



ÖGfE Policy Brief 10 2024

Von Johanna Edthofer, Paul Schmidt
Wien, 12. Dezember 2024
ISSN 2305-2635

Eine Reform des EU-Primärrechts: Chance, Notwendigkeit und Perspektiven

Handlungsempfehlungen

1. Auf kurze Sicht – und politischen Willen vorausgesetzt – könnten EU-Reformschritte durchgeführt werden, die ohne Vertragsreform möglich sind: Beispielsweise eine Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, eine Erhöhung des EU-Budgets sowie die Einführung neuer Eigenmittel oder eine Ausweitung des Konditionalitätsmechanismus.
2. Die durch aktuelle Entwicklungen in der EU-Erweiterungspolitik erfolgte Dynamisierung der EU-Integration sollte jedenfalls genutzt werden, um EU-Reformen zu verhandeln und zügig umzusetzen.
3. Eine noch stärker differenzierte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten sollte langfristig nicht zu einer Schwächung der EU-Institutionen führen. Idealerweise könnten sich bestimmten Fortschritten, die zuerst nur innerhalb einer Gruppe von Mitgliedstaaten umgesetzt werden, in Folge weitere Mitgliedstaaten anschließen.

Zusammenfassung

Europa steht derzeit vor multiplen Krisen und Herausforderungen, die eine institutionelle Reform der Europäischen Union (EU) notwendiger denn je machen. Möchte man zentrale Bestandteile der EU-Verträge ändern, müsste ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren initiiert werden, in dessen Rahmen auch ein Konvent einzuberufen wäre. Aufgrund von Einstimmigkeits- und Ratifikationserfordernissen sind die Hürden dafür jedoch enorm hoch.

Zu den stärksten Befürworter:innen einer umfassenderen Vertragsänderung zählt das Europäische Parlament. Aber auch die Europäische Kommission unterstützt eine Überarbeitung des EU-Primärrechts. Darüber hinaus scheint es in der EU derzeit einen vorsichtigen Reformkonsens zwischen politischen Schwergewichten wie Deutschland und Frankreich zu geben und auch die neue EU-Erweiterungsdynamik nach dem Angriff Russlands auf die

Ukraine könnte zu einem Katalysator für notwendige institutionelle Reformen in der EU werden.

Richtet man den Blick wiederum auf die allgemeine politische Lage in der Union, so ist der Spielraum der reform- und integrationsfreudigen Kräfte begrenzt. Die Wahlerfolge zahlreicher rechtspopulistischer Parteien in Europa und ihr Einfluss auf den politischen Diskurs sind definitiv ein Hemmschuh hinsichtlich der Reformbereitschaft europäischer Regierungen. Um trotzdem eine Weiterentwicklung der Union zu ermöglichen, kam und kommt es in einzelnen Politikbereichen zu einer verstärkten Zusammenarbeit interessierter Mitgliedstaaten.

Diese sollte wiederum so gestaltet werden, dass die Komplexität der Zusammenarbeit nicht zunimmt und eine Abwertung der supranationalen EU-Institutionen vermieden wird.



Eine Reform des EU-Primärrechts: Chance, Notwendigkeit und Perspektiven

I. Einleitung

Mit der Entwicklung der Europäischen Union (EU) von einer Wirtschaftsgemeinschaft¹ zu einer politischen Gemeinschaft wurde auch die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Verfassung immer mehr zum Thema der europäischen Politik. Die letzten diesbezüglichen Bemühungen scheiterten allerdings an Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Jahr 2005. Sie beendeten den Ratifikationsprozess des 2003 von einem Konvent erarbeiteten Verfassungsvertrags, der zwar im Oktober 2004 von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, aber niemals in Kraft trat. Stattdessen wurde auf Basis des Verfassungsvertrags der Reformvertrag von Lissabon ausgearbeitet und im Dezember 2007 von den EU-Staats- und Regierungschef:innen unterzeichnet. Das Wort „Verfassung“ wurde diesmal bewusst ausgeklammert. Er trat nach erfolgreicher Ratifikation durch alle EU-Mitgliedstaaten am 1. Dezember 2009 in Kraft. Für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon war kein erneutes französisches oder niederländisches Referendum erforderlich. Allerdings erwies sich der Ratifikationsprozess auch diesmal als schwierig – v. a. wegen eines ursprünglich ablehnenden Referendums in Irland.²

Der Vertrag von Lissabon stellt die letzte umfassendere Vertragsänderung in der EU dar. Seitdem herrscht quasi Stillstand. Europa steht derzeit vor multiplen Krisen und Herausforderungen, die, neben effizientem Krisenmanagement, eine institutionelle Reform der EU notwendig machen – etwa der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, die Neupositionierung der Union in sich verändernden globalen Kräfteverhältnissen, anstehende EU-Erweiterungsrunden, die sich zuspitzende Klimakrise und der stetig zunehmende Druck auf liberale Demokratien.³ Etliche Nationalstaaten stehen einer Reform, die eine Vertragsänderung erfordert, jedoch tendenziell skeptisch gegenüber. Da eine Änderung der EU-Verträge einstimmig beschlossen werden muss, ist eine Reform der EU auf diesem Wege seit längerem ein steiniger Weg.

Der Vertrag von Lissabon stellt die letzte umfassendere Vertragsänderung in der EU dar.

- 1 Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 gab es sieben weitere wichtige und umfassendere Vertragsänderungen: Römische Verträge: EWG-Vertrag und Euratom-Vertrag (1957); Fusionsvertrag – Brüsseler Vertrag (1965); Einheitliche Europäische Akte (1986); Vertrag über die Europäische Union – Vertrag von Maastricht (1992); Vertrag von Amsterdam (1997); Vertrag von Nizza (2001); Vertrag von Lissabon (2007).
- 2 N. v. Ondarza, Und ewig droht die Vertragsänderung? Perspektiven für die Reform der Europäischen Union, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)-Aktuell 89, November 2015, S. 1.
- 3 M. Müller, Die EU demokratisch reformieren. Impulse für die EU-Reformdebatte, Policy Paper, Heinrich Böll Stiftung, April 2024, S. 4.



Darüber, dass in der EU Reformbedarf herrscht, besteht allerdings wenig Zweifel. Eine solche Reform kann grundsätzlich in zwei Richtungen erfolgen. Im Allgemeinen wird darunter eine verbesserte Entscheidungsfindung, effizientere Abläufe bis hin zu einer fortschreitenden stärkeren Verlagerung von Kompetenzen von nationalstaatlicher auf europäische Ebene verstanden. Gleichzeitig gibt es aber auch politische Kräfte, die sich für eine Rückholung von EU-Zuständigkeiten auf die nationalstaatliche Ebene aussprechen. Dabei wird „der EU“ vage und undifferenziert vorgeworfen, immer mehr Befugnisse an sich reißen zu wollen und dem „EU-Zentralismus“ und der „Überregulierung“ seitens Brüssel wird pauschal der Kampf angesagt.⁴ Die europäische Integration geht somit nicht zwangsläufig nur in Richtung Vergemeinschaftung – es sind auch Rückschritte möglich, wie etwa der EU-Austritt Großbritanniens gezeigt hat.⁵

II. Kompetenzverteilung in der EU

Die der EU durch die europäischen Verträge übertragenen Zuständigkeiten, können in drei Hauptkategorien unterteilt werden: Exklusive Kompetenzen (Art. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/AEUV), geteilte Kompetenzen (Art. 4 AEUV) und unterstützende Kompetenzen (Art. 6 AEUV).

Exklusive Kompetenzen hat sie in Bereichen, in denen nur sie Gesetze erlassen und Entscheidungen treffen kann. Dazu gehören Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, die Zollunion, die Währungspolitik des Euroraumes, Handel und internationale Abkommen sowie die Erhaltung der Fischereiresourcen. Geteilte Kompetenzen umfassen zum Beispiel den Umwelt- und Verbraucher:innenschutz, die Verkehrs- und Energiepolitik. In anderen Bereichen kann die EU Maßnahmen ergreifen, um die Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Ziele zu unterstützen. Sie spricht Empfehlungen aus, koordiniert, stellt Unterstützung bereit oder fördert bewährte Verfahren. Das betrifft zum Beispiel die öffentliche Gesundheit, Industrie, Kultur sowie Zivilschutz.⁶

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) wurden der EU auch die Zuständigkeit für die Festlegung und Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) inklusive der schrittweisen Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik übertragen. Allerdings ist die Europäische Kommission im Rahmen der GASP und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nicht befugt, Rechtsakte vorzuschlagen und im Bereich der GASP und der GSVP⁷

4 Kommunal, „Die EU muss sich um 180 Grad wenden“, 22. April 2024 <https://kommunal.at/die-eu-muss-sich-um-180-grad-wenden> (03.12.2024)

5 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 3.

6 Europäische Kommission, Fragen und Antworten zu den Zuständigkeiten der EU und den Befugnissen der Europäischen Kommission https://citizens-initiative.europa.eu/faq-eu-competences-and-commission-powers_de (03.12.2024) & Europäische Kommission, Bereiche der EU-Politik https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission/law/areas-eu-action_de (03.12.2024)

7 Die Entscheidungen in Bezug auf die GSVP werden vom Rat der Europäischen Union einstimmig beschlossen. Allerdings gibt es eine Reihe von Ausnahmen, zum Beispiel, wenn der Rat Beschlüsse zur Umsetzung einer EU-Entscheidung verabschiedet, oder bei einigen Entscheidungen in Bezug auf die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), in denen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden.



müssen Beschlüsse einstimmig fallen.⁸

III. Rechtliche Grundlagen für Vertragsänderungen

Die rechtliche Grundlage für Vertragsänderungen bildet der Artikel 48 EUV. Dabei wird zwischen dem ordentlichen und zwei Arten des vereinfachten Änderungsverfahrens unterschieden, wobei für die Auslösung der Verfahren seitens der EU-Mitgliedstaaten stets ein einstimmiger Beschluss erforderlich ist.

1. Ordentliches Vertragsänderungsverfahren

Das ordentliche Änderungsverfahren benötigt man für zentrale Vertragsänderungen, wie etwa eine Ausweitung oder Einschränkung der Zuständigkeiten der EU. Jede Regierung eines Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Europäische Kommission können beim Rat der Europäischen Union einen Vorschlag auf Änderung der Verträge einreichen. Der Rat der EU übermittelt diese Vorschläge an den Europäischen Rat und die nationalen Parlamente werden benachrichtigt. Beschließt der Europäische Rat die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates einen Konvent von Vertreter:innen der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission ein. Der Konvent prüft Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren Empfehlungen an, die an eine Konferenz der Vertreter:innen der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind, die die Vertragsänderungen anschließend im Konsensverfahren annimmt oder ablehnt. Die Änderungen treten erst dann in Kraft, wenn sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Bei geringfügigeren Änderungen kann der Europäische Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments aber auch darauf verzichten, einen Konvent einzuberufen.⁹

Aufgrund von Einstimmigkeits- und Ratifikationserfordernissen sind die Hürden für Vertragsänderungen also enorm hoch, was zu einer „konstitutionellen Petrifizierung“ der EU führt.¹⁰ Auf dem Weg zum Vertrag von Lissabon (EUV/AEUV) z. B. hat es fast zehn Jahre gedauert, bis sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine vertragliche Überarbeitung einigten und die Ratifikation des neuen EU-Grundlagenvertrags in den Mitgliedsländern abgeschlossen werden konnte. Innerhalb von rund zwanzig Jahren, beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte aus dem Jahr 1987, haben die Mitgliedstaaten insgesamt fünf grundlegende Vertragsreformen vorgenommen.¹¹ Die hohen konstitutionellen Hürden haben in der Vergangenheit des Öfteren zu Ausnahmeregelungen – sogenannten Opt-Outs – geführt, sprich einzelnen bzw. einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten wurde zugestanden, sich an bestimmten Maßnahmen aus Gründen des nationalen Interesses nicht zu beteiligen, damit eine Vertragsänderung zustande kommen kann. Womit die betreffenden Staaten auch nicht an die jeweiligen Entscheidungen gebunden sind.

8 Europäische Kommission, Fragen und Antworten zu den Zuständigkeiten der EU und den Befugnissen der Europäischen Kommission https://citizens-initiative.europa.eu/faq-eu-competences-and-commission-powers_de (03.12.2024)

9 ABI. EU 2004 C 202/41

10 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 6.

11 A. Möller, Neun Jahre Reformprozess: Zur Relevanz der Geschichte des Vertrags von Lissabon, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES), 2009.



Aufgrund von Einstimmigkeits- und Ratifikationserfordernissen sind die Hürden für Vertragsänderungen also enorm hoch, was zu einer „konstitutionellen Petrifizierung“ der EU führt.

Im Kontext der EU-Schuldenkrise von 2015 haben die EU-Staaten ein Gegenmodell entwickelt, das als „verschleierte Integration“ bezeichnet werden kann.¹² Dabei übertragen die EU-Staaten, die an den jeweiligen Maßnahmen und Programmen teilnehmen, anlassbezogen und zeitlich begrenzt politische Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene, die nicht ausdrücklich im EUV zu finden sind. Entweder werden Strukturen für nur politisch, aber nicht rechtlich verbindliche Entscheidungen geschaffen oder es wird der Umweg über ergänzende völkerrechtliche Verträge genommen. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Fiskalpakt, der ohne formelle Änderung des EUV beschlossen wurde. Dabei handelt es sich um einen Vertrag, der im März 2012 von 25 EU-Mitgliedern ratifiziert wurde. De facto – aber nicht de jure – wurden damit die Möglichkeiten der europäischen Ebene gestärkt, Einfluss auf nationale Haushaltspolitik zu nehmen.¹³

Aufgrund der multiplen Krisen, denen die EU in den letzten Jahren gegenüberstand, hat sich außerdem ein sogenannter „Krisenintergouvernementalismus“ entwickelt.¹⁴ Demnach wurden die Kriseninstrumente, die die EU in den letzten Jahren verabschiedete – z. B. die gemeinsame Impfstoffbeschaffung gegen das Coronavirus, die finanzielle Unterstützung der Kurzarbeit, der Corona-Wiederaufbaufonds – unter Aktivierung des „Notstandsartikels“ 122 AEUV beschlossen. Die EU hat damit zwar ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt – ähnlich wie die „verschleierte Integration“ schwächt dieser „Krisenintergouvernementalismus“ aber die demokratische Legitimität, da er eine Beteiligung des Europäischen Parlaments ausschließt.¹⁵

2. Minimalreformen ohne Änderungen des EU-Primärrecht

Um trotzdem eine Weiterentwicklung zu ermöglichen, kommt es in einzelnen Politikbereichen immer wieder zu einer verstärkten Zusammenarbeit interessierter Mitgliedstaaten – entweder innerhalb des vertraglichen Rahmens – oder durch völkerrechtliche Zusatzverträge. Aktuelle Beispiele für „differenzierte Integration“ sind etwa die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Verteidigungspolitik, an der sich 25 EU-Mitgliedstaaten beteiligen oder aber das Schengener Abkommen (25 EU-Mitgliedstaaten und vier EFTA-Staaten) und die währungspolitische Integration (20 EU-Staaten sind Mitglieder der Eurozone).

Darüber hinaus gibt es weitere Möglichkeiten, eine Weiterentwicklung der EU auch ohne Änderungen des Primärrechts (Vertragsreformen) einzuleiten – wofür unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen, z. B. Passerelle-Klauseln, durch die es möglich wäre, im Rat der EU in etlichen Politikbereichen von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsverfahren überzugehen.

Die allgemeine Passerelle- bzw. Brückenklausel (Art. 48 Abs. 7 EUV) kann in folgenden zwei Fällen angewandt werden:

1. Wenn der AEUV oder Titel V des EUV vorschreiben, dass ein Gesetzgebungsakt vom Rat der EU einstimmig angenommen werden muss, kann der

12 Vgl. N. v. Ondarza (Fn. 2), S. 3.

13 Vgl. N. v. Ondarza (Fn. 2), S. 4.

14 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 5.

15 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 6.



Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat der EU in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Diese Möglichkeit findet jedoch explizit keine Anwendung auf Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

2. Wenn der AEUV vorschreibt, dass die Gesetzgebungsakte vom Rat der EU nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können, im Rahmen dessen mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird.

In beiden Fällen beschließt der Europäische Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Jedes nationale Parlament verfügt über ein Vetorecht und kann die Anwendung der allgemeinen Brückenklausel blockieren.¹⁶

Trotz zahlreicher Aufforderungen und Vorschläge sowohl seitens des Europäischen Parlaments als auch seitens der Europäischen Kommission kam es seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch zu keiner Aktivierung der Passerelle-Klauseln. Einer der Hauptgründe hierfür ist, dass für die Aktivierung der Passerelle-Klauseln Einstimmigkeit im Europäischen Rat nötig ist. Die Hürde zur Aktivierung der Passerelle-Klauseln ist also hoch und vom politischen Willen des Rates der EU abhängig.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde außerdem ein vereinfachtes Verfahren zur Änderung der internen Politiken und Maßnahmen der EU eingeführt. Damit soll die europäische Integration in diesen Bereichen erleichtert werden. Durch dieses Verfahren ist die Einberufung eines Konvents und einer Konferenz der Vertreter:innen nicht erforderlich, wobei auch in diesem Fall Änderungen aber erst dann in Kraft treten können, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Die legitime Autorität der EU kann folglich nicht mittels eines vereinfachten Änderungsverfahrens erweitert werden. Anwendungsbereiche wären etwa, die Änderungen EU-interner Strategien in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei, Binnenmarkt, Grenzkontrollen oder Wirtschafts- und Währungspolitik - vorausgesetzt, sie führen nicht zu einer Ausweitung der EU-Befugnisse.¹⁷ Ein anschauliches Beispiel für diese Vorgangsweise sind die vereinfachten Bestimmungen für finanzielle Unterstützung zur Krisenbewältigung in der Landwirtschaft und Fischerei, welche bis Jahresende 2024 verlängert wurden.¹⁸

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde außerdem ein vereinfachtes Verfahren zur Änderung der internen Politiken und Maßnahmen der EU eingeführt.

IV. Akteur:innen

Zu den stärksten Befürworter:innen einer umfassenderen Vertragsänderung zählt das *Europäische Parlament*. Es hat nach dem Ende der *Konferenz zur Zukunft Europas* im

16 ABI. EU 2004 C 202/41

17 ABI. EU 2004 C 202/41 & Europäische Kommission, Annahme von EU-Rechtsvorschriften, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law_de (03.12.2024)

18 ORF, Vereinfachte Staatshilfe für Bauern verlängert, <https://orf.at/stories/3356189/> (03.12.2024)



Juni 2022 die Einberufung eines Konvents¹⁹ gefordert und im November 2023 einen Vorschlag zur Erneuerung der EU-Verträge vorgelegt.²⁰ Im Hinblick auf eine Überarbeitung der Verträge schlägt das Europäische Parlament u. a. Änderungen vor, die auch seine eigene Position innerhalb des EU-Institutionengefüges stärken, z. B. die Einführung eines Initiativrechts für Rechtsvorschriften für das Parlament oder dass es zum Mitgesetzgeber bei der Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens der EU wird.²¹

Zu den stärksten Befürworter:innen einer umfassenderen Vertragsänderung zählt das Europäische Parlament.

Aber auch die *Europäische Kommission* unterstützt eine Überarbeitung des EU-Primärrechts. So sprach sich Ursula von der Leyen wiederholt für einen Konvent aus, zuletzt in ihrer Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments im Juli 2024.²² Auch in den politischen Leitlinien der Europäischen Kommission für die Jahre 2024-2029 wird ein ehrgeiziges Reformprogramm für Europa gefordert, um das ordnungsgemäße Funktionieren einer größeren Union zu gewährleisten. Der Reformprozess der EU wird dabei dezidiert an den Erweiterungsprozess gekoppelt. Eine Änderung der Verträge wird ebenfalls anvisiert. Ursula von der Leyen: „*Reformen waren zuvor bereits notwendig, doch mit der Erweiterung werden sie unverzichtbar. [...] Ich glaube, dass wir Änderungen in unseren Verträgen brauchen, wo dies unsere Union besser macht.*“²³

Aber auch die Europäische Kommission unterstützt eine Überarbeitung des EU-Primärrechts.

Auch im Rahmen der *Konferenz zur Zukunft Europas* wurde das Thema einer EU-Reform wieder aufgegriffen. So wird im Abschlussbericht vom Mai 2022 u. a. gefordert, dass die EU ihre Fähigkeit verbessern sollte, zügig wirksame Entscheidungen zu treffen.²⁴ Alle Angelegenheiten, die bislang einstimmig entschieden wurden, sollten künftig mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Die einzigen Ausnahmen wären die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU und Änderungen an den Grundprinzipien der EU, wie sie in Artikel 2 EUV und in der Charta der Grundrechte der EU

-
- 19 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP))
 - 20 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2022 zu den Entwürfen des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge (2022/2051(INL))
 - 21 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2023 zu Entwürfen des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge (2022/2051(INL)) & Europäisches Parlament, Die Zukunft der EU: Vorschläge des Parlaments zur Änderung der Verträge, 22. November 2023 <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20231117IPR12217/die-zukunft-der-eu-vorschlaege-des-parlaments-zur-anderung-der-vertraege> (03.12.2024)
 - 22 Europäische Kommission, Erklärung von Ursula von der Leyen, Kandidatin für eine zweite Amtszeit 2024-2029, bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 18. Juli 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_24_3871 (03.12.2024)
 - 23 Europa hat die Wahl, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029, 18. Juli 2024, S. 41.
 - 24 Konferenz zur Zukunft Europas, Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, S. 70.



festgelegt sind.²⁵ Im Juni 2022 forderten die Staats- und Regierungschef:innen der EU die EU-Organe dazu auf, die Empfehlungen der *Konferenz zur Zukunft Europas* umzusetzen.²⁶ Im Hinblick auf die Forderung nach einer Ausweitung der qualifizierten Mehrheit stellte der Rat der EU im Dezember 2023 fest, dass die meisten dieser Maßnahmen durch die im derzeitigen Vertragsrahmen vorgesehenen Flexibilitäten auch angegangen werden können, insbesondere durch die allgemeinen oder spezifischen Passerelle-Klauseln²⁷. Die diesbezügliche Arbeit ist Work in Progress und noch nicht abgeschlossen.²⁸

Im Juni 2022 forderten die Staats- und Regierungschef:innen der EU die EU-Organe dazu auf, die Empfehlungen der Konferenz zur Zukunft Europas umzusetzen.

Eine von der *deutschen und der französischen Regierung* eingesetzte „Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen in der EU“ legte wiederum im September 2023 ihren Bericht vor mit dem Ziel: die Handlungsfähigkeit der EU zu erhöhen, die EU bereit für Erweiterungen zu machen und die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität der EU zu stärken. Der Bericht gliedert sich in drei Hauptteile zu den Themen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Reformen und Verfahren zur Reform, Vertiefung und Erweiterung der EU.

Es werden einerseits Reformen vorgeschlagen, die ohne eine Änderung des Primärrechts durchführbar sind, z. B.: Eine Ausweitung des Konditionalitätsmechanismus (z. B. auf EU-Werte), eine Veränderung der Mitgliederzahl in der Europäischen Kommission und im Europäischen Parlament, die Änderung der Trio-Ratspräsidentschaften, eine punktuelle Erweiterung der Anwendung der qualifizierten Mehrheit (Passerelle-Klauseln), eine Harmonisierung des EU-Wahlrechts, die Einführung neuer, partizipativer Instrumente sowie eine Erhöhung des EU-Budgets und die Einführung neuer Eigenmittel.²⁹

Andererseits werden Reformen skizziert, für deren Umsetzung das EU-Primärrecht sehr wohl geändert werden müsste, z. B.: Eine Änderung des Verfahrens zur

25 Vgl. Konferenz zur Zukunft Europas (Fn. 24), S. 90.

26 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Konferenz zur Zukunft Europas <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/conference-on-the-future-of-europe/> (03.12.2024)

27 Um die Beschlussfassung der Europäischen Union (EU) unter bestimmten besonderen Bedingungen flexibler zu gestalten, führt Artikel 48 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die Möglichkeit zweier Arten allgemeiner Passerelle-Klauseln (bzw. Brückenklausele) ein, um eine Änderung des ursprünglich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens zu ermöglichen. Die EU-Verträge sehen zudem Passerelle-Klauseln vor, die für sechs spezifische Politikbereiche gelten. Diese sechs besonderen Passerelle-Klauseln gelten für folgende Bereiche: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezügen, Sozialpolitik, Umweltpolitik, den mehrjährigen Finanzrahmen und die verstärkte Zusammenarbeit.

28 Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Bewertung der Vorschläge und Maßnahmen im Abschlussbericht der Konferenz, 7. Dezember 2023 <https://data-consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-INIT/de/pdf> (03.12.2024)

29 Bericht der Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU (Berlin – Paris, 18. September 2023), Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern.



Vertragsänderung, eine Änderung des Artikel 7 Vertragsverletzungsverfahren, eine Neugewichtung von qualifizierter Mehrheit und Opt-Outs, eine neue Kompetenzaufteilung, eine Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments, eine Änderung der Beschlussfassung in Bezug auf den EU-Haushalt sowie die Befähigung der EU zur künftigen Aufnahme gemeinsamer Schulden.³⁰

Mit Blick auf bevorstehende EU-Erweiterungsrunden kündigten die *Staats- und Regierungschef:innen* dann auch in der *Erklärung von Granada*³¹ im Oktober 2023 zwar an, dass man sich für die dafür notwendigen internen Reformen einsetzen werde. Es herrscht aber keine Einigkeit, ob auch Vertragsänderungen dazu zählen sollen.

Gerade die Regierungschefs der beiden EU-Schergewichte Deutschland und Frankreich haben sich für EU-Reformen ausgesprochen. So stellte sich der *französische Staatspräsident Emmanuel Macron* im Anschluss an die *Konferenz zur Zukunft Europas* hinter die Forderung des Europäischen Parlaments, einen Konvent zur Überarbeitung der europäischen Verträge einzuberufen.³² Auf einer Konferenz in Paris im August 2023 sprach er sich für eine Verknüpfung der EU-Erweiterung mit notwendigen EU-Reformen aus: „*The risk is to think we can enlarge without reform. I can testify that it is hard enough for Europe to advance on sensitive topics with 27 members. With 32 or 35 members, it won't be any easier. [...] We'll need audacity, to accept more integration in some areas and maybe even a multi-speed Europe.*“³³

Gerade die Regierungschefs der beiden EU-Schergewichte Deutschland und Frankreich haben sich für EU-Reformen ausgesprochen.

Auch der *deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz* befürwortete in diesem Zusammenhang ein Ende von egoistischen Blockaden europäischer Beschlüsse durch einzelne Mitgliedstaaten und forderte mehr Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit.³⁴ Eine Vertragsänderung sei erforderlich, wenn Europa vorankomme wolle: „*Selbst die europäischen Verträge sind nicht in Stein gemeißelt. Wenn wir gemeinsam*

30 Vgl. Bericht der Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen der EU (Fn. 29)

31 Die Granada-Erklärung des Europäischen Rates im Oktober 2023 erklärte den Erweiterungsprozess zu einer geostrategischen Notwendigkeit und formulierte die Absicht, parallel institutionelle Reformen zu beschließen, die die EU auf eine Erweiterung vorbereiten sollen. Vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/> (03.12.2024)

32 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Mit Wagemut zur EU-Reform? 09. Mai 2022 <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/emmanuel-macron-setzt-sich-fuer-die-reform-der-eu-ein-18017840.html> (03.12.2024)

33 29th Ambassadors' Conference – Communique issued by the ministry for Europe and Foreign Affairs, 18. August 2023 <https://tinyurl.com/bdz8cj8p> (03.12.2024)

34 CEP – Centre for European Policy Network, Vertragsänderungen nach Art. 48 EUV, 20. Juli 2022 <https://www.cep.eu/de/cep-dossier-archiv/artikel/vertragsaenderungen-nach-art-48-euv.html> (03.12.2024) & Europäisches Parlament, Olaf Scholz: „Wir brauchen eine geopolitische, erweiterte, reformierte und zukunfts offene EU“, 03. April 2024 <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20240320STO19512/olaf-scholz-wir-brauchen-eine-erweiterte-reformierte-und-zukunfts-offene-eu> (03.12.2024)



zu dem Schluss kommen, dass die Verträge angepasst werden müssen, damit Europa vorankommt, dann sollten wir das tun.“³⁵

Auch im jüngst veröffentlichten „Draghi-Report“ vom September 2024 wird dezidiert gefordert, dass die Abstimmungen im Rat der EU, die der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unterliegen, auf weitere Bereiche ausgedehnt werden. Dies gilt insbesondere für die Politikbereiche Steuern, Justiz und Inneres sowie in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik.³⁶

Es gibt aber auch Bedenken, dass zeitaufwändige Reformverfahren von anderen Prioritäten ablenken würden. Bei vielen kleineren EU-Staaten besteht überdies ein Misstrauen, dass Vertragsänderungen zu einer Machtverschiebung in Richtung zu den größeren Ländern – insbesondere Deutschland und Frankreich – führen könnten.³⁷ Dieser Umstand ist auch der Grund, warum die Reduktion der Zahl der EU-Kommissionsmitglieder, die im EU-Vertrag festgehalten ist, durch Einstimmigkeit seit 2014 verhindert wird.

Es gibt aber auch Bedenken, dass zeitaufwändige Reformverfahren von anderen Prioritäten ablenken würden.

V. EU-Erweiterung als Katalysator von Reformen

Die neue EU-Erweiterungsdynamik nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 könnte zu einem Katalysator für notwendige institutionelle Reformen in der EU werden. Die Aufnahme neuer Länder ist v. a. aus geopolitischer Sicht für viele zu einem Imperativ geworden. Sie würde aber auch die Zahl der Akteur:innen in den EU-Institutionen und die Heterogenität der EU weiter steigern. Die Erweiterung erhöht dadurch noch einmal den Druck auf die EU, effizientere und zugleich demokratisch legitimierte Entscheidungsverfahren einzuführen.

Mit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien im Juli 2022, der Ukraine und Moldau im Dezember 2023 und im März 2024 auch mit Bosnien und Herzegowina hat die EU nicht nur in der Erweiterungspolitik ein neues Kapitel aufgeschlagen – sie sollte diese als einen parallelen Prozess zur notwendigen institutionellen EU-Reform begreifen.³⁸

Die Erweiterung erhöht dadurch noch einmal den Druck auf die EU, effizientere und zugleich demokratisch legitimierte Entscheidungsverfahren einzuführen.

35 Deutsche Bundesregierung, Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität in Prag, 29. August 2022 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (03.12.2024)

36 Europäische Kommission, The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations, 09. September 2024, S. 308.

37 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 13.

38 M. Vulović, Der Erweiterungspolitik neue Glaubwürdigkeit verschaffen. Impulse für die EU-Reformdebatte, Policy Paper, Heinrich Böll Stiftung, April 2024, S. 4.



VI. Schlussfolgerungen und Ausblick

Obwohl kurzfristig auf jeden Fall das Potenzial der aktuellen Verträge im Hinblick auf eine verbesserte Funktionsweise der EU genutzt werden sollte, werden mittel- bis langfristig Minimalreformen innerhalb der Verträge und zwischenstaatliche Kooperationschritte nicht ausreichen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Außerdem können ohne ordentliche Vertragsänderung größere zentrale Reformen, wie z. B. die Überarbeitung des Artikel 7 Verfahrens zum Schutz der gemeinsamen Werte, des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Stärkung der demokratischen Legitimität oder des Vertragsänderungsverfahrens zur Überwindung des Reformstaus, nicht erreicht werden.

Eine Koppelung des EU-Reformprozesses an den EU-Erweiterungsprozess könnte wieder ein „Window of Opportunity“ für die notwendige EU-Vertragsreform darstellen. Gerade die Perspektive auf die EU-Erweiterung, die auch von vielen sonst eher reformskeptischen nord- und ostmitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten stark unterstützt wird, hat darum in letzter Zeit zu einer Dynamisierung der Reformdebatte geführt. Sollte ein Konvent für diesen Zeitraum einberufen werden, könnten nicht nur Kompromisse zwischen den eher erweiterungsfreundlichen nordöstlichen und den eher auf Vertiefung ausgerichteten südwestlichen Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den auf harten Rechtsstaatskriterien bestehenden nordwestlichen und den mehr an sozialem Zusammenhalt interessierten südöstlichen EU-Ländern verhandelt werden.³⁹

Eine Koppelung des EU-Reformprozesses an den EU-Erweiterungsprozess könnte wieder ein „Window of Opportunity“ für die notwendige EU-Vertragsreform darstellen.

Obwohl es einen vorsichtigen Reformkonsens zwischen politischen Schwergewichten wie Deutschland und Frankreich zu geben scheint, muss für eine umfassende Primärrechtsreform aber auch der politische Wille aller anderen relevanten Akteur:innen gegeben sein. Zumindest im Hinblick auf die allgemeine politische Lage scheint der politische Spielraum der reform- und integrationsfreudigen Kräfte in der EU aber wiederum begrenzt zu sein. Obwohl die Europäische Volkspartei (EVP) und die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D) nach den Europawahlen 2024 immer noch die beiden stärksten Fraktionen im Europäischen Parlament bilden, kommt es – nicht nur in Österreich – zu stetig anwachsenden Nationalisierungstendenzen mit direkten Auswirkungen auf mögliche Regierungskonstellationen. Die Wahlerfolge zahlreicher populistischer Parteien in Europa und ihr Einfluss auf den politischen Diskurs sind definitiv als Hemmschuh zu betrachten, wenn es um die Reformbereitschaft der europäischen Regierungen geht. Auch ein politisch heterogeneres Europäisches Parlament wird sich künftig lautstark für eine Reform der EU und eine Änderung des Primärrechts aussprechen. Aber wird es auch gehört werden? Die Wiederwahl von Ursula von der Leyen an der Spitze der Europäischen Kommission hingegen könnte als positives Signal gewertet werden – immerhin hat sie sich bereits in der Vergangenheit des Öfteren für die

39 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 12.



Einberufung eines Konvents zur Überarbeitung der EU-Verträge ausgesprochen.⁴⁰

Da ohne Deutschland und Frankreich in der EU erfahrungsgemäß große Reforminitiativen schwer umsetzbar sind und die beiden Länder bei der Weiterentwicklung der EU seit jeher eine tragende Rolle spielen, ist insbesondere auch die künftige politische Situation in diesen beiden EU-Staaten von entscheidender Bedeutung. In Frankreich stehen die nächsten Präsidentschaftswahlen 2027 an. Marine Le Pen vom Rassemblement National (RN) scharrt bereits in den Startlöchern. Der RN wurde bei den vorgezogenen Parlamentswahlen im Sommer 2024 zwar die drittstärkste Partei – nichts desto trotz ist er so stark wie noch nie im französischen Parlament vertreten. In Deutschland ist die Ampelkoalition aus der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), der Freiheitlichen Demokratischen Partei (FDP) und den Grünen seit November 2024 Geschichte. Neuwahlen wird es voraussichtlich Anfang nächsten Jahres geben und die Karten der Alternative für Deutschland (AfD), zweitstärkste politische Kraft nach der Union zu werden, stehen nicht schlecht.

Es sollte jedenfalls vermieden werden, dass die Differenzierung ungesteuert in Form von intergouvernementalen Koalitionen der Willigen erfolgt.

Aufgrund der aktuellen politischen Gemengelage ist das Fortschreiten einer differenzierten Integration aus heutiger Sicht wahrscheinlich der einzige realistische Weg. Eine solche Entwicklung könnte für diejenigen, die sich zusammenschließen, Chancen bieten, während sie für die EU als Ganzes aber auch Risiken birgt, die Zentrifugalkräfte zu stärken. Es sollte jedenfalls vermieden werden, dass die Differenzierung ungesteuert in Form von intergouvernementalen Koalitionen der Willigen erfolgt. Vielmehr sollte sie so gestaltet werden, dass die Komplexität nicht zunimmt und eine Abwertung der supranationalen EU-Institutionen vermieden wird. Idealerweise könnten bestimmte Fortschritte, die weiterhin zuerst nur innerhalb einer Gruppe von Mitgliedstaaten umgesetzt werden, eine neue politische Kultur etablieren, in der das nationalstaatliche Beharren auf dem Vetorecht zunehmend zur Außenseiterposition werden würde. Dadurch könnten schlussendlich auch Staaten mitgezogen werden, die zwar weniger reformfreudig sind, aber von den Vorteilen der Zusammenarbeit überzeugt werden und nicht in der zweiten Reihe bleiben wollen.⁴¹

40 Europäische Kommission, Erklärung von Ursula von der Leyen, Kandidatin für eine zweite Amtszeit 2024-2029, bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 18. Juli 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_24_3871 (03.12.2024)

41 Vgl. M. Müller (Fn. 3), S. 15.



Über die Autor:innen

Mag.^a Johanna Edthofer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektmanagerin an der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE). Sie studierte Politikwissenschaft an der Universität Wien, sowie am Institut d'études politiques de Paris. Sie ist verantwortlich für das Abstimmungsmonitoring der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament und die Lehrer:innenseminare.

Kontakt: johanna.edthofer@oegfe.at

Mag. Paul Schmidt ist seit September 2009 Generalsekretär der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE). Davor war er für die Oesterreichische Nationalbank in Wien und in Brüssel tätig. Er studierte Internationale Beziehungen, Politikwissenschaften und Publizistik an Universitäten in Österreich, Spanien und den USA und ist Alumni der Diplomatischen Akademie in Wien.

Kontakt: paul.schmidt@oegfe.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jener Organisation, für die die Autor:innen arbeiten, überein.

Schlüsselwörter

Europäische Union, Reform, Primärrecht, Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Konvent

Zitation

Edthofer, J., Schmidt, P. (2024). Eine Reform des EU-Primärrechts: Chance, Notwendigkeit und Perspektiven. Wien. ÖGfE Policy Brief, 10'2024

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien
Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt

Verantwortlich: Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999

E-Mail: policybriefs@oegfe.at

Website: [ÖGfE Policy Briefs](https://www.oegfe.at/policy-briefs)