



 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
EUROPA

E-PAPER

Policy Paper

Die EU demokratisch reformieren

Impulse für die
EU-Reformdebatte

VON MANUEL MÜLLER

MIT INPUT VON DANIEL FREUND, CHANTAL KOPF, THU NGUYEN, NICOLAI VON ONDARZA, LINN SELLE UND SIBYLLE STEFFAN

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2024

Die EU demokratisch reformieren

Von Manuel Müller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1 Herausforderungen	4
2 Reformziele	8
3 Mögliche nächste Schritte mit und ohne Vertragsreform	11
4 Konflikte, Potenziale und Kompromisslinien	13
Der Autor und die Mitglieder der Expert*innengruppe	17

Anmerkung: Dieser Beitrag entstand unter der Federführung des Autors mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein. Grundlegendere Differenzen werden im Text deutlich gemacht.

Vorwort

Der Krieg in Europa, die sich zuspitzende Klimakrise, der Druck auf die liberalen Demokratien und die ungeklärte Position Europas im globalen Machtgefüge – die Europäische Union steht vor historischen Herausforderungen. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss die EU handlungsfähiger werden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns auch vor Augen, dass eine Neujustierung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik dringend geboten ist. Allerdings macht der Erweiterungsprozess die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit noch dringlicher. Über die Frage, wie breit eine solche Reform aufzustellen ist und in welchem Verfahren sie umgesetzt werden kann, gibt es aktuell keine einheitliche Haltung in der EU. Es gibt Vorstöße und Ideen auf der einen, aber auch Vorbehalte und Sorgen auf der anderen Seite. Eine Einigung kann nur zustande kommen, wenn alle Seiten gehört und ernst genommen werden. Deutschland kommt als größtes Mitgliedsland dabei eine besondere Verantwortung zu.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für die EU-Reformdebatte zu erarbeiten. Ausgehend von den aktuellen Herausforderungen wurden gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Politikgestaltung und Empfehlungen für institutionelle Reformen formuliert. Sie sollen in ihrer Gesamtheit die EU handlungsfähiger und demokratischer, ökologischer und sozial gerechter machen. Dabei haben wir uns nicht nur auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen im engeren Sinn beschränkt, sondern exemplarisch auch Politikbereiche in den Blick genommen, die für die Zukunftsfähigkeit der EU zentral sind: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energie-, Agrar-, Fiskal- und Erweiterungspolitik. Herausgekommen ist eine Reihe Policy Paper, die teils pragmatische Wege, teils Pfadwechsel vorschlagen. Viele Empfehlungen sind ohne Vertragsänderungen möglich. Was es vor allem braucht, ist der politische Willen, die vorhandenen Potenziale zu nutzen. Alle Texte schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann. Wir hoffen, damit Impulse für die entsprechende Debatte zu geben.

Das hier vorliegende Policy Paper befasst sich mit Demokratie und Handlungsfähigkeit der EU. Wir danken dem Autor Dr. Manuel Müller und den Mitgliedern der Expert*innen-gruppe – MdEP Daniel Freund, MdB Chantal Kopf, Dr. Thu Nguyen, Dr. Nicolai von Ondarza, Dr. Linn Selle und Sibylle Steffan – für ihre wertvollen Beiträge.

Berlin, im April 2024

Jan Philipp Albrecht, *Vorstand*

Eva van de Rakt, *Referatsleitung EU und Nordamerika*

Dr. Christine Pütz, *Referentin EU*

Heinrich-Böll-Stiftung

1 Herausforderungen

Der europäische Integrationsprozess geht auf entscheidende Jahre zu. Anderthalb krisengeschüttelte Jahrzehnte nach der letzten großen Vertragsänderung – dem 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon – hat sich ein Reformstau aufgebaut, der gleichermaßen Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimität der Europäischen Union bedroht. Obwohl insbesondere das Europäische Parlament in dieser Zeit immer wieder auf neue institutionelle Änderungen drängte,^[1] stießen diese Vorstöße bei den Regierungen im Rat auf taube Ohren. Zu aufwändig das Reformverfahren, zu wichtig all die anderen Probleme, zu groß die Befürchtungen, dass europaskeptische Kräfte einen Vertragskonvent nutzen könnten, um statt eines Ausbaus einen Rückbau der europäischen Integration zu verfolgen.

Doch angesichts immer neuer, immer größerer Krisen zeigt sich der Preis für diese Strategie des Durchwurstelns. In mindestens vier großen Bereichen steht die EU heute vor Herausforderungen, die ohne institutionelle Reformen nicht lösbar sind und die europäische Integration im Kern bedrohen.

Handlungsfähigkeit

Getrieben durch Veränderungen wie den Klimawandel, wachsende geopolitische Spannungen, Kriege und die Bedrohung der liberalen Demokratie durch rechtspopulistische Parteien steuern die Welt und Europa auf eine Ära politischer Unsicherheit zu. In dieser «Permakrise»^[2] muss die EU auf neue Herausforderungen schnell und wirksam reagieren können, was ihr in den vergangenen Jahren oft nur unzureichend gelang. Immer wieder verhinderten Alleingänge von einzelnen Mitgliedstaaten ein geschlossenes Auftreten. Verschiedene Regierungen – allen voran Viktor Orbáns Ungarn – legten bei wichtigen Fragen nationale Vetorechte ein, um in ganz anderen Bereichen Zugeständnisse zu erzielen. Entscheidungen fielen deshalb oft spät und verharrten auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Eine EU, die immer erst dem Scheitern ins Auge blicken muss, bevor sie sich zum Handeln aufrafft, wird den Krisen der kommenden Jahrzehnte nicht gewachsen sein.

1 Vgl. etwa den von der föderalistischen Spinelli-Gruppe 2013 vorgelegten Entwurf für ein «Grundgesetz für die Europäische Union» oder den Brok/Bresso- sowie Verhofstadt-Bericht, die 2017 vom Parlamentsplenium verabschiedet wurden.

2 Fabian Zuleeg, Janis A. Emmanouilidis, Ricardo Borges de Castro: Europe in the age of permacrisis. European Policy Centre, 2021, <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c>.

Demokratische Legitimität

Gleichzeitig hat sich in der EU in den letzten Jahren eine Praxis der Krisengovernance herausgebildet, die die demokratische Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments geschwächt hat. Viele der Kriseninstrumente, die die EU verabschiedet und mit denen sie ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat – sei es bei der Impfstoffbeschaffung, dem Kurzarbeitsgeld oder dem Corona-Wiederaufbaufonds –, wurden unter Aktivierung des «Notstandsartikels» 122 AEUV beschlossen, der eine Beteiligung des Europäischen Parlaments weitgehend ausschließt. Dieser neue Krisenintergouvernementalismus tritt zu anderen, älteren Demokratiedefiziten hinzu. Trotz zahlreicher Fortschritte durch frühere Reformen ist die Demokratie auf europäischer Ebene bis heute nicht ausreichend entwickelt. Durch das stark dezentrale Entscheidungssystem mit einer hohen Anzahl an Vetospieler*innen wird die politische Bedeutung der Europawahl geschwächt. Während in nationalen Demokratien das Wechselspiel zwischen Regierungsmehrheit und Opposition die öffentliche Debatte prägt, ist dies auf europäischer Ebene nicht der Fall. Die supranationalen Parteien bleiben fast unsichtbar und sind nur sehr begrenzt in der Lage, eine transnationale Öffentlichkeit zu schaffen. Vorstöße wie die Nominierung von Europawahl-Spitzenkandidat*innen werden von den nationalen Regierungen umgehend in Zweifel gezogen und haben deshalb auch in den Medien einen schweren Stand. Der Mangel an spürbarem Einfluss der Bürger*innen macht sich auch in Umfragen bemerkbar: Laut Eurobarometer hat nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung den Eindruck, dass ihre Stimme in der EU «zählt».^[3] Das verleiht auch populistischen Parteien Auftrieb, die sich als einzige Alternative zum aktuellen Kurs der EU profilieren können, dabei aber ihre eigene, demokratiefeindliche Agenda verfolgen.^[4]

Gemeinsame Werte

Der Aufstieg rechtspopulistischer und rechtsextremer Parteien bedroht in vielen Mitgliedstaaten freiheitliche und demokratische Verfassungswerte – und stellt damit auch den Zusammenhalt der politischen Union in Frage. Wie die Rechtsstaatskrisen in Ungarn und Polen in den letzten Jahren zeigten, fehlen der EU zuverlässige Mechanismen, um autoritären Entwicklungen in den Mitgliedstaaten wirksam entgegenzutreten. Gleichzeitig ziehen Regierungen und Gerichte einer Reihe von Mitgliedstaaten immer wieder den Vorrang des Europarechts in Zweifel. Das untergräbt die europäische Rechtsgemeinschaft und damit

3 Im Jahr 2023 stimmten europaweit nur 43 Prozent der Befragten dem Satz «Meine Stimme zählt in der EU» zu; bezogen auf das eigene Land waren es hingegen 59 Prozent. Vgl. Standard-Eurobarometer 100, Herbst 2023, Anlage, S. T108–109.

4 Manuel Müller: Jenseits der Gleichgültigkeit: Das politische System der EU und die Europaskepsis, Bundeszentrale für politische Bildung, 2014, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/192050/jenseits-der-gleichgueltigkeit-das-politische-system-der-eu-und-die-europaskepsis>.

das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, ohne die selbst grundlegende EU-Politiken wie der gemeinsame Binnenmarkt nicht funktionieren können.

Reformierbarkeit

Dass all diese Reformbedarfe nicht schon früher angegangen wurden, verweist auf ein noch tiefer liegendes Problem: Im Vergleich sowohl zu internationalen Organisationen als auch zu nationalen Verfassungen liegen die Hürden für institutionelle Reformen in der EU ungewöhnlich hoch. Aufgrund von Einstimmigkeits- und Ratifikationsanforderungen sind Vertragsänderungen – wenn überhaupt – nur mit solch einem enormen politischen Aufwand möglich, dass selbst viele integrationsfreundliche Regierungen sie von vornherein ausschließen. Durch diese «konstitutionelle Petrifizierung»^[5] verliert die EU ihre Fähigkeit, sich an veränderte Bedingungen anzupassen und institutionell weiterzuentwickeln. Stattdessen griffen die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren immer wieder auf Umgehungsstrategien wie das Dehnen von Vertragsbestimmungen, den routinemäßigen Rückgriff auf Ausnahmeklauseln oder das Verlagern von Beschlüssen auf eine informelle, außervertragliche Ebene zurück. Doch solche Umgehungsstrategien sind nicht nur rechtlich oft fragwürdig; sie erhöhen auch die Gefahr einer institutionellen Erosion, die letztlich die Einheit und Akzeptanz der Europäischen Union insgesamt bedroht.

All diese Herausforderungen machen deutlich, dass das Aufschieben von EU-Reformen auf ruhigere Zeiten keinen Sinn ergibt. Angesichts der schleichenden Erosion gemeinsamer Werte und Institutionen, des Aufschwungs rechtsextremer Parteien und der Aussicht auf die kommende Klimakrise ist keine Zeit zu verlieren. Statt «Gerade ist nicht der richtige Moment für Reformen» muss es heute heißen: «Wann eigentlich, wenn nicht jetzt?»^[6]

Ein Katalysator dieser notwendigen Reformagenda ist die neue EU-Erweiterungsdynamik, die durch den russischen Angriff auf die Ukraine ausgelöst wurde. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist vor allem aus geopolitischer Sicht notwendig und zur Sicherung der Demokratie in den Beitrittsländern und damit für die Stabilität ganz Europas geboten. Sie wird aber auch die Zahl der Akteure in den EU-Institutionen sowie die sozioökonomische Heterogenität der EU und damit das Potenzial für komplexe Konfliktlagen und Pattsituationen weiter steigern. Die Erweiterung erhöht damit noch einmal die Dringlichkeit effizienter und zugleich demokratisch legitimierter Entscheidungsverfahren. Zudem setzt sie auch einen klaren Zeithorizont: Wenn die EU bis Ende des Jahrzehnts in der Lage sein

5 Vgl. z. B. Christian Kirchner: The European Constitutional Impossibility Theorem, in: Thomas Eger, Stefan Oeter, Stefan Voigt (Hrsg.): Economic Analysis of International Law, Tübingen 2014, S. 247–272, hier S. 251.

6 Vgl. Manuel Müller: EU reform is back on the agenda: The many drivers of the new debate on treaty change, FIIA Briefing Paper 363, 2023, <https://www.fiaa.fi/en/publication/eu-reform-is-back-on-the-agenda>.

will, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, wird sie die dafür notwendigen inneren Reformen in der jetzt anstehenden Wahlperiode angehen müssen. Ist sie dazu nicht fähig, könnte sie bald entweder vor einem geopolitischen Scherbenhaufen stehen oder nach einer schlecht vorbereiteten Erweiterung vollends handlungsunfähig werden.

Strittig unter den Expert*innen: Reformen als Bedingung für die Erweiterung

Die Expert*innengruppe ist sich einig, dass Reform und Erweiterung Hand in Hand gehen müssen. Ziel der inneren Reform muss sein, die EU handlungsfähiger zu machen – das ist an für sich notwendig – und sie damit auch auf die Erweiterung vorzubereiten. Es gibt allerdings unterschiedliche Auffassungen, wie die beiden Prozesse miteinander verknüpft werden sollen. Einzelne Mitglieder möchten die Reformen nicht als notwendige Bedingung für eine Erweiterung erklären:

Wenn Beitrittskandidaten die Kopenhagener Kriterien erfüllen, müssen sie die Erwartungssicherheit haben, beitreten zu können. Gerade im Hinblick auf jene Mitgliedstaaten, die einer weitreichenden EU-Reform oder der Erweiterung kritisch gegenüberstehen, hätte eine harte Verknüpfung der beiden Prozesse zu hohes Potenzial, dass sich beide Prozesse gegenseitig blockieren. Die Parallelität der beiden Prozesse sollte dennoch genutzt werden, um daraus Schubkraft zu entwickeln. Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Mitgliedstaaten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament einen verbindlichen Zeitplan für die Reform setzen, der an den zeitlichen Fahrplan für die Erweiterung gebunden wird, und beide stets gemeinsam bei Europäischen Räten aufgerufen werden. Angesichts der avisierten Erweiterung bis 2030 ist klar, dass die EU die Reform sofort in der neuen Legislaturperiode angehen muss.

2 Reformziele

In jüngster Zeit hat die Debatte über EU-Reformen deshalb stark an Fahrt aufgenommen. Zahlreiche Vorschläge wurden diskutiert und zum Teil bereits im Detail ausformuliert. Zu nennen wären hier insbesondere der Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas mit zahlreichen institutionellen Änderungsvorschlägen, der darauf aufbauende «Bericht über Vorschläge zur Änderung der Verträge» des Europäischen Parlaments sowie die Berichte einer von der deutschen und französischen Regierung eingesetzten Expert*innen-gruppe zu institutionellen Reformen der EU und einer Arbeitsgruppe der Thinktanks CEPS und SWP.^[7] Viele der dort aufgeführten Einzelvorschläge sind schon lange bekannt, was als solches schon als Symptom des Reformstaus gewertet werden kann. Im Folgenden geht es um die prinzipielle Ausrichtung, die die Reformen nehmen sollten.

Eine **Erhöhung der europäischen Handlungsfähigkeit** bedeutet primär, Vetos und Blockaden zu verringern, die, wie oben beschrieben, vor allem im (Europäischen) Rat stattfinden. Es gilt hier eine neue Balance zwischen gemeinsamen Handlungsmöglichkeiten und nationaler Souveränität zu finden. Am meisten wird entsprechend über die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat diskutiert. Dies gilt sowohl für Exekutiventscheidungen (vor allem in der Außenpolitik) als auch für die Gesetzgebung (insbesondere in der Steuer- und Sozialpolitik) und das Budget der EU. Da einige Mitgliedstaaten Vetorechte zunehmend als Hebel einsetzen, um Zugeständnisse in ganz anderen Fragen zu erreichen,^[8] sollten all diese Bereiche zugleich adressiert werden. Weitere Ansatzpunkte im Bereich der Handlungsfähigkeit bieten zum Beispiel die Verkleinerung der Europäischen Kommission oder Gesetzgebungsreformen wie die Einführung von Befassungsfristen für den Rat. Bei all diesen Reformen ist darauf zu achten, dass sie nicht zu einer Machtverschiebung in

- 7** Konferenz zur Zukunft Europas: Bericht über das endgültige Ergebnis, 2022, <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/aelz4ms73b91uodurhtcdchw0tj>; Europäisches Parlament: Bericht über Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_DE.html; Deutsch-französische Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU: Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2627316/386102116ff34689169fb8df7ef63ec5/230919-deu-fra-bericht-data.pdf>; CEPS-SWP High-Level Group on Bolstering EU Democracy: The Radicality of Sunlight: Five Pathways to a More Democratic Europe, 2023, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/HLG-report_-The-radicality-of-sunlight.pdf. Für eine Übersicht siehe Manuel Müller: Vertragsänderungen – aber welche? Aktuelle EU-Reformvorschläge im Vergleich, *Der (europäische) Föderalist*, 2023, <https://www.foederalist.eu/2023/10/uebersicht-reformvorschlaege.html>.
- 8** So verweigerte etwa im Oktober 2023 die ungarische Regierung ihre Zustimmung zu Hilfen für die Ukraine, um Zugeständnisse der Kommission im Streit um den ungarischen Rechtsstaat zu erzwingen; erst mit einigen Monaten Verzögerung wurde doch noch eine Einigung erreicht. Verschiedene weitere Beispiele für themenübergreifende Blockaden finden sich bei Clara Föllner und Lars Becker: Europa handlungsfähig machen – warum wir genau jetzt einen Konvent brauchen, *Der (europäische) Föderalist*, 2022, <https://www.foederalist.eu/2022/07/clara-foellner-lars-becker-konvent.html>.

Richtung der großen Mitgliedstaaten führen, sondern vielmehr die supranationalen Institutionen in den Mittelpunkt stellen sowie Modalitäten der Entscheidungsfindung gewählt werden, die auch die Interessen kleinerer Mitgliedstaaten wahren.

Für eine **Stärkung der supranationalen Demokratie** ist vor allem mehr Politisierung auf europäischer Ebene nötig – etwa indem die politische Relevanz der europäischen Parteien erhöht und die Europawahl im öffentlichen Bewusstsein zu einer echten Richtungsentscheidung aufgewertet wird. Europaweite Wahllisten – ein Vorschlag des Europäischen Parlaments, der vom Deutschen Bundestag unterstützt wurde – wären eine wichtige Innovation, um die europäischen Parteien als Machtfaktor zu stärken und in der Öffentlichkeit sichtbarer zu machen. Zum anderen sollten institutionelle Reformen zu einer engeren Bindung der Kommission an die parteipolitischen Mehrheiten im Europäischen Parlament führen. Auch der Abbau nationaler Vetorechte im Rat kann indirekt zu mehr supranationaler Demokratie führen, indem er Blockaden löst und das demokratische Mehrheitsprinzip stärkt. Ergänzend (aber nicht ersetzend) können auch Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Partizipation einen Beitrag zur europäischen Demokratie leisten.

Der **Schutz der europäischen Werte und der Rechtsgemeinschaft** erfordert eine konsequente Sanktionierung von Rechtsstaatsverletzungen. Diese muss automatisch einsetzen und darf weder politisch blockiert noch im Rahmen von Deals zur Erreichung anderer politischer Ziele auf der Strecke bleiben. Eine solche Automatisierung des Demokratieschutzes ist zum einen über eine Reform von Art. 7 EUV zu erreichen: Dieser soll eigentlich Sanktionen gegen Regierungen ermöglichen, die gegen die Werte der EU verstoßen, wird in der Praxis jedoch aufgrund der dafür nötigen Einstimmigkeit im Europäischen Rat nie angewandt. Zum anderen könnten die Aufwertung der EU-Grundrechtecharta, die Stärkung des Europäischen Gerichtshofs und der Aufbau einer «Grundrechteunion» neue justizielle Wege zum Schutz der europäischen Werte eröffnen. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Ausweitung des Konditionalitätsmechanismus auf unterschiedliche Formen von EU-Finanzmitteln, um Rechtsstaatsverletzungen zu sanktionieren. Allerdings kann dieses Instrument nur gegenüber Nettoempfängerländern seine volle Wirkung entfalten, während es gegenüber Nettozahlern rasch auf Grenzen stoßen würde.

Damit die EU in einer sich rasant verändernden Welt anpassungsfähig bleibt, muss ein weiteres Reformziel sein, die **Reformierbarkeit der EU** zu erhöhen. Bei der nächsten Vertragsänderung sollte deshalb auch das Verfahren für institutionelle Reformen selbst so vereinfacht werden, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr die Möglichkeit haben, Änderungen im Alleingang zu blockieren. Hierfür stehen verschiedene Optionen im Raum: So hat Andrew Duff ein Modell angeregt, nach dem Passerelle-Klauseln künftig mit qualifizierter Mehrheit statt Einstimmigkeit ausgelöst werden könnten.^[9] Der Verfassungs-

9 Vgl. Andrew Duff: How to trigger treaty change, European Policy Centre, 2022, <https://epc.eu/en/Publications/How-to-trigger-treaty-change~483654>.

ausschuss des Europäischen Parlaments wiederum hat vorgeschlagen, dass Vertragsänderungen schon dann in Kraft treten sollen, wenn sie von einer Vier-Fünftel-Mehrheit der Mitgliedstaaten beschlossen und ratifiziert werden.^[10] Um die demokratische Legitimität solch tiefgreifender Einschnitte zu erhöhen, müssten sie mit einem Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments über Vertragsreformen einhergehen.

Strittig unter den Expert*innen: Abschaffung der Einstimmigkeit bei Vertragsreformen

Die Expert*innengruppe befürwortet einheitlich, die Reformierbarkeit der EU zu erhöhen. Einzelne Mitglieder halten die Forderung, die Einstimmigkeit bei Vertragsreformen prinzipiell abzuschaffen, jedoch für zu weitreichend. Ziel bei jeder Vertragsänderung muss zunächst sein, einen Konsensus zwischen allen Mitgliedstaaten zu erlangen. Doch sollten einzelne Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein, Änderungen langfristig im Alleingang zu blockieren. Sollte kein Konsensus zwischen allen Mitgliedstaaten gefunden werden können, sollte es für die reformwilligen Mitgliedsstaaten möglich sein, dennoch voranzuschreiten.

Eine Möglichkeit wäre eine Opt-out-Regelung. Sie sollte in bestimmten Fällen zur Geltung kommen, wenn es etwa um eine Erweiterung von EU-Kompetenzen geht, die für einzelne Mitgliedstaaten nicht in Frage kommen. Um zu vermeiden, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten Initiativen langfristig blockieren und dadurch Pattsituationen entstehen, sollte die Regelung eine verbindliche Frist beinhalten, bis zu der eine Entscheidung über Opt-in/Opt-out getroffen werden muss. Daneben ist über alternative Möglichkeiten zur Schaffung neuer Verträge nachzudenken. So gibt es bereits parallele, teilweise intergouvernementale EU-Verträge, denen in unterschiedlichen Konstellationen nur ein Teil der Mitgliedstaaten angehören (z.B. Schengen, Europäischer Stabilitätsmechanismus ESM). Ebenso sehen die Verträge die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit vor (z.B. die Europäische Staatsanwaltschaft EPPO).

10 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Bericht über Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_DE.html.

3 Mögliche nächste Schritte mit und ohne Vertragsreform

Angesichts der bereits angesprochenen Reformierbarkeitskrise steht in der Debatte über EU-Reformen stets die Frage im Raum, ob diese gegebenenfalls auch ohne formale Änderung der Verträge umsetzbar wären. Tatsächlich enthält der EU-Vertrag in seiner aktuellen Fassung eine ganze Reihe von Flexibilitätsregeln und «vereinfachten Änderungsverfahren», die Spielraum zu institutionellen Neuerungen geben. Hierzu gehören insbesondere die sogenannten «Passerelle-Klauseln», durch die es möglich wäre, im Rat in vielen Politikbereichen von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsverfahren überzugehen.

Allerdings unterliegen diese vereinfachten Verfahren zahlreichen Einschränkungen und sind mit eigenen Problemen verbunden, die dazu führten, dass sie in der Praxis bisher kaum je angewandt wurden. Zum einen sind Reformen innerhalb der Verträge oft nicht weniger aufwändig als Vertragsänderungen: Auch sie erfordern jeweils Einstimmigkeit unter den nationalen Regierungen und in vielen Fällen auch eine Zustimmung der nationalen Parlamente. Zum anderen ist ohne Vertragsänderung der Spielraum möglicher Reformen im Voraus begrenzt (siehe Box auf der folgenden Seite). Dies reduziert auch die Verhandlungsmasse für mögliche Kompromisse und gegebenenfalls themenübergreifende Paketdeals zwischen den Regierungen. Ein weiterer Nachteil der «vereinfachten» Änderungsverfahren besteht in der schwereren Verständlichkeit des EU-Primärrechts, das sich zunehmend nicht mehr aus dem Vertragswortlaut selbst, sondern nur anhand der Passerelle- und anderen Änderungsbeschlüsse des Europäischen Rates erschlüsse. Die Funktionsweise der EU wäre für die Bürger*innen dadurch noch schwerer durchschaubar als schon jetzt.

Angesichts der zahlreichen institutionellen Defizite ist es ohnehin zweifelhaft, dass Maßnahmen ausschließlich innerhalb der geltenden Verträge tatsächlich genügen, um den anstehenden Herausforderungen für die EU gerecht zu werden. Zentrale Reformen – wie die Überarbeitung des Artikel-7-Verfahrens zum Schutz der gemeinsamen Werte, des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Stärkung der demokratischen Legitimität oder des Vertragsänderungsverfahrens zur Überwindung der Reformierbarkeitskrise – werden ohne eine Öffnung der Verträge nicht zu erreichen sein.

Zudem werden viele Mitgliedstaaten auch nationale Verfassungsänderungen kaum umgehen können. So könnten selbst einige Reformen, die im Rahmen der derzeitigen EU-Verträge zu verwirklichen wären – etwa die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU –, in Deutschland nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts Verfassungsänderungen nach Art. 79 GG oder sogar Art. 146 GG notwendig machen.

Zu den Maßnahmen, die auch ohne Vertragsreform möglich wären, gehören:

- der Übergang von Einstimmigkeits- zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat durch Passerelle-Klauseln
- die Verkleinerung der Europäischen Kommission
- Reformen des Europawahlrechts
- die Verankerung des Spitzenkandidatenverfahrens für die Wahl der Kommissionspräsident*in in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament und Europäischem Rat

Nur mithilfe einer formellen Vertragsrevision möglich wären hingegen zum Beispiel:

- die Einführung eines Rechtsstaats-Konditionalitätsmechanismus für EU-Finanzmittel unabhängig davon, ob finanzielle Interessen der EU unmittelbar gefährdet sind
- Reformen des Artikel-7-Verfahrens zum Schutz der Werte der EU, etwa zur Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses oder zur stärkeren Einbindung des Europäischen Gerichtshofs
- Reformen am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, etwa den Befassungsfristen oder den für eine qualifizierte Mehrheit im Rat nötigen Quoren
- Reformen der Verfahren für die Wahl der Europäischen Kommission und für ihre Abwahl durch Misstrauensvoten
- Reformen an den Notfall- und Solidaritätsklauseln, etwa zur stärkeren Einbindung des Europäischen Parlaments
- Reformen der Kompetenzordnung, etwa zur Stärkung der EU in der Energie- oder Verteidigungspolitik
- Reformen des Verfahrens für Vertragsreformen

4 Konflikte, Potenziale und Kompromisslinien

All diese Argumente sprechen dafür, die institutionelle Reform der EU in einem Konvent zu diskutieren, der auch Empfehlungen für Vertragsänderungen vorlegen kann. Unter den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten wird diese Frage allerdings kontrovers diskutiert. Der stärkste Befürworter auch weitreichender Vertragsänderungen ist dabei das Europäische Parlament, das unmittelbar nach dem Ende der EU-Zukunftskonferenz formell die Einberufung eines Konvents gefordert^[11] und im November 2023 einen ausformulierten Vertragsentwurf vorgelegt hat.^[12] Auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sprach sich wiederholt im Grundsatz für einen Konvent aus.^[13]

Weniger eindeutig ist hingegen die Position des Rates. In der Erklärung von Granada kündigten 2023 zwar auch die nationalen Regierungsspitzen an, «[m]it Blick auf eine erneute Erweiterung der Union [...] für die notwendigen internen Grundlagen und Reformen [zu] sorgen».^[14] Keine Einigkeit besteht unter den Regierungen jedoch darin, ob dazu auch Vertragsänderungen zählen sollen oder nicht. Dabei stehen nur wenige Regierungen einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration grundsätzlich ablehnend gegenüber. Verbreitet ist jedoch die Sorge, dass das aufwändige und mit politischen Risiken verbundene Reformverfahren von anderen Prioritäten ablenken könnte. Hinzu kommt die Furcht vor dem Aufstieg nationalpopulistisch-rechter Parteien sowie bei vielen kleineren Mitgliedstaaten das Misstrauen, dass Vertragsänderungen zu einer Machtverschiebung zu den größeren Ländern, insbesondere zu Deutschland und Frankreich, führen könnten.

Allerdings ist die nationale Meinungsbildung über institutionelle EU-Reformen in den meisten Ländern noch nicht abgeschlossen. Gerade die Perspektive auf die EU-Erweiterung, die auch von vielen sonst eher reformskeptischen nord- und ostmittel-europäischen Mitgliedstaaten stark unterstützt wird, hat zu einer Dynamisierung der Debatte geführt, die genutzt werden sollte.

11 Europäisches Parlament: Entschließung zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP)), 9. Juni 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_DE.html.

12 Europäisches Parlament: Bericht über Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_DE.html.

13 Z. B. Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2022, 14. September 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493.

14 Europäischer Rat: Erklärung von Granada, 6. Oktober 2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration>.

Wenn die EU bis Ende des Jahrzehnts aufnahmefähig werden will,^[15] dann liegt das plausibelste Zeitfenster für die Verhandlung von Reformen zwischen dem Amtsantritt der nächsten Kommission Ende 2024 und der Verabschiedung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens 2027. Dieser Rahmen würde für die Durchführung eines Konvents grundsätzlich ausreichen, aber einen raschen entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates erfordern. Ein solcher Konvent böte eine Chance, die unterschiedlichen Debattenstränge zu bündeln und themenübergreifende Paketdeals zu erzielen, wobei die gleichzeitige Diskussion über den Mehrjährigen Finanzrahmen die Verhandlungsmasse noch weiter erhöhen würde. Möglich wären dann nicht nur Kompromisslinien zwischen den eher erweiterungsfreundlichen nordöstlichen und den eher auf Vertiefung ausgerichteten südwestlichen Mitgliedstaaten, sondern etwa auch zwischen den auf harte Rechtsstaatskriterien bedachten nordwestlichen und den an stärkerer sozialer Kohäsion interessierten südöstlichen EU-Ländern.

Im Gegensatz dazu schlug Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der EU im September 2023 vor, einen Vertragskonvent nur langfristig anzustreben und nicht zur Vorbedingung für eine Erweiterung zu machen.^[16] Vor der Erweiterung könnten dann nur Reformen verwirklicht werden, die entweder innerhalb der Verträge (etwa über die Passerelle-Klausel) umsetzbar sind oder von ihrer Tragweite her so überschaubar bleiben, dass sie im Rahmen des Beitrittsvertrags selbst festgeschrieben werden können.

Eine solche Minimalreform würde allerdings kaum genügen, um die Handlungsfähigkeits- und Demokratiedefizite der EU tatsächlich dauerhaft zu lösen. Vielmehr dürfte in diesem Fall die Debatte über notwendige institutionelle Änderungen nach vollzogener Erweiterung schon bald erneut aufflammen – dann allerdings mit noch mehr Vetospieler*innen und damit voraussichtlich noch schlechteren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reform.

Auch hinsichtlich der allgemeinpolitischen Lage ist kaum zu erwarten, dass sich mit der Zeit von selbst eine Besserung einstellt. Die Wahlerfolge rechter Parteien, die derzeit die Reformbereitschaft vieler Regierungen bremsen, sind angesichts der Permakrise wohl keine vorübergehende Erscheinung. Ohne eine handlungsfähige und demokratische EU, die auf den Komplex aus Klimawandel, geopolitischen Konflikten und Rechtspopulismus angemessen reagieren kann, ist eher eine weitere Verschärfung dieser Entwicklung zu befürchten.

15 So sprach etwa Ratspräsident Charles Michel in seiner Rede auf dem Strategischen Forum Bled am 28. August 2023 von 2030 als Zieldatum, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum>.

16 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2023, 13. September 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_23_4426.

Differenzierte Integration als Notlösung

Die Debatte um die Reform der EU muss deshalb immer auch die Kosten und Risiken des Nichthandelns einbeziehen: Wer einem Konvent skeptisch gegenübersteht, muss auch die Gefahren berücksichtigen, die das Ausbleiben von Vertragsänderungen mit sich bringt. So ist absehbar, dass eine dauerhafte Reformblockade eine sehr viel differenziertere Integration zur Folge haben würde – entweder innerhalb des vertraglichen Rahmens in Form der «verstärkten Zusammenarbeit» oder durch Zusatzverträge zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten. Während sich die Differenzierung bislang auf einzelne Politikbereiche beschränkt (etwa die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit PESCO in der Verteidigungspolitik), könnte sie künftig auch institutionelle Kernfragen betreffen.

Eine solche Entwicklung könnte für diejenigen, die sich zusammentun, sicherlich Chancen bieten und neue Energien freisetzen. Für die EU als Ganzes brächte sie jedoch die Gefahr einer Zerfaserung und könnte Zentrifugalkräfte auslösen, die zu einer weiteren Schwächung der gemeinsamen Institutionen und der entstehenden europäischen Öffentlichkeit und Identität führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Differenzierung ungesteuert und in Form von intergouvernementalen «Koalitionen der Willigen» erfolgt.

Wenn eine umfassende Reform auf Gesamt-EU-Ebene scheitert, ist deshalb eine Strategie notwendig, um institutionelle Differenzierung so zu gestalten, dass eine Abwertung der supranationalen EU-Institutionen vermieden wird. So wäre es in Abwägung der Chancen und Risiken als Notlösung denkbar, bestimmte Fortschritte für die Stärkung von Demokratie und Handlungsfähigkeit und den Schutz der gemeinsamen Werte zunächst nur innerhalb einer Vorreitergruppe unter den Mitgliedstaaten umzusetzen. Diese könnten sich etwa durch einen Zusatzvertrag untereinander verpflichten, auf die Ausübung von Vetorechten im Rat zu verzichten, bei der Nominierung von EU-Kommissionsmitgliedern den Wünschen des Europäischen Parlaments zu folgen, eine stärkere supranationale Rechtsstaatskontrolle zuzulassen usw.

Ein solches Vorgehen zunächst in kleinerem Kreis könnte helfen, bestehende Blockaden zu überwinden und eine neue politische Kultur zu etablieren, in der beispielsweise das Beharren auf dem Vetorecht zunehmend als Außenseiterposition markiert würde. Dadurch könnten auch Staaten mitgezogen werden, die zwar weniger reformfreudig sind, aber nicht in der «zweiten Reihe» verbleiben wollen. Zudem wären Mitgliedstaaten, die den Zusatzvertrag ratifizieren, auch nach eventuellen Regierungswechseln verpflichtet, bei der Vereinbarung zu bleiben. Dies böte einen Sicherungsmechanismus für den Fall künftiger Machtübernahmen autoritärer und europafeindlicher Parteien.

Beitrag Deutschlands

Angesichts des großen Reformbedarfs einerseits und der Reformierbarkeitskrise andererseits ist absehbar, dass die Debatten über Vertragsänderungen in den kommenden Jahren zu intensiven und womöglich auch hart ausgetragenen politischen Auseinandersetzungen führen werden – zwischen den EU-Institutionen und auch zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten. Die daraus entstehenden Spannungen dürfen nicht als leidige europäische «Nabelschau» abgetan werden, sondern sind eine notwendige Auseinandersetzung um die Ausgestaltung einer handlungsfähigen und demokratischen EU.

Der deutschen Bundesregierung, die sich traditionell sowohl als Unterstützerin supranationaler Demokratie als auch als Brückenbauerin zwischen den Mitgliedstaaten versteht, kommt darin eine wichtige Rolle zu. Aktuell setzt sie sich aktiv für die Anwendung der Passerelle-Klausel in der Außen- und Sicherheitspolitik als ersten wichtigen Schritt für mehr Handlungsfähigkeit ein. Sie sollte aktiv die transnationale Debatte auch über weitreichendere Reformen voranbringen und sie durch die Formulierung eines eigenen, klaren Leitbilds für die langfristige Zukunft der europäischen Integration prägen.

Dabei gilt es insbesondere, Empathie für die Perspektiven kleinerer Mitgliedstaaten speziell in Nord- und Ostmitteleuropa zu zeigen, die von Deutschland eine Führungsrolle erwarten, aber auch eine Dominanz der großen Mitgliedstaaten befürchten. Ihnen könnte Deutschland mit Angeboten entgegenkommen, etwa der Absenkung der Quoren für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit im Rat, die indirekt kleinere Länder stärken würde. Auch die stärkere Einbindung Polens kann helfen, um Sorgen vor einer deutsch-französischen Dominanz zu besänftigen – etwa im Format des Weimarer Dreiecks, das seit dem Regierungswechsel in Polen wieder intensiver genutzt wird.

Zugleich sollte Deutschland aber auch der Versuchung einer intergouvernementalen Reduktion widerstehen. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass der Europäische Rat seine eigene institutionelle Reformagenda nicht losgelöst von den bereits bekannten Positionen des Europäischen Parlaments formuliert. Ein europäischer Konvent, der die Vielzahl mitgliedstaatlicher und institutioneller Perspektiven zusammenbringen und zu weitreichenden Kompromisspaketen schnüren kann, bleibt dafür bei allen Hürden und Risiken das am besten geeignete Instrument.

Der Autor

Dr. Manuel Müller, Finnish Institute of International Affairs

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Daniel Freund, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Chantal Kopf, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Dr. Thu Nguyen, Jacques Delors Centre

Dr. Nicolai von Ondarza, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Linn Selle, Europäische Bewegung Deutschland

Sibylle Steffan, European Greens

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Dr. Christine Pütz und **Georg McCutcheon**, beide Heinrich-Böll-Stiftung

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Fachkontakt: Dr. Christine Pütz, Referat EU & Nordamerika **E** puetz@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2024

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen