriktionen dazu, was in „Hauptverträgen“ und was in Protokollen zu solchen Verträgen zu regeln ist, insbesondere setzen Verträge keinen Rahmen, der durch Protokolle konkretisiert würde. Die Kehrseite dieses Umstandes ist, dass ein Protokoll auch den Änderungsverfahren zum allgemeinen Primärrecht unterfällt, hier also alle Mitgliedstaaten – auch diejenigen außerhalb der Eurozone, namentlich Großbritannien – eine Änderung des Euro-Protokolls ratifizieren müssten.

Gleichwohl liegt auf der Hand, dass es politisch-psychologisch einfacher möglich ist, Vertragsänderungen auf die Eurofragen zu begrenzen, wenn das Vertragsänderungsthema „Anpassung des Euro-Protokolls“ heißt. Eine auf Fragen rund um den Euro begrenzte Vertragsreform wäre auch allgemein für die Unionsbürger jedenfalls der Eurozone einfacher zu begründen, für die die Eurokrise in den letzten Jahren mehr oder weniger bestimmendes Thema war.

Idealerweise würde es dabei gelingen, für die Zukunft Änderungen des Eurozonenrechts alleine durch die Mitglieder der Eurozone vornehmen zu lassen. Noch besser wäre es, wenn das Eurozonen-Protokoll in der Zukunft durch eine hochqualifizierte Mehrheit geändert werden könnte. Wem dies rechtlich zu weitreichend erscheint, der möge sich die Änderungsbedingungen bei großen multilateralen Konventionen vor Augen führen, die nicht selten durch eine Mehrheit an Vertragsstaaten geändert werden können. Und auch im Primärrecht besteht ein Muster in Gestalt der Satzung des EuGH, die formal als Protokoll ausgewiesen ist. Dieses Protokoll kann nach Art. 281 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, also durch Mehrheit im EP und Rat, geändert werden.

### *E. Schlussbetrachtung*

Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland und die anschließende Zuspitzung der Ukraine-Krise 2014 haben Relevanz und Wert der europäischen Integration für viele in ein neues Licht gerückt. Die Eurokrise kann nicht als überwunden gelten, es scheint jedoch 2014 eine Phase der Beruhigung eingetreten zu sein. Nicht der ungünstigste Zeitpunkt, Reformen im oben skizzierten Sinne einzuleiten.

Der Eurozonengipfel beauftragte im Oktober 2014 die „vier Präsidenten“ mit der Erstellung eines Berichts über eine bessere „economic governance“ in der Eurozone.<sup>58</sup> Neben dem EZB-Präsidenten und dem Vorsitzenden der Euro-Gruppe sind dies der Präsident der EU-Kommission und der Präsident des Eurozonen-Gipfels (zugleich Präsident des Europäischen Rates). Die beiden letztgenannten, der neue Kommissionspräsident *Juncker* sowie ER-Präsident *Tusk* sind neu in ihrem Amt. Vielleicht erweist sich die Neubesetzung wichtiger Positionen in der EU Ende 2014 im Rückblick als Ausgangspunkt für einen neuen Anlauf für eine allgemeinere Reformdebatte.

---

58 Euro Summit Statement, 24.10.2014. Der Bericht sollte anfänglich bis Dezember 2014 vorgelegt werden, was mit Blick auf die die personellen Neubesetzungen schwer zu realisieren war.