

Möglichkeiten einer Änderung der EU-Verfassung

Die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung sind in Art. 48 EUV niedergelegt.

Nach Art. 48 I EUV können die Verträge, also das Primärrecht, im **ordentlichen Änderungsverfahren** nach Art. 48 II – V EUV oder im **vereinfachten Verfahren** nach Art. 48 VI und VII EUV geändert werden. Mit Blick auf das vereinfachte Änderungsverfahren sind **zwei Unterarten** zu unterscheiden. Während das Verfahren nach Absatz 7 auf die Änderung von Verfahrensvorschriften beschränkt ist, ermöglicht das Verfahren nach Absatz 6 allein eine beschränkte Änderung des AEUV, d.h. nach Absatz 6 können allein Änderungen des **dritten Teils des AEUV** beschlossen werden, sodass dieses Verfahren allein auf die folgenden internen Politikbereiche der Union beschränkt ist: Binnenmarkt, freier Warenverkehr, Landwirtschaft und Fischerei, Freizügigkeit sowie Freiheit des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Verkehr, Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften, Wirtschafts- und Währungspolitik, sowie einiger weitere Politikbereiche.¹

Ogleich das Verfahren zur Änderung der Verträge ein Zusammenwirken von Unionsorganen und Mitgliedstaaten erfordert, können EUV und AEUV wegen ihres völkerrechtlichen Charakters im Ergebnis allein von den Mitgliedstaaten als „**Herren der Verträge**“ und nur einstimmig geändert werden.² Der **wesentliche Unterschied** zwischen dem ordentlichen und dem vereinfachten Änderungsverfahren besteht in dem Erfordernis einer **Regierungskonferenz für das ordentliche Verfahren**. Befürchtungen, durch das vereinfachte Änderungsverfahren könnten die nationalen Parlamente umgangen werden, sind daher unbegründet.³

Das Ungeschriebene Primärrecht, was ja auch verfassungsrechtlich wirken kann, wenn man davon ausgeht, dass Verfassungsrecht nicht nur normiertes Recht ist, kann durch einen **Rechtsprechungswechsel des EuGH** bewirkt werden.

Besonderheit des Art. 352 AEUV

Darüber hinaus können **Ergänzungen** anhand des **Art. 352 AEUV** erfolgen. Für die Anwendbarkeit der Norm ist zum einen notwendig, dass ein Handeln der Union zur Erreichung der in den Verträgen festgelegten Ziele **geboten erscheint** und zum anderen, dass in den Verträgen die erforderlichen **Befugnisse hierfür fehlen**. Dies hat im Rahmen der nationalen Öffnungsklauseln zu erfolgen. So muss nach der Rechtsprechung des BVerfG im Hinblick auf Art. 352 AEUV, unter Umständen **das deutsche Parlament beteiligt** werden (vgl. auch **Art. 352 II AEUV**).

Hierbei handelt es sich um eine ausdrücklich eingeräumte **Lückenfüllungskompetenz**, die eine Vertragsänderung gerade nicht erforderlich macht. Von einer Vertragsänderung unterscheidet sich Art. 352 AEUV vor allem dadurch, dass diese Vorschrift **keine Kompetenz** schafft, sondern nur Rechtsgrundlage für den **Erlass einzelner Rechtsakte** ist. Die Regierungskonferenz stellte in Ihrer Erklärung Nr. 42 fest, dass Art. 352

¹ Heintschel von Heinegg, in: Vedder/H.v.H., EUV/AEUV/GRCH/EAGV, Art. 48 EUV, Rn. 12.

² Dies gilt sowohl für das vereinfachte als auch das ordentliche Verfahren.

³ Siehe hierzu: Heintschel von Heinegg, in: Vedder/H.v.H., EUV/AEUV/GRCH/EAGV, Art. 48 EUV, Rn. 2.

AEUV „**integrierter Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung**“ ist und daher nicht dazu dienen kann die „**Unionsbefugnisse [...] auszudehnen**“. Art. 352 AEUV ermöglicht vielmehr eine vertragsimmanente Fortentwicklung des Unionsrechts unterhalb der förmlichen Vertragsänderung.⁴ Der wesentliche Unterschied zum vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV ist das Fehlen des Erfordernisses der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten.

Art. 352 AEUV soll es der Union ermöglichen adäquat auf neue Situationen reagieren zu können. Die Lückenfüllungskompetenz kann ihrer Natur nach nur durch die Union ausgeübt werden. Art. 352 AEUV kodifiziert und kanalisiert die **implied-powers-Doktrin** nach der internationale Organisationen auch diejenigen ungeschriebenen Kompetenzen haben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Allerdings bleibt der Charakter des Art. 352 als **ultima ratio** gegenüber den der Union speziell übertragenen Kompetenzen bestehen und findet erst Anwendung, wenn ausdrücklich und ungeschrieben, implizierte Kompetenzen der Union nicht greifen.⁵ Um eine ausufernde Auslegung dieser Vorschrift zu verhindern, wurden Absatz 2 und Absatz 3 hinzugefügt, in denen zum einen die **Subsidiaritätskontrolle** und zum anderen der **Ausschuss einer Rechtsharmonisierung** statuiert werden. Darüber hinaus wurde das Verfahren verschärft, indem nun auch die **Zustimmung des Europäischen Parlaments** erforderlich ist.

Nach Rechtsprechung des EuGH und herrschender Meinung kann auf die Lückenfüllungskompetenz zurückgegriffen werden, wenn es überhaupt **keine spezielle Zuständigkeit** gibt oder gegebene spezielle Kompetenzen **inhaltlich oder instrumentell nicht ausreichen**.⁶

Gemäß Art. 8 IntVG darf der deutsche Vertreter im Rat dem Erlass einer Vorschrift nach Art. 352 AEUV nur zustimmen oder sich enthalten, nachdem ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist,⁷ womit das Zustandekommen eines Rechtsakts nach Art. 352 AEUV in die Hände des Bundestages und des Bundesrates, dessen Zustimmung nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erforderlich ist, gelegt wird.

Als Rechtsgrundlage wurde diese Vorschrift bisher in den folgenden Bereichen herangezogen:

- Umweltschutz
- Entwicklungspolitik
- Die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit mit Nicht-Entwicklungsstaaten

➔ Die genannten Politikfelder wurden nach häufigerem Gebrauch der Lückenfüllungskompetenz durch spätere Vertragsänderungen in das Primärrecht aufgenommen.

⁴ Streinz/Strein, Art. 352 AEUV, Rn. 1 mwN.

⁵ EuGH, Gutachten 2/94, EMRK, SLg. 1996, I-1763, Rn. 28.

⁶ EuGH, Rs. 8/73 – Massey-Ferguson, Slg. 1973, 897, RN. 3 f.; Schwatue/Geiss, Art. 352 AEUV, Rn. 19 ff.

⁷ Streinz/Strein, Art. 352 AEUV, Rn. 53 f.; CR/Rossi, Art. 352 AEUV, Rn. 91 ff.; AH/Rathke, 2. Aufl. 2017, § 7, Rn. 185 ff.

Weitere Bereiche sind:

- Terrorismus (in einem sehr begrenzten Umfang, da dieser Bereich vor allem durch Art. 222 AEUV sowie im Rahmen des RFSR geregelt wird)
- Errichtung von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit, wie z.B. das Markenamt
- Fusionskontrollverordnung
- Statut der Societas Europea