

Franz Cromme

Verfassungsvertrag der Europäischen Union

Entwurf und Begründung

2. Auflage



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
Gliederung des Verfassungsvertrages	9
Gliederung der Begründung	11
Literaturverzeichnis	25
Abkürzungsverzeichnis	26
Verfassungsvertrag der Europäischen Union – Entwurf –	27
Begründung des Entwurfs	107
Einleitung und Übersicht	107
Erläuterungen zum Teil I (Art. 1 – 12a)	115
Erläuterungen zum Teil II (Abschnitte II 1 bis II 6)	141
Erläuterungen zum Teil III (Abschnitte III 1 bis III 13)	183
Erläuterungen zum Teil IV (Abschnitte IV 1 bis IV 3)	269
Stichwortverzeichnis	279

(Verweisungen in den Fußnoten:
Fn 1-39: zur Einleitung und Übersicht;
Fn I 1 ff., II 1 ff., u.s.w.: zu den Teilen I-IV)

Gliederung

Verfassungsvertrag der Europäischen Union	
– Entwurf –	27
Teil I	
Die Grundlagen der Europäischen Union (Art. 1 – 12a)	27
Teil II	
Die Organe der Union	31
1. Abschnitt – Das Präsidium der Union (Art. 13 – 16)	31
2. Abschnitt – Das Europäische Parlament (Art. 17-36) (Gesetzgebung Art. 29-34)	32
3. Abschnitt – Der Europäische Rat (Art. 37 – 49c)	38
4. Abschnitt – Die Europäische Kommission (Art. 50 – 61) (Verwaltung Art. 57 – 61)	44
5. Abschnitt – Der Europäische Gerichtshof (Art. 62 – 69)	49
6. Abschnitt – Die Organe der Union und die Zusammen- arbeit der Staaten (Art. 68a – 68f) (verstärkte Zusammenarbeit Art. 68d – 68 f)	53
Teil III	
Die Politik der Europäischen Union	55
1. Abschnitt – Außenpolitik (Art. 69 – 83) (Internationale Verträge Art. 72 – 77a)	55
2. Abschnitt – Verteidigung (Art. 84 – 96) (Führung der gemeinschaftlichen Verteidigung Art. 89a – 92)	62
3. Abschnitt – Gemeinsamer Markt (Art. 97 – 108) (Außenwirtschaft Art. 113 – 117)	68
4. Abschnitt – Konjunktur- und Währungspolitik (Art. 109 – 112a)	73
5. Abschnitt – Landwirtschaft (Art. 113 – 117)	75

6. Abschnitt – Energie und Bergbau (Art. 118 – 123)	77
7. Abschnitt – Verkehr und Telekommunikation (Art. 124 – 127)	78
8. Abschnitt – Arbeit und Soziales (Art. 128 – 134)	80
9. Abschnitt – Umweltschutz (Art. 135 – 138)	83
10. Abschnitt – Forschung und Technologie (Art. 139 – 143)	85
11. Abschnitt – Euratom (Art. 144 – 148)	86
12. Abschnitt – Finanzen (Art. 149 – 157)	88
13. Abschnitt – Rechtspolitik und Innenpolitik (Art. 158 – 163a)	92
(Europäische Rechtsgemeinschaft Art. 160 und 160a) (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit Art. 161 – 161c)	
Teil IV	
Die Entwicklung der Europäischen Union	96
1. Abschnitt – Überleitung des geltenden Rechts (Art. 164 – 173)	96
2. Abschnitt – Übergangszeit (Art. 174 – 186)	100
3. Abschnitt – Entwicklung des Verfassungsvertrages (Art. 187 – 189)	104

Gliederung

Begründung des Entwurfs

Einleitung und Übersicht	107
1. Auftrag für eine europäische Verfassung?	107
2. Auftrag für einen Verfassungsvertrag?	107
3. Konzept eines Verfassungsvertrages der Europäischen Union	108
4. Geteilte Verfassung oder Verfassungsvertrag aus einem Guß?	110
5. Gliederung des Verfassungsvertrages	112

Erläuterungen zu Teil I

Die Grundlagen der Europäischen Union	115
A Einleitung zu Teil I und Erläuterungen zu Art. 1	115
1. Union »für immer«	115
2. Grundrechte als »Bestandteil des Verfassungsvertrages«	116
3. Die Grundlagen der Europäischen Union	117
B Erläuterungen zu Art. 2	117
1. Geteilte Souveränität oder Teilung der Hoheitsrechte?	117
2. Zuständigkeitsvermutung zugunsten Mitgliedstaaten	118
3. Achtung der Eigenständigkeit der Staaten	120
C Erläuterungen zu Art. 3	121
1. Horizontale und vertikale Kohärenz und das Subsidiaritätsprinzip	121
2. Zusammenarbeit und Union im Staatenverbund	121
3. Europäische Union und »Union als Körperschaft«	123
4. Gemeinsame Beratung	124
5. Gemeinsames Handeln	125
6. Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip	126
7. Die Tätigkeit der »supranationalen« Union	126
8. Der gemeinsame institutionelle Rahmen und der Synergieeffekt	127

D Erläuterungen zu Art. 4	128
1. Das System der Rechtsakte der Union	128
2. Allgemeine Empfehlungen	129
3. Richtlinien (Richtliniengesetze und Richtlinienverordnungen)	130
4. Unmittelbare geltende Gesetze und Verordnungen der Union	131
5. Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates	132
E Erläuterungen zu Art. 5	132
1. Beschränkte Exekutiv-Funktionen der Union	132
2. Nur ergänzende Außen- und Verteidigungspolitik der Union?	133
F Erläuterungen zu Art. 6	134
1. Die wirtschaftlichen Kernfunktionen der Union	134
2. Marktwirtschaft	135
G Erläuterungen zu Art. 7	135
1. Unionsbürgerschaft und Staatsbürgerschaft	135
2. Bürgerrechte in der Union	136
H Erläuterungen zu den Art. 8 bis 11	136
1. Weltoffenheit	136
2. Beistandspflicht der Staaten der Union untereinander	136
3. Zusammenarbeit mit ganz Europa	137
4. Verteidigung und Abrüstung	137
I Erläuterung zu Art. 12 und Art. 12a	138
1. Die Dynamik des Verfassungsvertrages	138
2. Die »immer engere Union« und der <i>acquis communautaire</i>	138
3. Die unveränderlichen »Grundsätze«	139
4. Verfassungsausführende Gesetze	139

Erläuterungen zu Teil II

Die Organe der Union	141
Einleitung zu Teil II	141
1. »Spezifische Organe« des Staatenverbundes?	141
2. Die Organe der Union und die Zusammenarbeit der Staaten	142

Erläuterung zu Abschnitt II 1

Das Präsidium der Union	142
--------------------------------	-----

Erläuterungen zu den Art. 13 bis 16

1. Präsidium und Präsidentschaft	142
2. Repräsentation und Vertretung der Union	143

Erläuterungen zu Abschnitt II 2

Das Europäische Parlament	144
----------------------------------	-----

A Einleitung und Erläuterungen zu den Art. 17 bis 20

1. Die Stärkung des Parlaments	144
2. Die »Abgeordneten der Völker« und die Gleichheit der Wahl	145

B Erläuterung zu den Art. 21 bis 23 und zu Art. 36

1. Verknüpfung mit den nationalen Parlamenten	146
2. Das Europäische Parlament und die Zusammenarbeit der Staaten	147

C Erläuterungen zu den Art. 24 bis 28

Allgemeines Parlamentsrecht	148
-----------------------------	-----

D Erläuterungen zu den Art. 29 bis 35

1. Europäische »Gesetze«	148
2. Gesetzgebungsverfahren zwischen Parlament, Rat und Kommission	149

Erläuterungen zu Abschnitt II 3

Der Europäische Rat	150
----------------------------	-----

A Einleitung

1. Reform des Europäischen Rates und des Ministerrates	150
2. Parlamentarisierung des Europäischen Rates und Bildung operativer Ausschüsse	152

B Erläuterung zu den Art. 37 bis 43	153
1. Mitgliederzahl und Stimmrecht	153
2. »Regelbeschluss« und qualifizierte Mehrheit	153
C Erläuterungen zu den Art. 44 bis 46	155
1. Die »Formationen« des Europäischen Rates	155
2. Der Rat der Staats- und Regierungschefs	156
3. Koordination der Arbeit der Ausschüsse	157
4. Drei operative Ausschüsse	158
D Erläuterungen zu den Art. 47 bis 48	159
1. Verordnungsprivileg des Europäischen Rates	159
2. Direkte Ermächtigung des Europäischen Rates zu Verordnungen	160
E Erläuterungen zu Art. 49	160
Durchsetzung des europäischen Rechts gegenüber den Staaten	
F Erläuterungen zu den Art. 49a bis 49c	161
1. Der Rat der Regionen	161
2. Weiterführung des Wirtschafts- und Sozialausschusses?	162

Erläuterungen zu Abschnitt II 4

Die Europäische Kommission	162
A Einleitung	162
1. Hüterin der Verträge und Exekutivorgan	162
2. Modifiziertes Initiativrecht	163
B Erläuterungen zu den Art. 50 bis 54	164
1. Wahl durch das Europäische Parlament	164
2. Einschaltung des Vermittlungsausschusses?	165
3. Kommissionsmitglieder aus allen Ländern?	165
C Erläuterungen zu den Art. 55 und 56	166
Führung der Kommission und Geschäftsverteilung	
D Erläuterung zu den Art. 57 bis 61	166
1. Grundsätzliche Zuständigkeit der Staaten für die Verwaltung	166

2. Grundsätzliche Zuständigkeit der Kommission für die Verwaltung der Union	167
3. Europäisches Verwaltungsrecht?	168

Erläuterung zu Abschnitt II 5

Der Europäische Gerichtshof 169

A Einleitung 169

Übernahme der Regelungen des EG-Vertrages

B Erläuterungen zu den Art. 62 und 64 bis 65 170

1. Keine dezentralen »Bundesgerichte«	170
2. Entlastung des EuGH und des EuG	170
3. Verstärkter Rechtsschutz für das Parlament und den Ausschuss der Regionen	170
4. Zuständigkeit des EuGH im Bereich der Zusammenarbeit der Staaten	171
5. Verfassungsbeschwerde?	172
6. Kompetenzgerichtshof?	172

C Erläuterungen zu Art. 63 173

Berufung der Richter und Generalanwälte

D Erläuterungen zu den Art. 66 bis 67 174

Satzung des EuGH und Vollzug gegenüber den Staaten

E Erläuterungen zu Art. 68 174

Internationale Rechtsprechung

Erläuterungen zu Abschnitt II 6

Die Organe der Union und die Zusammenarbeit der Staaten 175

A Einleitung 175

B Erläuterungen zu Art. 68a 176

1. Verschiedene Arten der Zusammenarbeit der Staaten	176
2. Unterschiedliche Beteiligung der Staaten an der Zusammen- arbeit	177

3. Vorrang der Zusammenarbeit oder Vorrang der Union?	178
4. Rechtsgrundsätze für die Zusammenarbeit	178
C Erläuterung zu den Art. 68b und 68c	179
Übereinkommen zwischen den Staaten	
D Erläuterungen zu den Art. 68d bis 68f	180
1. Nur verstärkte Zusammenarbeit oder neue Zuständigkeiten der Union?	180
2. »Verschiedene Geschwindigkeiten, keine verschiedenen Gemeinschaften«	182

Erläuterungen zu Teil III

Die Politik der Europäischen Union	183
Einleitung zum Teil III	183
1. Kompetenzen und Politiken	183
2. Wirtschaftsgemeinschaft – politische Gemeinschaft	183
3. »Kompetenzkategorien«	185
4. Kompetenzkatalog?	186
5. Kompetenzen der »Länder« in den Bundesstaaten	186
6. Kompetenzgerichtshof?	187
7. Gliederung des Teils III	187
8. Unterschiedliche Mitwirkung der Staaten und der Organe der Union in verschiedenen Fachbereichen des Teils III	188

Erläuterungen zu Abschnitt III I

Außenpolitik	189
A Einleitung	189
B Erläuterungen zu den Art. 69 bis 70	191
1. »Allgemeine Außenpolitik« und »Spezielle Außenpolitik«	191
2. »Gemeinschaftliche Außenpolitik«	191
3. Beteiligung der Union an der Zusammenarbeit und an der Finanzierung	193
4. »Entschließungen« der Staaten im Europäischen Rat	193

5. »Verbindliche Zusammenarbeit«	194
6. »Verstärkte Zusammenarbeit«	195
C Erläuterungen zu den Art. 71 bis 77a	195
1. Geltung des Völkerrechts	195
2. Internationale Verträge der Union	195
3. Gemeinsame Verhandlungen von Union und Staaten	196
4. Gemeinsame Verträge der Staaten	197
D Erläuterungen zu den Art. 78 bis 82	197
1. »Außenminister der EU«?	197
2. Gemeinschaftliche Diplomatie	198
3. Zusammenarbeit des konsularischen Dienstes	199
F Erläuterungen zu Art. 83	199
Handelsembargo	

Erläuterungen zu Abschnitt III 2

Verteidigung	200
A Einleitung	200
1. Die militärische Souveränität der Staaten und die Zusammenarbeit der Staaten	200
2. EU, USA und NATO	201
3. Abrüstung	201
B Erläuterungen zu den Art. 84 und 85	202
1. Zusammenarbeit der Staaten und Unterstützung durch die Union	202
2. Verbindliche und verstärkte Zusammenarbeit und Finanzierung	203
3. Militärische Bekämpfung des Terrors	203
4. Kontrolle durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente	203
C Erläuterungen zu den Art. 86 und 87	204
Abrüstung und Waffenembargo	
D Erläuterungen zu den Art. 88 und 89	205
Europäischer Schutzbereich	

E Erläuterungen zu den Art. 89a bis 93	206
1. Koordinierung der Verteidigung durch den Verteidigungsrat	206
2. Führung der Streitkräfte	206
3. Das Euro-Korps	207
4. Einsätze außerhalb Europas	208
5. »Duplizität« mit der NATO	208
F Erläuterungen zu den Art. 94 bis 96	209
1. Abstimmung der Rüstungspolitik	209
2. Lastenverteilung in der Nato und Finanzierung der Verteidigung	210

Erläuterungen zu Abschnitt III 3

Gemeinsamer Markt	210
A Einleitung und Erläuterungen zu den Art. 97 bis 99	210
1. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	210
2. Verwirklichung des Binnenmarktes	211
3. Marktwirtschaft	212
B Erläuterung zu Art. 100	212
1. Der Kern der Gesetzgebung der Union	212
2. Der Gesetzgebungskatalog	214
3. Europäisches Wettbewerbsrecht	214
4. Angleichung der Rechtsvorschriften	215
5. Harmonisierung des Steuerrechts	215
6. Gesetze und Verordnungen zum Binnenmarkt	216
C Erläuterungen zu den Art. 101 bis 102	216
1. Vorbehalte für die Staaten	216
2. Grenzüberschreitende Wirtschaft	217
3. Ausnahmen für die Daseinsvorsorge?	217
4. Gegenseitige Anerkennung	218
D Erläuterungen zu den Art. 103 bis 105	218
Regionale Wirtschaftsförderung	
E Erläuterungen zu den Art. 106 bis 108	219
1. Ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Außenhandel	219
2. Handelsembargo	220

3. Assoziierungsverträge	221
4. Entwicklungshilfe	221

Erläuterungen zum Abschnitt III 4

Konjunktur – und Währungspolitik	221
A Einleitung	221
B Erläuterungen zu den Art. 109 bis 111	222
1. Die Ziele der europäischen Konjunktur- und Währungspolitik	222
2. Abstimmungspflichten zur Konjunktur und Währungspolitik im EURO-Gebiet	223
3. Konjunktur- und Währungspolitik in der EU außerhalb des EURO-Gebiets	224
C Erläuterungen zu Art. 112 und 112a	225
1. Unabhängige Notenbank	225
2. Sicherung der Stabilität	226

Erläuterungen zu Abschnitt III 5

Landwirtschaft	227
A Einleitung und Erläuterung zu den Art. 113 und 115	227
1. Gemeinsamer Markt und Landwirtschaft	227
2. Ziele der europäischen Agrarpolitik	228
3. Landwirtschaftlicher »Binnenmarkt« und Außenhandel	228
B Erläuterungen zu den Art. 114 und 116	229
1. Landwirtschaftliche Marktordnung als <i>acquis communautaire</i>	229
2. Öffnung zu einem freien Markt	230
C Erläuterungen zu Art. 117	230
1. Agrarstrukturpolitik: Förderung landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Betriebe	230
2. Produktionsflächen und Naturflächen	230

Erläuterungen zu Abschnitt III 6

Bergbau und Energie	231
A Einleitung	231
B Erläuterungen zu den Art. 118 bis 120	232
1. Marktöffnung in der Energiewirtschaft	232
2. Transeuropäische Netze	233
C Erläuterungen zu den Art. 121 bis 123	233
1. »Konversions«-Förderung im Bereich der früheren Montanunion	233
2. Meeresbergbau	234

Erläuterungen zu Abschnitt III 7

Verkehr und Telekommunikation	234
A Einleitung	234
B Erläuterungen zu den Art. 124 bis 126	235
1. Wettbewerb im innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Verkehr	235
2. Verbesserung der wichtigsten Verkehrsverbindungen	236
3. See- und Luftverkehr	237
4. Empfehlungen für das Verkehrsordnungsrecht	237
C Erläuterungen zu Art. 127	237
1. Funk- und Satellitenverkehr	237
2. Rundfunkfreiheit der Staaten	238

Erläuterungen zum Abschnitt III 8

Arbeit und Soziales	238
A Einleitung	238

B Erläuterungen zu den Art. 128 – 133	239
1. Zusammenarbeit und Mindestregelungen	239
2. Gleichberechtigung von Frau und Mann	239
3. Freizügigkeit und Schutz der Arbeitnehmer	240
4. Harmonisierung der Berufsbildung und der Berufszugänge	240

C Erläuterung zu Art. 134	241
1. Konjunkturelle und strukturelle Beschäftigungspolitik	241
2. Beschäftigungshilfen	241

Erläuterungen zu Abschnitt III 9

Umweltpolitik	242
----------------------	-----

Einleitung und Erläuterung zu Art. 135	242
1. Umweltschutz und gemeinsamer Markt	242
2. Subsidiaritätsprinzip: Vom lokalen Biotop bis zur Erdatmosphäre	243

B Erläuterungen zu den Art. 135a und 135b	244
1. Schutz vor grenzüberschreitenden Immissionen und Gefährdungen	244
2. Erhaltung der natürlichen Umwelt	244

C Erläuterungen zu den Art. 136 und 136a	
Operative Zusammenarbeit	245

D Erläuterungen den Art. 137 und 138	246
Internationaler Umweltschutz	246

Erläuterungen zu Abschnitt III 10

Forschung und Technologie	246
----------------------------------	-----

A Einleitung	246
---------------------	-----

B Erläuterung zu Art. 139	247
1. Subsidiaritätsprinzip – Forschung in den Staaten, in Europa und in der Welt	247
2. Unternehmensforschung – Grundlagenforschung	248

C Erläuterungen zu den Art. 140 und 141	248
1. Eingriffe in das menschliche Leben	248
2. Konsequenzen für das Gesundheitswesen	248

D Erläuterungen zu den Art. 142 bis 143	
Zukunftskompetenzen	249

Erläuterungen zu Abschnitt III 11

Euratom	249
----------------	-----

A Einleitung	249
---------------------	-----

B Erläuterung zu den Art. 144 bis 147	
Hauptelemente des Euratom-Vertrages	250

C Erläuterungen zu Art. 148	
Grenzen und Möglichkeiten der Kernenergie	250

Erläuterungen zu Abschnitt III 12

Finanzen	252
-----------------	-----

A Einleitung	252
---------------------	-----

B Erläuterung zu Art. 149	252
1. Das System der »Eigenmittel«	252
2. Eigene Steuern der Union?	253
3. Finanznotstand der Union?	254

C Erläuterungen zu den Art. 150 bis 152	255
1. Stabilität und Nachhaltigkeit	255
2. Das Haushaltsgesetz der Union und die Fonds	255
3. Nothaushalt	256

D Erläuterung zu Art. 153	
Kreditfinanzierung	257

E Erläuterungen zu den Art. 154 bis 156	
Haushaltsordnung	258

F Erläuterungen zu Art. 157	258
1. Das Subventionsrecht der Union	258
2. Besondere Befugnisse der Kommission im Finanzbereich	259
3. Kein allgemeiner Finanzausgleich	259

Erläuterungen zu Abschnitt III 13

Rechtspolitik und Innenpolitik 260

A Einleitung und Erläuterungen zu den Art. 158 bis 159	260
1. Allgemeine Zusammenarbeit	260
2. Verzahnung des EG-Vertrages und des EU-Vertrages	261
3. Vorrang der Zusammenarbeit	261

B Erläuterungen zu den Art. 160 bis 160b	262
1. Harmonisierung des europäischen Zivilrechts- und Verwaltungsrechts	262
2. Harmonisierung des Strafrechts der Staaten	263
3. Asyl – Flüchtlinge – Grenzüberschreitender Personenverkehr	264

C Erläuterungen zu den Art. 161 bis 161d	264
1. Operative Zusammenarbeit der Polizei und der Justiz – Europol und Eurojust	264
2. Euro-Grenz-Korps	265

D Erläuterungen zu den Art. 162 bis 162b	
Gesetze, Finanzierung und internationale Absicherung	266

E Erläuterungen zu den Art. 163 und 163c	
Gemeinsame europäische Kultur und allgemeiner europäischer Austausch	267

Erläuterungen zu Teil IV

Die Entwicklung der Europäischen Union	269
---	-----

Einleitung zu Teil IV	269
------------------------------	-----

Erläuterungen zu Abschnitt IV 1

Überleitung des geltenden Rechts	269
A Einleitung und Erläuterungen zu den Art. 164 bis 165	269
B Erläuterungen zu Art. 166	270
1. Fortführung des bisherigen Rechts als Gesetze und Verordnungen	270
2. Berücksichtigung der modifizierten Kompetenzordnung des Verfassungsvertrages	271
C Erläuterungen zu den Art. 167 bis 173	272
1. Westeuropäische Union	272
2. Weitergelten von Geschäftsordnungen und Satzungen	273
3. Überleitung der Finanzordnung der EG	273

Erläuterungen zu Abschnitt IV 2

Übergangszeit	273
A Einleitung und Erläuterung zu Art. 174	273
B Erläuterung zu den Art. 175 bis 187	274
1. Übergangsregelung zu den Organen und zur Gesetzgebung	274
2. Zukunftskompetenzen	275

Erläuterungen zu Abschnitt IV 3

Entwicklung des Verfassungsvertrages	275
A Einleitung und Erläuterungen zu Art. 187	275
B Erläuterungen zu den Art. 188 und 189	275
1. Verfassungskonvent	275
2. Verfassungsändernde Gesetze?	276
3. Aufnahme weiterer europäischer Staaten	277