

Benjamin A. Hahn

Mehr Europa wagen?

Wege zu einer neuen EU-Reform



Die EU ist mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit ihren östlichen Nachbarn eine große Verpflichtung eingegangen: Sie stellt diesen Ländern nicht nur eine Mitgliedschaft in Aussicht, sondern hat sich auch selbst dazu verpflichtet, ihre Integrationsfähigkeit zu garantieren. Allerdings kann nur mit entsprechenden institutionellen Reformen eine EU 30+ Wirklichkeit werden.

- Welche Reformen braucht die EU, um erweiterungsfähig zu werden?
 - Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen: Um handlungsfähig zu bleiben, muss eine erweiterte EU in mehr Bereichen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.
 - Verkleinerung der Kommission: Eine EU mit mehr als 30 Mitgliedern kann nicht jedem Land einen gleichberechtigten Kommissar zugestehen. Die Organisationsstruktur der Kommission ist jetzt schon an der Grenze des Machbaren.
 - Stärkung des Subsidiaritätsprinzips: Eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in den EU-Gesetzgebungsprozess (Frühwarnmechanismus und „grüne Karte“) und eine legislative Selbstbeschränkung der Kommission sind angebracht, um dem Souveränitätsbedürfnis osteuropäischer Staaten zu begegnen.
- Welche Optionen gibt es für den Reformprozess?
 - Nutzung der Vertragsspielräume: Die Verkleinerung der Kommission ist ebenso wie die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ohne Vertragsänderung möglich.
 - Vertragsänderung: Weitreichendere Reformen sind ausschließlich durch eine Änderung der EU-Verträge möglich. Je nach Reichweite der Reformen kommen verschiedene Verfahren in Betracht: ein ordentliches oder vereinfachtes Änderungsverfahren oder eine Vertragsänderung qua Beitrittsabkommen.
- Welche politischen Schritte sind erforderlich, um mehr Europa zu wagen?
 - Bevölkerungsreiche EU-Staaten wie Deutschland müssen den kleineren Staaten entgegenkommen, um diese von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu überzeugen.
 - Deutschland und Frankreich sollten sich auf die zukünftige Organisationsstruktur und Größe der Kommission einigen und hierzu eine abgestimmte Initiative anstoßen.
 - Eine immer heterogenere EU muss das Subsidiaritätsprinzip durch konkrete Maßnahmen stärken und zukünftige Mitgliedstaaten frühzeitig an bestehende Systeme heranzuführen.



1. Keine Erweiterung ohne Reform

Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat Europa vor Augen geführt, dass die Erweiterungspolitik der EU nicht nur von ideeller Bedeutung ist. Sie wird seitdem nicht selten als geopolitischer Imperativ betrachtet, um die europäische Freiheits- und Friedensordnung dauerhaft zu bewahren. Vor diesem Hintergrund ist der politische Wille zu einer erneuten EU-Erweiterung so ausgeprägt wie lange nicht mehr. Das hat sich mit dem Beschluss des Europäischen Rates zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und der Republik Moldau auch schon konkret manifestiert.

Die EU muss ihre Integrationsfähigkeit garantieren können.

Damit scheint die Bringschuld für einen erfolgreichen Verlauf des Beitrittsprozesses bei den Kandidatenländern zu liegen, indem sie zügig die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien sicherstellen. Das ist jedoch nur die halbe Wahrheit: Ebenso muss die EU ihre Integrationsfähigkeit garantieren können. Das betrifft nicht nur einzelne Politikfelder, sondern den gesamten institutionellen Ordnungsrahmen.¹ Angesichts der Gleichzeitigkeit einer Vielzahl an Krisen der vergangenen Jahre sowie den damit einhergehenden politischen Blockaden und zähen Einigungsprozessen steht die Machbarkeit einer „EU-30+“ grundsätzlich in Frage.²

Diese Diskrepanz zwischen geopolitischer Gebotenheit einer Erweiterung einerseits und unbestreitbaren, institutionellen Defiziten andererseits hat die EU-Reformdebatte neu entfacht.³ Die Staats- und Regierungschefs haben auf dem EU-Gipfel in Granada am 6. Oktober 2023 ihre grundsätzliche Reformwilligkeit erklärt und den notwendigen Zusammenhang von vertiefender EU-Reform und Erweiterungspotenzial betont. Das kann als erstes vorsichtiges Signal für das Ende der seit dem Vertrag von Lissabon vorherrschenden „Reformmüdigkeit“ der EU gewertet werden. Mit dem Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas⁴, dem Bericht der

deutsch-französischen Expertengruppe zu institutionellen Reformen der EU⁵ und der Entschließung des Europäischen Parlaments (EP)⁶ liegen auch bereits konkrete Reformvorschläge vor. Sie reichen von einer vorsichtigen Anpassung des gegebenen institutionellen Rahmens zur Stärkung der Handlungsfähigkeit bis zu einer tiefgreifenden Umgestaltung des politischen Systems der EU hin zu einer stärker föderalen Ordnung.

Im Folgenden sollen drei institutionelle Bereiche in den Blick genommen werden, die für die Integrationsfähigkeit der EU von besonderer Relevanz sind:

- die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat (2.1),
- die Größe der Kommission (2.2),
- die Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips (2.3).

Es werden jeweils Probleme und Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Danach erfolgt ein Überblick über die Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Reformen (3.). Die Überlegungen münden in konkrete politische Handlungsempfehlungen für die diskutierten Bereiche (4.) und ein abschließendes Fazit (5.).

2. Institutionelle Weichenstellungen für eine erweiterte EU

2.1 Rat: Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen

Wie an keiner anderen Institution hängt die gemeinsame europäische Handlungsfähigkeit am Rat der EU (Rat): Ohne seine Zustimmung kann kein Gesetzgebungsakt verabschiedet werden. Er ist das zentrale Forum der Mitgliedstaaten im legislativen Zusammenspiel der EU-Institutionen. Hier können sich allerdings auch die heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten zu einer legislativen Blockade manifestieren – vor allem dann, wenn ein Politikbereich betroffen ist, in dem die Entscheidung einstimmig fallen muss. Deswegen wurde die Zahl der Beschlüsse, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können, durch die bisherigen EU-Reformen sukzessive erweitert und damit der Geltungsbereich des nationalen Vetos eingeschränkt.⁷ Wichtige Politikfelder wie die Außen- und Sicherheitspolitik, Steuern oder spezifische Bereiche der Justiz und der Inneren Sicherheit unterliegen aber auch weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip.



Eine mögliche Erweiterung der EU würde die ohnehin oft langwierigen Verhandlungsprozesse weiter verkomplizieren: Zum einen würde sich dadurch die Anzahl an Vetospielern erhöhen und zum anderen würden sich die Stimmgewichte deutlich verschieben. In besonders kontroversen Politikbereichen könnte damit die Handlungsfähigkeit der EU auf dem Spiel stehen. Die Ausweitung von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit (BQM) im Rat stellt folglich eine der Kernforderungen vieler Reformvorschläge dar.⁸

Es gilt allerdings zu bedenken, dass eine Veränderung des Entscheidungsmodus alleine noch keine Garantie für ein Mehr an schneller erzielten Kompromissen und damit einer größeren Handlungsfähigkeit der EU ist. Das zeigt die bisherige Praxis: So entscheidet der Rat in über 80 Prozent der Fälle selbst dann einstimmig, wenn ein BQM möglich wäre. Die Bereitschaft, einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden, ist also unabhängig von den institutionellen Gegebenheiten fest verankert. Durch eine Ausweitung des Mehrheitsprinzips könnte sich allerdings die Verhandlungsdynamik in den jeweils betroffenen Politikbereichen ändern: Von der Mehrheit abweichende Mitgliedstaaten könnten sich dann nicht mehr auf ihre Veto-Macht zurückziehen, sondern wären gezwungen, entsprechende Sperrminoritäten zu organisieren oder konstruktiv an einem Kompromiss zu arbeiten. Das würde den Druck auf einzelne Abweichler deutlich erhöhen. Bei einem stark heterogenen Meinungsbild zu einem Thema kann es allerdings auch unter dieser Bedingung zu einer Blockade kommen.⁹

BQM dürfen folglich nicht als Allheilmittel betrachtet werden. Der Rat wird auch nach einer möglichen Reform eine intergouvernementale Institution bleiben, deren Charakter sich deutlich von einem nationalen Parlament unterscheidet, in dem beständig eine Mehrheit eine Minderheit in wechselnden Konstellationen beherrscht.¹⁰ Allerdings könnte die veränderte Verhandlungsdynamik durch BQM zu einer nachhaltigen Vertiefung der Integration in Politikbereichen führen, die bisher noch dem Kernbereich nationaler Souveränität zugerechnet werden.

Beschlussfassung im Rat der EU

Es gibt grundsätzlich drei Entscheidungsmodi im Rat. Jeder Mitgliedstaat hat eine Stimme:

- **Qualifizierte Mehrheit:** Seit dem Vertrag von Lissabon sind Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit der Regelfall. Dabei müssen min. 55 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen und diese müssen 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. (Art. 16 Abs. 4 EUV). Eine Sperrminorität liegt vor, wenn vier Mitgliedstaaten mit mehr als 35 Prozent der Bevölkerung der EU gegen einen Beschluss stimmen.
- **Einstimmigkeit:** Alle Mitglieder des Rates müssen anwesend oder durch andere Mitglieder vertreten werden. Eine Stimmenthaltung hindert jedoch das Zustandekommen eines einstimmig zu fassenden Beschlusses nicht (Art. 238 AEUV).
- **Einfache Mehrheit:** Bestimmte Organisations- und Verfahrensbeschlüsse können auch mit einfacher Mehrheit erfolgen, das heißt, über 50 Prozent der Mitgliedstaaten müssen zustimmen.

2.2 Kommission: Verkleinerung, Rotation oder Hierarchisierung?

Eine erweiterte EU würde auch bestehende Probleme in der Organisationsstruktur der Kommission verstärken: Das betrifft vor allem die Anzahl ihrer Mitglieder und die damit einhergehende Arbeitsteilung, die sich unmittelbar auf ihre Arbeitsfähigkeit auswirken. Denn obwohl der Vertrag von Lissabon eine Verkleinerung der Kommission vorsieht, stellt bisher jedes Mitgliedsland einen eigenen Kommissar. Gemäß Art. 17 Abs. 5 EUV hätte nach einer Übergangsfrist die Anzahl der Kommissare durch fortwährende Rotation auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten reduziert werden sollen. Dem Europäischen Rat wurde jedoch durch einstimmigen Beschluss eine Änderung dieses Verfahrens eingeräumt, wovon er noch vor Ablauf der Übergangsfrist Gebrauch gemacht hat.

Wie stark dieses Thema politisiert ist, zeigt sich daran, dass die Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag der EU an dieser Frage im ersten Anlauf gescheitert ist und der Europäische Rat seinen Beschluss zur Aussetzung der Reduktion getroffen hat, um das zweite Referendum in Irland über den Vertrag von Lissabon zum Erfolg zu führen. Diese Politisierung beruht auf einer Fehldeutung der Kommission als Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten, die ihrer tatsächlichen Stellung im Gefüge der EU als von den nationalen Einzelinteressen unabhängige, supranationale Institution (Art. 17 Abs. 3 EUV) fundamental widerspricht.¹¹ Nichtsdestotrotz sollte man die symbolische und legitimitätsstiftende Bedeutung nicht unterschätzen, die es hat, wenn jedes Mitgliedsland permanent einen Kommissar stellt. Schließlich sind alle Kommissare an allen Entscheidungen durch einen formalen Mehrheitsbeschluss im Kollegium beteiligt.

Man sollte das Bedürfnis der künftigen Mitgliedstaaten nicht unterschätzen, ihre nationale Souveränität zu bewahren.

Ein Lösungsweg bestünde in der Formalisierung der bereits angewandten Hierarchisierung des Kommissionskollegiums. So gibt es im Kabinett von der Leyen neben der Kommissionspräsidentin Exekutiv-Vizepräsidenten sowie Vizepräsidenten, die Koordinierungsaufgaben haben, und sechs Gruppen von Kommissionsmitgliedern, die bestimmte übergreifende Themenfelder (zum Beispiel Green Deal) gemeinsam bearbeiten. Diese Untergliederung könnte man ausweiten, indem man zwischen „Kommissionsmitgliedern“ und „leitenden Kommissionsmitgliedern“ unterscheidet. Jeweils ein leitendes Kommissionsmitglied und ein Kommissionsmitglied würden ein Tandem bilden und gemeinsam für einen Zuständigkeitsbereich verantwortlich sein. Eine noch stärkere Hierarchisierung wäre erreichbar, wenn nur der leitende Kommissar im Kollegium abstimmungsberechtigt ist. Hierfür wäre allerdings eine Vertragsänderung notwendig.¹²

Ob diese Maßnahmen für eine deutlich vergrößerte EU nach einer Erweiterung ausreichen, ist allerdings fraglich. Schon jetzt gibt es Stimmen in der

Kommission, die ihre Institution unter den gegebenen Umständen an der „Grenze des Machbaren“ sehen.¹³ Eine Verringerung der Anzahl der Kommissare wäre also dringend angebracht.

2.3 Subsidiarität – eine Mehrebenen Aufgabe in einer immer heterogeneren EU

Auch die nächste EU-Erweiterung wird erneut eine nach Osten sein. Diesen Umstand sollte man bei der Frage, wie sich die Union auf den Beitritt dieser Länder vorbereiten soll, nicht außer Acht lassen. So zeigen sich auch fast zwei Jahrzehnte nach der Aufnahme in die EU immer noch deutliche Unterschiede in der politischen Kultur zwischen ost- und westeuropäischen Staaten. Eine zentrale Konfliktlinie ist dabei das Verständnis nationaler Souveränität. Angesichts des langen historischen Ringens um nationale Unabhängigkeit und deren aktuelle Bedrohung durch Russland sollte man das Bedürfnis der künftigen Mitgliedstaaten nicht unterschätzen, ihre nationale Souveränität gegenüber der EU zu bewahren.¹⁴

Vor diesem Hintergrund rückt das Subsidiaritätsprinzip in den Mittelpunkt der Überlegungen zu einer möglichen EU-Reform: Die EU handelt nämlich stets auf Grundlage der Zuständigkeiten, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Bei der Ausübung der auf diese Art und Weise übertragenen Kompetenzen muss sie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wahren (Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV). Demnach soll die EU in den Bereichen ohne ausschließliche Zuständigkeit nur unter zwei Bedingungen tätig werden:

- Sofern und soweit die Ziele einer angestrebten Maßnahme von den Mitgliedstaaten (einschließlich deren Unterebenen) nicht ausreichend verwirklicht werden können.
- Diese Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.¹⁵

Das Subsidiaritätsprinzip stellt so nicht nur die Legitimität der Unionsakte sicher, indem unionsrechtliche Vorgaben nur dort gemacht werden, wo sie wirklich notwendig sind. Vielmehr schützt es dadurch auch die Souveränität der Mitgliedstaaten vor übermäßigen Eingriffen.

Besonders der Kommission kommt innerhalb der EU hierbei eine Schlüsselrolle zu, da sie im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens grundsätzlich ein Initiativmonopol hat. So prüft die Kommission ihre Gesetzesvorschläge bereits im Vorfeld auch auf die Grundsätze der Subsidiarität sowie der Verhältnismäßigkeit und begründet diese ausführlich (Art. 5 Prot. Nr. 2). Sobald die Union ihre Kompetenz in einem Bereich mit geteilter Zuständigkeit einmal ausgeübt hat, können die Mitgliedstaaten hier nicht mehr gesetzgeberisch tätig werden. Es tritt eine sogenannte Sperrwirkung für die Mitgliedstaaten ein.

Entscheidend ist allerdings, dass diese Sperrwirkung nicht unumkehrbar ist (Art. 2 Abs. 2 AEUV): Verzichtet die EU auf die Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz in Politikbereichen mit geteilter Zuständigkeit, so können die Mitgliedstaaten wieder selbst tätig werden. Eine solche freiwillige legislative Selbstbeschränkung der EU könnte im Gegenzug die Integration stärken, indem Kapazitäten für eine Vertiefung in anderen Politikbereichen freigesetzt werden.¹⁶ Das ist allerdings keine primär institutionelle, sondern eine politische Frage. Gerade vor dem Hintergrund des angekündigten Bürokratieabbaus auf europäischer Ebene und der anhaltenden Forderungen der Mitgliedstaaten nach einer schlankeren EU könnte sie Teil des Aushandlungsprozesses für die kommende Kommissionspräsidentschaft sein.¹⁷

Im Mehrebenenensystem obliegt die Aufgabe, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen, jedoch nicht nur den EU-Organen, sondern auch den nationalen Parlamenten. Die Rechte Letzterer wurden mit dem Vertrag von Lissabon in zweifacher Hinsicht gestärkt:

- Nach dem Erlass eines Unionsaktes besteht die Möglichkeit für eine Subsidiaritätsklage vor dem EuGH.
- Es wurde ein sogenannter Frühwarnmechanismus (FWM) installiert, der ein „präventiv-politisches Kontrollrecht“ verbrieft.¹⁸

Im Rahmen des FWM übermittelt die EU einen Gesetzesvorschlag noch vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens an die nationalen Parlamente. Diesen wird eine Frist von acht Wochen eingeräumt, um eine begründete Stellungnahme abzugeben, wenn sie der Ansicht sind, dass der Gesetzesvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip

vereinbar ist. Jedes Land hat zwei Stimmen, wobei diese je nach Parlamentsform anders verteilt sein können. Im deutschen Zweikammersystem haben Bundestag und Bundesrat jeweils eine Stimme. Mit der Einführung dieses Mechanismus haben die nationalen Parlamente eine direkte Einflussmöglichkeit auf den europäischen Gesetzgebungsprozess gewonnen, die unabhängig von ihren Mitwirkungsrechten gegenüber der eigenen Regierung ist. Die Organe der EU sind dazu verpflichtet, die abgegebenen Stellungnahmen zu berücksichtigen.

Allerdings sind darüberhinausgehende Folgewirkungen an ein bestimmtes Quorum von Stellungnahmen gebunden. Man spricht dabei von „gelber“ und „oranjer Karte“. Die Voraussetzungen für eine gelbe Karte sind erfüllt, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge erteilt (im Bereich Innen- und Justizpolitik reicht bereits ein Viertel der Stimmen). In diesem Fall muss die Kommission den Gesetzesvorschlag prüfen. Sie



Zuständigkeitsbereiche der EU

- **Ausschließliche Zuständigkeiten** (Art. 2 Abs. 1 AEUV): Nur die EU kann Gesetze erlassen. Die Mitgliedstaaten dürfen tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.
- **Geteilte Zuständigkeiten** (Art. 2 Abs. 2 AEUV): Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten können gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedstaaten dürfen ihre Zuständigkeit allerdings nur sofern und soweit wahrnehmen, als die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.
- **Unterstützende EU-Maßnahmen** (Art. 2 Abs. 5 AEUV): Die EU handelt in diesem Bereich nur zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Es darf hierdurch zu keiner Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten kommen.

kann jedoch mit entsprechender Begründung an dem Gesetzesvorhaben festhalten. Bei einer einfachen Mehrheit der Stimmen spricht man von einer orangen Karte. Rat und EP müssen vor Abschluss der ersten Lesung das Subsidiaritätsprinzip prüfen und mit 55 Prozent der Stimmen im Rat oder einfacher Mehrheit im EP entscheiden.

Bisher wurde der FWM nur in drei Fällen durch die entsprechende Stimmenzahl tatsächlich ausgelöst – jeweils in Form einer gelben Karte, die von der Kommission dann allerdings in allen Fällen als unbegründet zurückgewiesen wurde.²⁰ Positive Effekte kann man trotzdem feststellen: Selbst wenn das erforderliche Quorum für eine gelbe Karte nicht erreicht wurde, hat die Kommission mindestens einmal gerügte Gesetzesentwürfe prozentual etwa doppelt so häufig zurückgenommen wie nicht gerügte Vorschläge.²¹ Allerdings ist die Zahl an begründeten Stellungnahmen seit geraumer Zeit rückläufig und die Verteilung der Stellungnahmen auf die jeweiligen Länderparlamente sehr ungleich. Insgesamt beklagen die nationalen Parlamente die mangelnde Funktionsfähigkeit des FWM.²²

Abhilfe könnte eine stärkere Flexibilisierung der bestehenden formalen Kriterien des FWM schaffen. Einerseits wäre eine Anhebung der Frist von acht Wochen denkbar, was den Parlamenten mehr Zeit für die Subsidiaritätsprüfung gibt.²³ Anderer-

seits könnte gleichzeitig das für eine gelbe beziehungsweise orange Karte jeweils vorgeschriebene Stimmenquorum abgesenkt werden.²⁴ Diese Maßnahmen sollten mit einer Verpflichtung der Kommission flankiert werden, jede Stellungnahme entsprechend begründet zu beantworten. Ob dahingehende Änderungen für sich alleine ausreichend sind, um die nationalen Parlamente besser in den Gesetzgebungsprozess der EU einzubinden und so das Subsidiaritätsprinzip zu stärken, kann indes bezweifelt werden.²⁵

Mit Blick auf die Gesamtzahl der Stellungnahmen wäre insbesondere eine Ausweitung und Formalisierung des politischen Dialogs wünschenswert. Bei diesem informellen Verfahren zwischen Kommission und nationalen Parlamenten werden Informationen und Meinungen zu politischen Fragen sowie zu legislativen und nichtlegislativen Initiativen ausgetauscht. So können sich die Parlamente direkt an die Kommission wenden und auch das EP über ihre Positionen informieren. Niedrigschwellig umsetzbar wäre hier eine verpflichtende Beteiligung der nationalen Parlamente an den Konsultationen der Kommission. Es gibt jedoch auch weitergehende Forderungen: Der politische Dialog sollte zu einer „grünen Karte“ ausgebaut werden, bei der den nationalen Parlamenten ein indirektes Initiativrecht nach dem Vorbild des EP (Art. 225 AEUV)

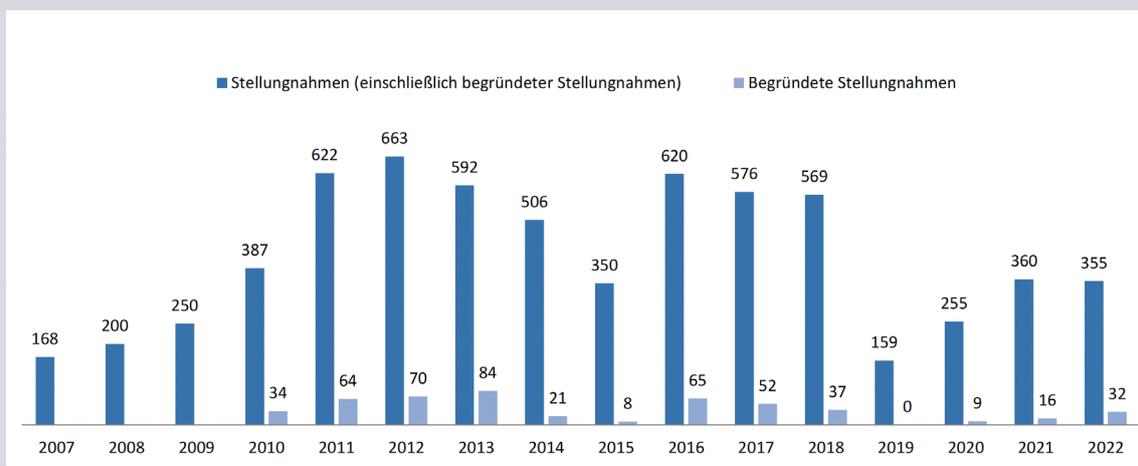


Abbildung 1:
Stellungnahmen und begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente¹⁹

eingräumt werden könnte. Mit einer entsprechenden Mehrheit an Stimmen könnten die nationalen Parlamente die Kommission zur Ausarbeitung oder Abänderung eines Unionsaktes auffordern. Legt die Kommission keinen entsprechenden Vorschlag vor, so muss sie ihre Entscheidung begründen.²⁶

Eine für die Erweiterung notwendige Stärkung der europäischen Subsidiarität umfasst also insbesondere zwei Aspekte: Zum einen stellt sich die Frage, wie sich die EU künftig politisch ausrichten muss, um ihre Aufgaben dort zu erfüllen, wo sie am besten verwirklicht werden können („Weniger, aber effizienter“).²⁷ Hiermit ist vor allem das Arbeitsprogramm der Kommission gemeint. Zum anderen ist zu überlegen, wie die nationalen Parlamente besser und frühzeitiger in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingebunden werden können. Eine Reform des FWM und die Einführung einer grünen Karte wären hier wichtige Schritte, die aber nicht ohne Vertragsänderung realisierbar sind.

3. Reformprozess: Mögliche Szenarien

Je nach Reichweite der angestrebten Reformen kommen verschiedene Verfahren zur Änderung der EU-Verträge in Frage, die unterschiedlich voraussetzungsreich sind.

3.1 Ordentliches Änderungsverfahren

Für eine tiefgreifende Reform des Primärrechts ist ein Ordentliches Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2-5 EUV) notwendig. Dieses Verfahren kann durch die Mitgliedstaaten, die Kommission und das EP initiiert werden. Über die Prüfung der Änderungsvorschläge entscheidet der Europäische Rat. Dieser kann mit einfacher Mehrheit ein Konvent mit anschließender Regierungskonferenz oder – bei nur geringfügigen Änderungen – direkt eine Regierungskonferenz einberufen. Der Konvent besteht aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des EP und der Kommission. Er prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an. Die anschließende Regierungskonferenz arbeitet (im Falle eines Konvents: auf dessen Grundlage) einen neuen Vertragstext aus, der von den Staats- und Regierungschefs einstimmig beschlossen werden muss. Zusätzlich bedarf es noch

der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten. Diese erfolgt durch einen entsprechenden Beschluss des Parlaments oder über ein Referendum. In Deutschland ist ein Zustimmungsgesetz des Bundestages und des Bundesrates erforderlich (Art. 23 Abs. 1 GG).

3.2 Vereinfachtes Änderungsverfahren

Ein vereinfachtes Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) ist möglich, wenn die angestrebten Vertragsänderungen in den dritten Teil des AEUV fallen. Dieser Teil des AEUV enthält Regelungen zu den internen Politikbereichen der EU wie der Wirtschafts-, Währungs-, Innen-, Justiz-, Gesundheits-, Energie- und Bildungspolitik sowie zum Binnenmarkt. Allerdings darf es dabei zu keiner Ausweitung der Zuständigkeiten kommen. Die Einleitung des Verfahrens liegt ebenso wie beim ordentlichen Änderungsverfahren bei den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem EP. Jedoch entfällt sowohl der Konvent als auch die Regierungskonferenz, wodurch das Verfahren wesentlich verkürzt wird. Maßgeblich für die Vertragsänderung ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates nach Anhörung der Kommission und des EP. Dieser Beschluss tritt allerdings erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Parlamentsbeschluss oder Referendum) in Kraft.

3.3 Brückenklausel

Für eine Veränderung des Entscheidungsmodus der EU-Organe sind die Hürden deutlich geringer, da die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten unangetastet bleibt. Die Verträge sehen hierzu sogenannte Passerelle- oder Brückenklauseln vor. Art. 48 Abs. 7 EUV enthält eine allgemeine Regelung zur Umstellung des Einstimmigkeitsprinzips und des besonderen Gesetzgebungsverfahrens auf BQM und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Dies gilt für die im AEUV vorgesehenen Entscheidungsmodi und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V EUV). Ausgenommen sind indes Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, was den Spielraum für eine stärkere Europäisierung der Verteidigungspolitik deutlich einschränkt. Hier wäre eine Vertragsänderung zwingend notwendig. Die Brückenklausel wird durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates aktiviert. Gerne

wird allerdings Folgendes außer Acht gelassen: Durch die Brückenklauseln werden zwar im Gegensatz zu den Änderungsverfahren die nationalen Zustimmungsprozesse umgangen, aber auch hier ist die Entscheidung des Europäischen Rates an eine Legitimation durch die nationalen Parlamente rückgekoppelt. Diese haben sechs Monate Zeit, den Beschluss der Staats- und Regierungschefs abzulehnen. Den Parlamenten der Mitgliedstaaten bleibt also kraft des EU-Primärrechts ein Vetorecht.²⁸ Für Deutschland gilt nach § 4 Abs. 1 Integrationsverantwortungsgesetz sogar, dass eine Zustimmung im Europäischen Rat überhaupt nur dann möglich ist, wenn Bundestag und Bundesrat ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG verabschieden. Ein solches Zustimmungsgesetz bedarf einer Zweidrittelmehrheit. Neben der allgemeinen Brückenklausel finden sich noch weitere spezielle Regelungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 31 Abs. 3 EUV), Energiepolitik (Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) oder zur Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV). Auch bei diesen Spezialklauseln ist für den Übergang zu BQM ein einstimmiger Beschluss des Rates Voraussetzung.

3.4 Beitrittsbedingte Vertragsanpassung

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Reformszenarien, bei denen die institutionellen Veränderungen immer vor einer Erweiterung erfolgen, finden bei einer beitriffsbedingten Vertragsanpassung Reform und Erweiterung zeitgleich statt. Grundlage bildet das in Art. 49 EUV vorgesehene Abkommen zwischen dem Kandidatenland und den EU-Mitgliedstaaten, das den formellen Abschluss der Beitrittsverhandlungen darstellt. Im Rahmen dieses Beitrittsvertrags kann auch das Primärrecht angepasst werden, was die Tür für eine Änderung der Verträge über rein technische Regelungen hinaus zu öffnen scheint.²⁹ Das hat den Vorzug, dass hierdurch politisch eine Paketlösung zwischen Reform- und Erweiterungs-Befürwortern geschnürt werden könnte. Der Vorteil der Koppelung ist allerdings zugleich auch ein Nachteil: Wird der Gleichlauf gestört, geraten beide Prozesse ins Stocken. Zudem setzt der Wortlaut von Art. 49 EUV der Verwirklichung der Reformbestrebungen klare Grenzen: Der Beitrittsvertrag kann nur diejenigen Änderungen des Primärrechts umfassen, die für eine Aufnahme eines Beitrittslandes erforderlich sind. Schließlich

ist auch hier eine Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgesehen.

Die Mitgliedstaaten sind und bleiben die Herren der Verträge.

Je nach Eingriffstiefe in die Verträge bestehen also unterschiedlich hohe institutionelle Hürden für eine mögliche EU-Reform. Eine einmalige Einstimmigkeit durch den Europäischen Rat beziehungsweise die Mitgliedstaaten ist in jedem Fall die Voraussetzung. Die Mitgliedstaaten sind und bleiben die Herren der Verträge. Diese Einstimmigkeit ist zudem stets an Parlamentsbeschlüsse beziehungsweise Referenden rückgekoppelt, so dass selbst im Falle einer bloßen Veränderung des Entscheidungsmodus (BQM) die rechtlichen Voraussetzungen kaum geringer sind als im ordentlichen Änderungsverfahren. Es gibt erste Signale von der Kommission, dass es einen Fahrplan geben soll, bei dem jeder Reformschritt mit einem Erweiterungsschritt verbunden ist. Ziel wäre dann, die Reformen bis zum Beitritt der Ukraine und der Balkanländer abgeschlossen zu haben.³⁰

4. Handlungsempfehlungen: Wege zur politischen Einigung

Unabhängig davon, wie der Reformprozess tatsächlich gestaltet wird, stellt sich die Frage, wie nicht nur eine politische Mehrheit, sondern eine Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten für eine Reform der EU erreicht werden kann. Das betrifft nicht nur den Aushandlungsprozess zwischen den Regierungen, sondern auch die jeweiligen Parlamente beziehungsweise Bevölkerungen. Auch sie müssen, wie oben dargestellt, einer möglichen EU-Reform zustimmen. Für jeden der dargestellten Reformbereiche werden im Folgenden konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt, um eine politische Einigung über eine neue EU-Reform wahrscheinlicher zu machen.

4.1 Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen

Bevölkerungsreiche EU-Staaten wie Deutschland müssen den kleineren Staaten durch institutionelle Vorkehrungen entgegenkommen

Die Ausweitung von BQM im Rat scheidet bisher vor allem daran, dass kleinere Staaten durch eine Veränderung des Abstimmungsmodus befürchten, ihre nationalen Interessen nicht mehr zur Geltung bringen zu können: Während sie bisher ein Veto-recht besitzen, könnten sie aufgrund ihres geringen Anteils an der EU-Gesamtbevölkerung bei BQM überstimmt werden. Die Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips würde also einen Machtzuwachs der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten bedeuten – und das in Kompetenzbereichen, die klassischerweise in den Kernbereich nationaler Souveränität fallen. Entscheidend wäre es deshalb, dass die bevölkerungsreichen EU-Staaten den kleineren Staaten durch entsprechende institutionelle Vorkehrungen entgegenkommen. Hierfür sind verschiedene Ansätze denkbar:

- Erstens ist der Übergang zu BQM nicht an einen gesamten Politikbereich gebunden, sondern kann durchaus nur Teilbereiche umfassen.³¹ So werden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik immer wieder die Themen Sanktionspolitik und Menschenrechte ins Spiel gebracht, die relativ unkontrovers sind.
- Zweitens könnte in Anlehnung an Art. 31 Abs. 2 EUV ein Auffangnetz für besondere nationale Interessen rechtlich verankert werden. Ein Mitgliedstaat kann aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Kommt es daraufhin zu keiner Einigung, so kann der Rat die Frage an den Europäischen Rat verweisen. Dieser muss dann einstimmig entscheiden.
- Drittens wäre eine Form der konstruktiven Stimmenthaltung denkbar (Art. 31 Abs. 1 EUV). Durch eine förmliche Erklärung kann sich ein Staat bei einer Abstimmung enthalten. In diesem Fall ist er nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist.
- Viertens könnte im Rahmen einer Vertragsänderung eine Neugewichtung der Stimmrechte bei BQM vorgenommen werden. Eine Erhöhung

der notwendigen Länderstimmen bei einer gleichzeitigen Absenkung des notwendigen Bevölkerungsanteils würde kleinere Staaten deutlich aufwerten und die Gefahr einer Sperrminorität von bevölkerungsreichen Ländern mindern. Die deutsch-französische Expertengruppe schlägt als Quorum für die Annahme eines Beschlusses die Stimmen von 60 Prozent der Mitgliedstaaten bei 60 Prozent der EU-Bevölkerung vor.

- Fünftens wären Opt-out-Regelungen für einzelne Mitgliedstaaten denkbar. Diese Regelungen erlauben es Mitgliedstaaten, die gegen eine Änderung des Entscheidungsmodus im Rat sind, sich nicht zu beteiligen. Allerdings sollten sich solche Opt-out-Klauseln nicht auf Einzelentscheidungen, sondern stets auf einen gesamten Politikbereich beziehen, um eine zu starke Zersplitterung der EU-Staaten zu verhindern.³²

Ob und welche dieser Maßnahmen die kleineren Staaten schlussendlich überzeugen können, wird sich allerdings erst in den konkreten Reformverhandlungen klären lassen.

4.2 Verkleinerung der Kommission

Deutschland und Frankreich sollten sich auf die zukünftige Organisationsstruktur und Größe der Kommission einigen und hierzu eine abgestimmte Initiative starten

Bisher scheidet die Verkleinerung der Kommission insbesondere daran, dass die Mitgliedstaaten ihren Anspruch auf nationale Repräsentation über die Funktionsfähigkeit der Institution stellen. Zwar konnte durch die interne Strukturierung der Kommission ihre Funktionsfähigkeit bisher noch gewährleistet werden, dieser Ansatz stößt jedoch mit einer erneuten Erweiterung an seine Grenzen. Ein radikaler Schritt wäre notwendig, um die Kommission als das zur Geltung zu bringen, was sie eigentlich ist – die einzige supranationale Institution der EU neben dem EP. Die Supranationalität wird sich allerdings auch erst dann in ihrer Organisationsstruktur niederschlagen, wenn die Staaten ihren Anspruch auf nationale Repräsentation fallen lassen. Denkbar wäre beispielsweise ein freiwilliger Verzicht auf einen Kommissar oder ein informelles Rotationssystem innerhalb einer Gruppe von integrationswilligen Staaten. Dazu müssten insbesondere bevölkerungsreiche Länder wie Deutschland oder Frankreich vorangehen und proaktiv nach Lösungen suchen.

Allerdings stottert auch beim Thema EU-Reform der deutsch-französische Motor. Sowohl Bundeskanzler Scholz als auch Staatspräsident Macron sehen die Funktionsfähigkeit der Kommission durch eine EU-Erweiterung gefährdet. Es herrscht aber zwischen beiden Uneinigkeit darüber vor, was der richtige Ansatz zur Reform der Kommission ist: Während der französische Staatspräsident eine Reduktion der Kommissare vorschlägt und dabei insbesondere die EU-Gründerstaaten in die Pflicht nimmt,³³ spricht sich der Bundeskanzler für ein Festhalten an dem Grundsatz „Ein Kommissar pro Land“ aus.³⁴ Solange sich die Zugpferde der europäischen Integration nicht auf eine Lösung einigen können, werden sich auch die anderen EU-Staaten kaum zu einer grundlegenden Umgestaltung der Kommission animieren lassen. Eine offizielle Initiative beider Länder wäre deshalb unbedingt notwendig.

4.3 Kompetenzverteilung und Subsidiarität

Eine immer heterogenere EU muss das Subsidiaritätsprinzip stärken und zukünftige Mitgliedstaaten an bestehende Systeme frühzeitig heranführen

Das Gelingen einer zukünftigen EU-Reform hängt nicht nur vom Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander ab, sondern betrifft auch das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur EU. Hierbei kommt insbesondere der Zuständigkeitsverteilung und dem Prinzip der Subsidiarität eine zentrale Rolle zu.

Bei nicht wenigen EU-Vorhaben wird von nationaler Seite dem ersten Anschein nach die Rechtsgrundlage in Frage gestellt. Insbesondere wird eingewandt, dass die Kommission ihre Ermächtigung zum Abbau von Hindernissen für das Funktionieren des Binnenmarktes zu weit auslegt. Ein aktueller Fall ist beispielsweise das Medienfreiheitsgesetz.³⁵ Eine Überdehnung des Anwendungsbereichs der Rechtsgrundlage für außerwirtschaftliche Ziele geht immer mit der Gefahr einher, die Legitimität der Unionsakte zu schwächen. Insgesamt sollte die EU im Fall geteilter Zuständigkeiten eine Entflechtung ihrer Zuständigkeiten prüfen, was auch eine Rückübertragung von Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten nicht prinzipiell ausschließen kann. Eine wie oben dargestellte freiwillige legislative Beschränkung der Kommission könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein, der ohne Vertragsänderung realisierbar wäre. Gleichzeitig sollten

die freigewordenen Kapazitäten genutzt werden, um den Kernbereich der EU – den gemeinsamen Binnenmarkt – weiter zu vertiefen. Neue Impulse könnte der Bericht des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Enrico Letta zur Zukunft des Binnenmarktes bringen.³⁶

Je heterogener die EU wird, desto wichtiger ist die direkte Einbindung der nationalen Bevölkerungen und ihrer Repräsentativorgane.

Je heterogener die EU wird, desto wichtiger ist die direkte Einbindung der nationalen Bevölkerungen und ihrer Repräsentativorgane. Die Erwartungen, die in dieser Hinsicht mit dem Vertrag von Lissabon an den FWM gestellt wurden, konnten bisher nicht erfüllt werden. Vielmehr ist die Einbindung der nationalen Parlamente in den Gesetzgebungsprozess der EU (quantitativ) sogar rückläufig. Angesichts erwartbarer Mentalitätsunterschiede durch eine erneute EU-Erweiterung – insbesondere im Hinblick auf die nationale Souveränität – ist eine Flexibilisierung der bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten und die Einführung neuer Instrumente wie der grünen Karte unbedingt angezeigt. Gleichzeitig müssen die Parlamente bereit sein, die Instrumente, die ihnen zur Verfügung stehen, auch aktiv zu nutzen. Den Parlamenten der Kandidatenländer zu erlauben, Stellungnahmen schon während des Beitrittsprozesses an die Kommission zu richten, wäre eine Möglichkeit, die zukünftigen Mitgliedstaaten schon frühzeitig mit den Mechanismen vertraut zu machen.

5. Fazit

Die gegenwärtige Reformdebatte knüpft an seit Jahren geführte akademische und politische Diskussionen an. Auch vor den großen Erweiterungen in den 2000er-Jahren sollte die EU bereit für die Aufnahme neuer Mitglieder gemacht werden. Der gescheiterte Verfassungsvertrag und der schwierige Weg zum Vertrag von Lissabon haben Bestrebungen über eine großangelegte Anpassung des Primärrechts für fast 20 Jahre zum Erliegen gebracht. Erst

der exogene Schock durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat die Erweiterungs- und dann auch die Reformdebatte neu belebt. Ob das dadurch ausgelöste Momentum ausreicht, damit die Mitgliedstaaten „mehr Europa wagen“ bleibt abzuwarten. Ein erweitertes und damit immer heterogeneres Europa müsste nicht nur durch eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und

eine Verkleinerung der Kommission die Handlungsfähigkeit der EU stärken. Vielmehr sollte auch der politischen Kultur der osteuropäischen Staaten durch eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips Rechnung getragen werden. Vielleicht liegt gerade in dieser Verknüpfung der Reformdimensionen das Potenzial zu einem politischen Brückenschlag zwischen Gegnern und Befürwortern einer EU-Reform.

Anmerkungen

¹ Zu den verschiedenen Dimensionen der Integrationsfähigkeit: Börzel et al 2017: European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications, in: Journal of European Public Policy, 24 (2), S. 160 ff.

² So stellt exemplarisch das EP (2023/2047(INI)) fest, dass „der institutionelle Rahmen der Union und insbesondere ihre Beschlussfassungsverfahren – vor allem im Rat – für eine Union mit 27 Mitgliedstaaten kaum angemessen ist.“ Deswegen machen „die erwarteten künftigen Erweiterungen eine Reform der Verträge unumgänglich“.

³ Raphael et al 2022: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Weidenfeld et al.: Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden, S. 29.

⁴ Konferenz zur Zukunft Europas 2022: Bericht über das endgültige Ergebnis, in: https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en?_publicationDetails_PublicationDetailsPortlet_source=287012074, Stand: 14.3.2024.

⁵ Costa et al. 2023: Unterwegs auf hoher See, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2627316/386102116f34689169fb8df7ef63ec5/230919-deu-fra-bericht-data.pdf>, Stand: 6.3.2024.

⁶ EP (2022/2051(INL)).

⁷ Duff 2022: Constitutional Change in the European Union, Cham, S. 24.

⁸ Exemplarisch: Costa et al. 2023, S. 26 f.

⁹ Mintel/von Ondarza 2022: More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How?, in: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C61_EUQualifiedMajorityVoting.pdf, Stand: 6.3.2024, S. 5.

¹⁰ Puetter 2020: Der Rat der Europäischen Union und die Eurogruppe, in: Becker/Lippert: Handbuch Europäische Union, S. 343.

¹¹ Calliess/Ruffert/Ruffert 2022: EU-Vertrag (Lissabon) Art. 17, Rn. 21-26.

¹² Costa et al 2023, S. 26.

¹³ Zachová 2023: Vizepräsidentin der EU-Kommission fordert weniger Kommissare, in: <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/vizepraesidentin-der-eu-kommission-fordert-weniger-kommissare/>, Stand: 6.3.2024.

¹⁴ Zur geschichtlichen Gewachsenheit des Souveränitätsverständnisses in Osteuropa: Kuisz/Wigura 2023: Post-traumatische Souveränität, Berlin.

¹⁵ Mödinger 2020: Bessere Rechtsetzung: Leistungsfähigkeit eines europäischen Konzepts, Tübingen, S. 98.

¹⁶ Thiele 2024: Brüssel muss abspecken, in: <https://www.wiwo.de/my/politik/europa/eu-politik-bruessel-muss-abspecken/29631754.html?tm=login>, Stand: 20.2.2024.

¹⁷ Calliess 2023: Erweiterung und Reform der Europäischen Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 34(17), S. 782.

¹⁸ Calliess/Ruffert/Calliess 2022: EU-Vertrag (Lissabon) Art. 5, Rn. 68.

¹⁹ Europäische Kommission: Jahresbericht 2022 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Beziehung zu den nationalen Parlamenten, COM(2023) 640, S. 11.

²⁰ Einen Überblick über diese drei Subsidiaritätsrügen und den Umgang der Kommission damit gibt Wimmel 2022: Zehn Jahre „Frühwarnsystem“ in der Europäischen Union, in: integration, 45 (2), S. 123 ff.

²¹ Wimmel 2022, S. 133.

²² COSAC 2022: The Role Of National Parliaments In The European Union, in: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/11/08/Conclusions_Cosac_working_

[group_role_of_NP_in_the_EU_June2022_ENVFinale.pdf](#), Stand: 6.3.2024, S. 27.

²³ EP (2022/2051(INL)), KOM 2018: Bericht über die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „weniger, aber effizienteres Handeln“, in: [²⁴ COSAC 2022, S. 12.](https://www.eu2018.at/dam/jcr:58cbb15b-d41a-4010-a316-55edcbb99c70/Bericht%20der%20Taskforce%20f%C3%BCr%20Subsidiarit%C3%A4t,%20Verh%C3%A4ltnism%C3%A4%C3%9Figkeit%20und%20E2%80%9EWeniger,%20aber%20effizienteres%20Handeln%E2%80%9C%20(nicht%20barrierefrei)%20(10.07.2018)%20(DE).PDF, Stand: 6.3.2024, S. 13.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²⁵ Fromage 2022: Controlling Subsidiarity in Today's EU: the Role of the European Parliament and the National Parliaments in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU\(2022\)732058_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU(2022)732058_EN.pdf), Stand: 6.3.2024, S. 38 f.

²⁶ COSAC 2022, S. 9, Fromage 2022, S. 39.

²⁷ Hierzu das Szenario im Weißbuch zur Zukunft Europas: COM(2017) 2025, S. 22.

²⁸ Calliess/Ruffert/Cremer 2022: EU-Vertrag (Lissabon) Art. 48, Rn. 12-16, Böttner 2020: The Commission's initiative on the passerelle clauses, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 23 (3), S. 503.

²⁹ Hierzu die in Costa et al 2023 S. 40 ff vorgestellten Szenarien 3-5.

³⁰ Politico: Von der Leyen prepping plans for 30+ EU members, in: <https://www.politico.eu/article/eu-ursula-von-der-leyen-ukraine-announces-step-toward-eu-treaty-revision/>, Stand: 21.2.2024.

³¹ Böttner 2020, S. 501.

³² Costa et al 2022, S. 29.

³³ Macron 2017: Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne Initiative für Europa, in: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral_cle4e8d46.pdf, Stand: 6.3.2024.

³⁴ Scholz 2022: Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534>, Stand: 6.3.2024.

³⁵ Hierzu die Kritik des Bundesrates: BR-Drs. 514/22.

³⁶ Letta 2024: Much more than a market, in: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, Stand: 25.4.2024.

DR. BENJAMIN A. HAHN

Referatsleiter Verfassung, Europäische Integration, Innere Sicherheit der Akademie für Politik und Zeitgeschichte, Hanns-Seidel-Stiftung, München. Zuvor war er als persönlicher Referent im Deutschen Bundestag tätig. Sein Studium der Staatswissenschaften absolvierte er an der Universität Passau, wo er anschließend an der Professur für Politische Theorie als wissenschaftlicher Mitarbeiter arbeitete.



**Hanns
Seidel
Stiftung**

Impressum:

Hrsg. von der Akademie für Politik und Zeitgeschichte, Prof. Dr. Diane Robers, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München
Vorsitzender: Markus Ferber, MdEP
Generalsekretär: Oliver Jörg
ISSN online: 2940-6579