

# Die Reform der Europäischen Union als strategische Notwendigkeit

## Zusammenfassung

Die Aussicht auf eine Erweiterung und die geopolitische Situation nach der „Zeitenwende“ machen Reformen in der EU unabdingbar. Erweiterung und Reformen müssen parallel erfolgen.

Während das Europäische Parlament, der Europäische Rat und der Gerichtshof auch in einer Union mit 35 Mitgliedstaaten funktionieren können, steht der Rat vor Herausforderungen. Vor allem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie im Steuerrecht wird die Handlungsfähigkeit der EU von einem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit abhängen, verbunden mit „Safeguard-Klauseln“, um skeptische Mitgliedstaaten zu überzeugen. Für die Kommission sollte das Prinzip „ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat“ weiter gelten, um europäische und nationale Politik weiter zu verknüpfen. Daher sind organisatorische Maßnahmen in einer Kommission mit 35 Mitgliedern nötig und möglich.

Herausfordernd werden auch die Auswirkungen auf den EU-Haushalt sein – finanziell wie aus Perspektive der Verhandlungen für den Mehrjährigen Finanzrahmen, auch weil sich die Gewichte zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern verschieben werden.

Zentral werden zudem Reformen bei der Rechtsstaatlichkeit sein, vor allem die verfahrensrechtlichen Absicherungen im Art. 7-Verfahren und bei der Rechtsstaatskonditionalität.

Der Kompetenzrahmen der Europäischen Union an sich zeigt kaum Reformbedarf. Wichtiger sind Reformen in vielen Einzelbereichen der Integration, die jeweils auf ihre Erweiterungsfähigkeit überprüft werden müssen.

Über die Parallelität von Reformen und Erweiterung besteht mittlerweile weitgehend Konsens. Nun müssen sich alle Akteure der Diskussion stellen, um auch in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union sicherzustellen.

## Abstract

The prospect of enlargement and the geopolitical challenges of the „Zeitenwende“ (watershed) make reforms in the EU indispensable. Enlargement and reforms must take place in parallel.

---

\* Der Autor ist Ministerialdirigent und Gruppenleiter für EU-Grundsatzfragen im Bundeskanzleramt. Die folgenden Ausführungen sind eine aktualisierte Fassung des Vortrags im Rahmen der virtuellen Tagung „Vom Weißbuch zur Realität: Impulse für die Zukunft der Europäischen Union“ des Merton-Zentrums der Goethe-Universität Frankfurt/M. Sie geben ausschließlich die persönliche Meinung des Autoren wieder. Ich danke Markus Lammert, Arne Schneider und Harald Schütt für wertvolle Anregungen und Diskussionen.

While the European Parliament, the European Council and the Court of Justice can also function in a Union of 35 Member States, the Council will face substantial challenges. The EU's ability to act, particularly in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and in tax law, will depend on a shift from unanimity to qualified majority voting, combined with "safeguard clauses" to convince sceptical member states. The principle of "one Commissioner per Member State" should continue to apply to the Commission in order to keep linking European and national policy. In a Commission with 35 members structural measures are thus necessary and possible.

The impact on the EU budget will also be challenging – both financially and from the perspective of the negotiations on the Multiannual Financial Framework, also because the balance between net contributors and net recipients will shift.

Reforms to the rule of law will also be key, particularly procedural safeguards in the Art. 7-procedure and the rule of law conditionality.

The competences of the European Union as such require only limited need for reforms. But the various areas of integration must be reviewed individually in order to safeguard their resilience to enlargement.

As there is now a broad consensus on the parallelism of reforms and enlargement, all players have to discuss these topics in order to ensure the European Union's ability to act in the future.

## Resumé

La perspective de l'élargissement et la situation géopolitique après la « Zeitenwende » (tournant d'époque) rendent les réformes de l'UE indispensables. L'élargissement et les réformes doivent être menés en parallèle.

Alors que le Parlement européen, le Conseil européen et la Cour de justice peuvent fonctionner dans une Union de 35 États membres, le Conseil sera confronté à des défis. En particulier dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et du droit fiscal, la capacité d'action de l'UE dépendra de la transition de l'unanimité à la majorité qualifiée, en combinaison avec des "clauses de sauvegarde" pour convaincre des États membres sceptiques. Pour la Commission, le principe d'« un commissaire par État membre » devrait continuer à s'appliquer afin de continuer à lier les politiques européennes et nationales. Des mesures organisationnelles sont donc nécessaires et possibles pour une Commission de 35 membres.

L'impact sur le budget de l'UE sera également un défi, tant sur le plan financier que dans la perspective des négociations sur le cadre financier pluriannuel, notamment parce que le poids entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets changera.

Les réformes de l'État de droit seront également essentielles, en particulier les garanties procédurales dans le cadre de la procédure de l'article 7 et de la conditionnalité de l'État de droit.

Le cadre de compétences de l'Union européenne en tant que tel ne montre guère de besoin de réforme. Les réformes dans de nombreux domaines politiques européennes sont plus importantes et doivent être examinées individuellement afin de les préparer pour l'élargissement.

Le parallélisme entre les réformes et l'élargissement fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Il appartient désormais à tous les acteurs de mener le débat afin de garantir la capacité d'action de l'Union européenne à l'avenir.

Debatten über die Reform der Europäischen Union sind mindestens so alt wie die Europäische Union selbst,<sup>1</sup> wenn nicht gar so alt wie die Europäische Integration.<sup>2</sup> In den vergangenen Jahren hat die Debatte – nicht zuletzt durch den umfassenden russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und ihren Beitrittsantrag zur Europäischen Union – eine neue Dimension bekommen. Auch die Aussicht auf Fortschritte beim Beitritt der Westbalkan-Staaten, der durch die neue Beitrittsmethodologie und den erneuerten politischen Schwung<sup>3</sup> realistischer geworden ist, hat die Reformdebatte beflügelt. Diese doppelte Perspektive – eine Erweiterung der Europäischen Union auf bis zu 35 Mitgliedstaaten<sup>4</sup> und die geopolitische Notwendigkeit, dass die Europäische Union sich in einer durch die „Zeitenwende“ anderen Weltordnung behaupten muss –<sup>5</sup> führt dazu, dass Europa sich der Parallelität von Erweiterung und Reform stellen muss – politisch, intellektuell und auch juristisch.

Aus diesem Grund hat unter den Mitgliedstaaten und in den Europäischen Institutionen seit Mitte 2022 eine intensiviertere Debatte über die Reform der Europäischen Union als strategische Notwendigkeit begonnen. Grundlage für diese Diskussion ist weiterhin – wenn auch häufig eher implizit als explizit – die ursprüngliche Idee der Europäischen Integration als Friedensprojekt, das den Wohlstand der Europäerinnen und Europäer schaffen und Krieg unter den Mitgliedstaaten unmöglich machen soll. Dieses Fundament hat sich als Zielmarke trotz aller Krisen und Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen bewahrt. Hinzugekommen ist durch die äußere Bedrohung – stärker noch als zu Zeiten des Kalten Krieges

1 Die Regierungskonferenz für den Vertrag von Amsterdam war bereits im Vertrag von Maastricht vorgesehen (Art. N Abs. 2). Die Regierungskonferenz von Nizza sollte dann die „left-overs“ von Amsterdam behandeln. Spätestens mit dem Grundrechte-Konvent und der Verfassungsdiskussion ab Beginn der 2000er gab es eine intensive Debatte – auch und gerade mit Blick auf die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union („Erweiterung und Vertiefung“), vgl. dazu nur *Ingolf Pernice*, VVdStRL 60 (2001), S 148.

2 *Walter Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat (1969).

3 *Olaf Scholz*, Rede in Prag am 29. August 2022 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (30. Juli 2024).

4 Beitrittskandidaten sind (mittlerweile, Stand: Juni 2024): Albanien, Bosnien-Herzegowina, Georgien (Beitrittsprozess z.Zt. faktisch eingefroren), Nordmazedonien, Moldau, Montenegro, Serbien und die Türkei, deren Beitrittsprozess aber seit Anfang der 2010er-Jahre (mit einer kurzen Wiederaufnahme 2015) und jedenfalls mit den Reaktionen des türkischen Staates auf den Putschversuch 2016 zum Erliegen gekommen ist; zur Assoziierung der Türkei vgl. *Edgar Lenski*, ZaöRV 2000, S. 77.

5 *Olaf Scholz*, Rede im Deutschen Bundestag, 27. Februar 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (30. Juli 2024).

– das Ziel der gemeinsamen Sicherheit nach außen,<sup>6</sup> auch wenn die NATO hier selbstverständlich weiter an erster Stelle steht.<sup>7</sup>

Die Parallelität von Erweiterung und Reformen ergibt sich dabei schon aus der schlichten Notwendigkeit, das gesamte innere Gefüge der Europäischen Union auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Ergänzend ist noch ein politischer Punkt nicht zu unterschätzen: Die Europäische Union verlangt den Kandidatenländern mit einer Vielzahl an Reformen und vor allem der Umsetzung des gesamten *acquis communautaire* erhebliche politische und rechtliche Anstrengungen ab. Ebenso müssen sie sich wirtschaftlich auf die Herausforderungen des Binnenmarktes vorbereiten. All jene Mitgliedstaaten, die diesen Beitrittsprozess vor kürzerer Zeit durchlaufen haben, können dieses Anstrengungen nur zu gut verstehen. Dabei enthalten die Kopenhagener Kriterien<sup>8</sup> zurecht hohe Hürden, die allenfalls durch Übergangsfristen<sup>9</sup> abgemildert werden können. Denn die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist weder eine rein wirtschaftliche Kooperation noch eine rein politische Vereinbarung unter Wertepartnern. Zu diesen beiden – unbestreitbar zentralen – Punkten tritt eine viel umfassendere wirtschaftliche, rechtliche und zunehmend auch allgemeinpolitische Integration der Mitgliedstaaten, ihrer Verfassungen und ihrer Bürgerinnen und Bürger hinzu.<sup>10</sup>

Die Parallelität von Erweiterung und Reformen ergibt sich dabei bereits aus den Kopenhagener Kriterien selbst. Neben den Voraussetzungen, die die Beitrittskandidaten erfüllen müssen, wurde nämlich bereits in Kopenhagen die Absorptionsfähigkeit der Europäischen Union, also die Fähigkeit der Europäischen Union, eine Erweiterung politisch und institutionell zu schultern,<sup>11</sup> als eine zwingende Voraussetzung für die damaligen Erweiterungen aufgestellt. Mit der gegenüber 1993 noch einmal deutlich gewachsenen Breite der Integration hat die Absorptionsfähigkeit als Kriterium an Bedeutung noch hinzugewonnen. Dabei sind die Reformnotwendigkeiten für die Europäische Union durchaus vielschichtig.

6 Vgl. Art. 3 Abs. 5 EUV.

7 Olaf Scholz, Pressestatement vor dem NATO-Gipfel, 9. Juli 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kanzler-pressestatement-abflug-nato-gipfel-2298224> (30. Juli 2024).

8 Europäischer Rat (Kopenhagen) vom 21. und 22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitt 7 A iii).

9 Vgl. dazu die Übergangsfristen für die Osterweiterung 2004, Art. 3 ff. der Beitrittsakte 2003.

10 So bereits grundlegend, das van Gend-Urteil des EuGH, Rs. 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung.*, Slg. 1963, 3., „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“ Zum Konzept des Verfassungsverbundes vgl. grundlegend *Ingolf Pernice*, VVdStRL 60 (2001), 148.

11 Europäischer Rat (Kopenhagen) vom 21. und 22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitt 7 A iii).

## I. Institutionelle Fragen

Schon die schiere Zahl von bis zu 35 Mitgliedern stellt das institutionelle Gefüge der Europäischen Union vor neue Herausforderungen. Das betrifft insbesondere die Anzahl der Mitglieder des Rates, der Kommission und – in Teilen – des Europäischen Parlaments.

a) Für das Europäische Parlament gibt es einen klaren vertraglichen Rahmen: Auf die Mitgliedstaaten sind 751 Sitze zu verteilen. Die genaue Sitzverteilung von sechs bis 96 pro Mitgliedstaat läuft gemäß Art. 14 EUV nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität über einen Beschluss des Europäischen Rates. Diese Verteilung erfolgt ohnehin regelmäßig mit einem gewissen Abstand vor den Europawahlen.<sup>12</sup> Die konkrete Aushandlung erfordert dabei ein erhebliches Maß an politischem Kapital unter den Mitgliedstaaten, denn die Entscheidung des Europäischen Rates muss einstimmig erfolgen und erfordert zudem eine Zustimmung des Europäischen Parlaments. Dafür ist auch in einer erweiterten Europäischen Union keine fundamentale Neuerung erforderlich. Gleichwohl ist eine solche einstimmige Entscheidung im Europäischen Rat in einer Union mit 35 Mitgliedstaaten eine größere Herausforderung als in einer EU-27. Das Europäische Parlament hat daher 2023 erneut eine grundlegende Reform des Verfahrens auf Grundlage einer mathematischen Formel verlangt, um eine möglichst objektive, faire, dauerhafte und transparente Zuteilung zu ermöglichen.<sup>13</sup>

b) Der Europäische Rat als Vertretung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten arbeitet grundsätzlich im Konsens (Art. 17 Abs. 4 EUV)<sup>14</sup> – dies wird sich auch in Zukunft in einer erweiterten Europäischen Union nicht ändern. Der Europäische Rat kann seine Aufgabe, die Grundzüge der europäischen Politik festzulegen, auch grundsätzlich nur so, d.h. im Konsens, erfüllen. Aufgrund seiner festen Zusammensetzung (anders als in den Ratsformationen) und seiner daraus resultierenden Dynamik ist er auch für eine Europäische Union mit über 30 Mitgliedstaaten gerüstet. Die Diskussionen im Europäischen Rat sollten, gerade auch weil sie politische Debatten sind und nicht zu Rechtstexten führen, auch weiterhin im Konsens erfolgen.

c) Entscheidend wird sein, wie wir den Rat für eine erweiterte Europäische Union aufstellen. Im Rat ist die qualifizierte Mehrheit – als Regelfall der förmlichen Abstimmung (Art. 16 Abs. 3 EUV) – nach der in Artikel 16 Abs. 4 EUV vorgesehenen Berechnung auch für eine EU-35 eindeutig zu ermitteln. Das relative Stimmgewicht der großen Mitgliedstaaten sinkt zwar durch jede Erweiterung. Beim so genannten 65 %-Bevölkerungskriterium werden also Länder wie Deutschland und Frankreich einige Prozentpunkte an relativem Gewicht verlieren. Ebenso verringert sich die Blockademöglichkeit für große Mitgliedstaaten über die Sperrminorität. Doch das System der qualifizierten Mehrheit wird durch eine Erweiterung der EU nicht grundsätzlich infrage gestellt. Hingegen führt die größere Anzahl von Mitgliedstaaten bei Entscheidungen mit Einstimmigkeit dazu, dass mit jedem einzelnen Mitgliedstaat die Vetomög-

12 Zuletzt Europäischer Rat, Beschluss (EU) 2023/2061 vom 22. September 2023 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl. L 238/114.

13 Legislative Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 15. Juni 2023 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, P9\_TA(2023)0243.

14 Zu den Entscheidungen mit anderen Mehrheiten vgl. *Edgar Lenski*, Art. 15 EUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Rn. 7.

lichkeit steigt und damit die Entscheidungsfindung entweder verhindert oder aber durch Berücksichtigung von Einzelinteressen verkompliziert wird.<sup>15</sup> Auch wenn mittlerweile nahezu alle politisch relevanten Politikbereiche mit qualifizierter Mehrheit im Rat entschieden werden, fallen doch vor allem zwei wichtige Politikbereiche wie eh und je<sup>16</sup> in die Einstimmigkeit: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)<sup>17</sup> sowie weitestgehend das Steuerrecht<sup>18</sup>. Hinzu kommen das Eigenmittelsystem<sup>19</sup> und der Mehrjährige Finanzrahmen<sup>20</sup> sowie die Kompetenz gemäß Art. 352 AEUV. Hieraus ergibt sich – wenn die Handlungsfähigkeit einer größeren Europäischen Union gerade in der Außenpolitik sichergestellt werden soll – die Notwendigkeit, von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen. Die Verträge bieten mit den sog. Passerelle-Klauseln dazu die Möglichkeit – und dies sogar ohne Vertragsänderungen, wenn auch mit durchaus hohen Verfahrenshürden: Im Falle der GASP ist gemäß Art. 31 Abs. 3 ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates erforderlich; in den übrigen Fällen muss der Europäische Rat gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, nachdem der Vorschlag zuvor nicht von den nationalen Parlamenten abgelehnt worden ist. Das Aktivieren der Passerelle-Klauseln ist daher politisch keineswegs einfach, sondern erfordert vielmehr weiter eine breite politische Diskussion im konstanten Austausch der Mitgliedstaaten. Um hier voranzukommen werden „Safeguard-Klauseln“ nötig sein, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen müssen, über die bereits jetzt existierende Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung hinaus, Beschlüsse zu verhindern oder zumindest zu verzögern, sofern fundamentale Fragen für diesen Mitgliedstaat auf dem Spiel stehen.<sup>21</sup> Hier zeigt sich, dass weiterhin eine Reihe von Mitgliedstaaten noch erheblichen Diskussionsbedarf haben.<sup>22</sup>

15 Durch strategisch eingesetzte Vetos können Mitgliedstaaten zudem sogar in anderen Bereichen, in denen eine qualifizierte Mehrheit im Rat genügt oder in denen die Kommission entscheiden muss, ihre Position durchsetzen, sofern sie dies durch zeitlichen Gleichlauf miteinander verknüpfen können, vgl. das Veto der früheren polnischen Regierung gegen die Mindestbesteuerungsregeln, s. *Bjarke Smith-Meyer*, „Poland vetoes EU tax reform again, dismisses ulterior motives“ *Politico*, 5. April 2022, <https://www.politico.eu/article/poland-vetoes-eu-tax-reform-again-dismisses-alternative-motives/> (30. Juli 2024).

16 Art. 99, 100 EWGV (1958) und Art. 30 Abs. 3 b) EEA (1987 – dort noch: Konsens).

17 Art. 31 Abs. 1 EUV (Ausnahmen insbesondere in Art. 31 Abs. 2 EUV).

18 Art. 113, 115 AEUV.

19 Art. 311 Abs. 3 AEUV.

20 Art. 312 Abs. 2 AEUV.

21 Beispiele aus der Vergangenheit sind die Luxemburger Vereinbarung oder der Kompromiss von Ioannina sowie die Übergangsregelung im Vertrag von Lissabon, dazu *Edgar Lenski*, in: Pernice, *Der Vertrag von Lissabon* (2008), S. 99 (110).

22 Vgl. *Belén Becerril Atienza, Annegret Bendiek, Juha Jokela, Sabina Lange, Sofia Vandebosch y Ramses A. Wesse*, *Cómo librarse de los vetos en la Política Exterior y de Seguridad de la UE?*, <https://www.politicaexterior.com/como-librarse-de-los-vetos-en-la-politica-exterior-y-de-seguridad-de-la-ue/> (30. Juli 2024). Das Auswärtige Amt hat zur qualifizierten Mehrheit in der GASP eine Freundesgruppe ins Leben gerufen, die neben Deutschland Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Slowenien, und Spanien umfasst. Weitere Mitgliedstaaten nehmen als Beobachter teil (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2595302>, 30 Juli 2024).

Neben die Notwendigkeit, bei Abstimmungen mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen einzuführen, tritt noch eine organisationssoziologische Herausforderung,<sup>23</sup> die sich nicht allein mit Abstimmungsregeln lösen lassen wird: Ratssitzungen mit knapp 30 Mitgliedern sind bereits heute nur noch in großen Sälen mit Saalmikrofonen und Tischbildschirmen möglich, gleiches gilt für die im Ratsgefüge besonders wichtigen Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter und alle Ratsarbeitsgruppensitzungen. Absprachen und Entscheidungsfindungsprozesse außerhalb der förmlichen Sitzungen werden mit mehr als 30 Mitgliedstaaten zunehmend schwieriger. Vor allem droht die Gefahr, dass Entscheidungen in kleineren Gruppen vorbesprochen werden und so die Akzeptanz von Entscheidungen seitens der Mitgliedstaaten, die nicht in diesen Zirkeln vertreten sind, im Anschluss abnimmt. Der Vorwurf von „Deals im Hinterzimmer“ wird gerade der deutsch-französischen Zusammenarbeit ohnehin schon gemacht.<sup>24</sup> Unabhängig von seinem Wahrheitsgehalt, muss die Europäische Union darauf achten, dass sich ein solches Gefühl nicht verfestigt.

Gleichzeitig ist unbestreitbar, dass die Zusammensetzung des Rates durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten noch heterogener wird. Großen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Spanien werden immer mehr kleine und kleinste Mitgliedstaaten gegenüberstehen. Das wirkt sich auf die Zusammenarbeit und die Politikgestaltung im Rat aus. Denn während die großen Mitgliedstaaten üblicherweise große Ministerialverwaltungen haben, die die gesamte Breite der europäischen Politik abdecken können, sieht dies bei vielen kleinen Mitgliedstaaten naturgemäß anders aus. Dort liegt der Fokus oft auf den Bereichen, die für den jeweiligen Mitgliedstaat von besonderer wirtschaftlicher und politischer Bedeutung sind. Andere Themen können hingegen oft nur weniger intensiv bearbeitet werden. Dies führt naturgemäß zu Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten – übrigens nicht nur im Rechtsetzungsprozess, sondern auch in der Umsetzung.

d) Nicht nur der Rat, auch die Kommission wird im Fokus der Reformen für eine Europäische Union von 35 Mitgliedstaaten stehen – ebenfalls aufgrund ihrer Größe. Zwar sieht der EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon vor, dass die Kommission eine Anzahl von Mitgliedern haben soll, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht (Art. 17 Abs. 5 EUV). Doch ist diese Regelung aus gutem Grunde nach dem irischen Referendum zum Vertrag von Lissabon durch Beschluss des Europäischen Rates geändert worden. Der Grundsatz „ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat“ sollte auch in einer erweiterten Europäischen Union beibehalten werden. Zwar sind die Kommissionsmitglieder nicht Vertreter ihres Mitgliedstaats in der Kommission. Doch stellen sie einen wichtigen Transmissionsriemen von der europäischen zur nationalen Politik und Öffentlichkeit dar. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Kommissionsmitgliedern ohnehin schon um politische Persönlichkeiten

---

23 Vgl. dazu *Uwe Schimank*, Organisationen: Akteurkonstellationen – korporative Akteure – Sozialsysteme, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 42–2002, S. 29 ff.

24 Vgl. Luxemburger Wort, 15. März 2012, „Asselborn warnt vor "Directoire" der Großen“; positiv gewendet wird vom „deutsch-französischen Motor“ gesprochen, vgl. *Philipp Jäger*, Europas Motor oder Bremsklotz? Deutsch-französische Kooperation in EU-Energiepolitik, Jacques Delors Centre, Policy Brief, Juli 2023.

in ihrem Mitgliedstaat. Sobald sie als Kommissionsmitglied in Brüssel mitentscheiden (und dies müsste auch künftig sichergestellt sein), erfüllen sie für die politische Kommunikation eine ganz wesentliche Funktion in der europäischen Integration. Nun ist eine Kommission mit 27 Mitgliedern im Vergleich zu vielen nationalen Regierungen eher groß,<sup>25</sup> so dass sich die Frage stellt, wie eine Kommission mit 35 Mitgliedern intern organisiert werden kann, um die Funktionsfähigkeit sicher zu stellen. Sowohl *Jean-Claude Juncker* als auch *Ursula von der Leyen* haben in ihrer jeweiligen Amtszeit bereits organisatorische Neuerungen in der Kommission umgesetzt.<sup>26</sup> Daran lässt sich für eine Kommission mit 35 Mitgliedern anknüpfen. Auch in den Mitgliedstaaten existiert ein breites Spektrum an Abstufungsmechanismen in der gubernativen Spitzenorganisation: In einigen Mitgliedstaaten sind zwei Minister oder Ministerinnen für ein Ressort zuständig,<sup>27</sup> in Deutschland gibt es Minister, Staatsminister und Parlamentarische Staatssekretäre. In Frankreich existieren neben den Ministern mit eigenem Ressort auch delegierte Minister („ministres délégués“), die einem Minister zugeordnet sind. In anderen Mitgliedstaaten gibt es Staatssekretäre, die politisch besetzt werden.<sup>28</sup> Dass es gelingen wird, die Europäische Kommission weiterhin funktionsfähig zu halten, erscheint daher keineswegs aussichtslos.

e) Der Europäische Gerichtshof dürfte mit einer Erweiterung vergleichsweise gut umgehen können. Die größere Richterschaft kann sogar einen Vorteil darstellen, sofern es bei der durch den Ausschuss nach Art. 255 AEUV sichergestellten Qualifikation und Qualität der Mitglieder des Gerichtshofs bleibt. Der Gerichtshof hat bei den vergangenen Erweiterungen bewiesen, die neue Situation sehr gut meistern zu können.<sup>29</sup> Eine um die Westbalkan-Staaten und die osteuropäischen Kandidaten erweiterte Europäischen Union wird auf dem Luxemburger Kirchberg daher kein ernsthaftes Problem darstellen.

f) Auch wenn nicht im eigentlichen Sinne eine institutionelle Frage soll noch ein kurzer Blick auf die Ideen für eine differenzierten Integration<sup>30</sup> geworfen werden. In den Verträgen sind bereits verschiedene Konstruktionen der differenzierten Integrati-

25 Vgl. Deutschland mit 16 Kabinettsmitgliedern (an den Kabinettsitzungen nehmen zudem die sieben Staatsministerinnen und Staatsministern und der Regierungssprecher teil); Frankreich mit 15 Mitgliedern des Ministerrats und 24 weiteren delegierten Ministern bzw. Staatssekretären; Italien mit 26 Ministerratsmitgliedern, die Niederlande mit 15 Kabinettsmitgliedern, allerdings 29 „politischen Führungskräften“; Polen mit 30 Mitgliedern des Ministerrats, Portugals mit 18 Regierungsmitgliedern oder Tschechien mit 17 Regierungsmitgliedern.

26 In der Juncker-Kommission gab es sechs Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, die jeweils für ein „Cluster“ von Kommissionsmitgliedern verantwortlich waren. In der von der Leyen-Kommission (2019–2024) gab es drei exekutive Vizepräsidenten mit einer Koordinierungsfunktion und einer eigenen Zuständigkeit für eine Generaldirektion, fünf „normale“ Vizepräsidenten sowie die „einfachen“ Kommissionsmitglieder.

27 In Schweden gibt es in allen Ministerien (bis auf das Kulturministerium) mindestens zwei Minister.

28 So z.B. in den Niederlanden – im Gegensatz zu Generalsekretären der Ministerien, die den deutschen beamteten Staatssekretären entsprechen.

29 *Karen McAuliffe*, *Enlargement at the European Court of Justice: Law, Language and Translation*, ELJ 2008, S. 806.

30 Vgl. nur *Christian Calliess*, *Für eine bessere und größere EU*, FAZ, 13. Juli 2023, S. 6.

on angelegt – allen voran natürlich die verstärkte Zusammenarbeit (Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV), aber auch z.B. das Schengen-Regime. Zentrales Merkmal ist dabei aber (zumindest grundsätzlich) immer, dass sie die Integration insgesamt als Ziel haben und somit für alle Mitgliedstaaten offen sind – und nicht eine auf Dauer angelegte differenzierte Integration, die bestimmte Mitgliedstaaten ausschließt. Für eine erweiterte EU ist eine dauerhafte Differenzierung in der Integration keine Lösung. Vielmehr bleibt auch in Zukunft eine möglichst einheitliche Europäische Integration und damit eine möglichst einheitliche Erweiterung ein zentrales Merkmal für den Erfolg der Europäischen Integration.<sup>31</sup> Nicht zu beanstanden ist hingegen, wenn Mitgliedstaaten sich außerhalb des Rahmens der europäischen Integration in kleinerem Kreis zusammenschließen – solange dies den institutionellen und inhaltlichen Rahmen der Europäischen Union nicht beeinträchtigt.

## II. Haushalt

Eine größere – auch institutionelle – Herausforderung liegt darin, dass die Wirtschaftsleistung der Kandidatenstaaten nicht nur ganz erheblich unterhalb des EU-Durchschnitts, sondern sogar (erheblich) unter dem der gegenwärtig ärmsten Mitgliedstaaten liegt. Damit ergeben sich aus einer Erweiterung zunächst größere Unterschiede im Binnenmarkt. Diese können wirtschaftlich aber durchaus positive Dynamiken hervorbringen. Schwieriger für eine auf Kohäsion angelegte EU<sup>32</sup> sind die Auswirkungen auf den EU-Haushalt. Auch wenn Aussagen über die kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen naturgemäß hypothetisch sind, dürfte sicher sein, dass die Kandidatenländer als Nettoempfänger beitreten werden. Und auch wenn möglicherweise kein Mitgliedstaat, der gegenwärtig Nettoempfänger ist, zum Nettozahler werden sollte,<sup>33</sup> werden sich die ökonomischen Herausforderungen einer erweiterten EU auch politisch in den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen widerspiegeln. Hier ist bekanntlich weiterhin Einstimmigkeit erforderlich. Die Verhandlungen werden daher schwieriger. Denn mehr kleine Nettoempfänger auf der einen Seite stehen wenigen, mittleren bis großen Nettozahlern gegenüber, die zudem – unabhängig von ihren Beiträgen und ihrem „Saldo“ – absehbar weniger „Gelder aus Brüssel“ erhalten werden.

Bereits der unter deutscher Ratspräsidentschaft 2020 final verhandelte aktuelle Mehrjährige Finanzrahmen konnte erst nach einer Marathonsitzung des Europäischen Rat im Juli 2020 von letztendlich fünf Tagen politisch vereinbart werden. Auch wenn

31 Vgl. dazu Bericht der *Deutsch-französischen Arbeitsgruppe*, Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, September 2023, S. 33 f.

32 Art. 3 Abs. 3 S. 5 EUV.

33 *Johannes Lindner / Thu Nguyen / Romy Hansum*, What does it cost? – Financial implications of the next enlargement, Jacques Delors Centre, Policy Paper, December 2023; *Michael Emerson*, The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves, ICDS / CEPS Policy Paper, September 2022.

Anders: *Piotr Buras / Engjellushe Morina*, Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU, *ECFR Policy Brief*, November 2023, die allerdings vor allem auf Sorgen in den Nettoempfänger-Mitgliedstaaten hinweisen.

sich in einer erweiterten Union noch einmal die Gewichte zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern verschieben werden, wird die Anzahl der Nettozahler nicht größer und diese werden auch nicht mehr Geld haben bzw. zur Verfügung stellen wollen – angesichts der schwierigen Haushaltslage in nahezu allen Mitgliedstaaten. Und schließlich dürfte eine Einigung mit 35 Vetospielern auch kaum schneller als mit 27 Mitgliedstaaten zu erreichen sein.<sup>34</sup>

### III. Rechtsstaatlichkeit

Reformen können nicht bei den Institutionen haltmachen. Ganz zentral für eine erweiterte Europäische Union sind Reformen bei einem ihrer Grundpfeiler, nämlich der Rechtsstaatlichkeit. Dabei geht es nicht um materielle Reformen. Art. 2 EUV bietet hier eine belastbare Grundlage. Wichtiger sind die Regelungen im EU-Vertrag, die die Rechtsstaatlichkeit mit verfahrensrechtlichen Regeln unterfüttern. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hierzu hat sich in den letzten Jahren zwar erheblich fortentwickelt.<sup>35</sup> Und im Vergleich zum Stand der Integration vor den Verträgen von Amsterdam und Nizza ist die rechtliche Situation deutlich verbessert. Dennoch zeigt die aktuelle Situation in der Europäischen Union,<sup>36</sup> dass das Instrumentarium, um die Rechtsstaatlichkeit konkret zu schützen, weiterhin relativ schwach ausgeprägt ist.<sup>37</sup> Insbesondere das Verfahren nach Artikel 7 EUV zeigt, dass es Reformbedarf gibt – erst recht für eine erweiterte Europäische Union. Dabei zeigt die Entwicklung in der gegenwärtigen Europäischen Union, dass die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit keineswegs nur oder primär wegen der neuen Mitgliedstaaten nötig ist. Vielmehr betrifft dies alle Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Ausprägungen.<sup>38</sup> Beim weit fortgeschrittenen Stand der Integration ist die Rechtsstaatlichkeit schlicht ein Fundament für die Europäische Union, das in allen Mitgliedstaaten sichergestellt und vor allem dauerhaft geschützt werden muss. Deswegen ist die Einstimmigkeit „minus 1“ im Artikel 7-Verfahren sicherlich eine Regelung, die auf den Prüfstand gehört. Ob eine Vertragsänderung, die für eine Reform hier erforderlich wäre, spricht eine einstimmige Ent-

34 Ebenso steigt mit mehr Vetospielern die Wahrscheinlichkeit, dass der Status quo beibehalten wird, vgl. *George Tsebelis*, *Veto Players: How Political Institutions Work* (2002), S. 165 ff.

35 Grundlegend, EuGH, Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses gegen Tribunal de Contas*; zur Entwicklung siehe die analytische Zusammenstellung von *Laurent Pech und Dimitry Kochenov*, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice – A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, SIEPS 2021:3.

36 Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, 24. Juli 2024, COM(2024) 800 final.

37 Vgl. auch *Mattias Wendel*, *Enforcing the independence of national courts by means of EU law*, in: *Meier/Lorenz/Wendel*, *The Rule of Law and the Judiciary* (2023), 123 ff.

38 Zu den Herausforderungen, die sich ergeben, wenn der Rechtsstaat in einem Mitgliedstaat zunächst abgebaut und dann mit rechtsstaatlichen Mitteln wieder aufgebaut werden muss, s. *Armin von Bogdandy / Luke Dimitrios Spieker*, *EU Values as Constraints and Facilitators in Democratic Transitions*, in: *Bobek/Bodnar/von Bogdandy/Sonnevend*, *Transition 2.0* (2023), S. 114 ff.

scheidung aller Regierungen mit anschließender Ratifikation in allen Mitgliedstaaten, zu erzielen sein wird, ist eine offene Frage. Das ändert aber sicherlich nichts daran, dass hierüber diskutiert werden muss.

Die Kommission hat in den letzten Jahren, zuletzt mit dem Verfahren gegen Ungarn wegen Verstoßes gegen Art. 2 EU-Vertrag,<sup>39</sup> die Rechtsstaatlichkeit über das Vertragsverletzungsverfahren stärker operationalisiert, übrigens unterstützt von der Bundesregierung,<sup>40</sup> ebenso wie der unter deutscher Ratspräsidentschaft Ende 2020 geschaffenen Weg über die Rechtsstaatskonditionalitätsverordnung,<sup>41</sup> also die Verknüpfung von Rechtsstaatlichkeit und Haushalt. Dieses weitere Instrumentarium ist trotz einiger Kritik auch keineswegs ein zahnloser Tiger, sondern konnte vielmehr bereits einige Erfolge zeitigen. Allerdings gibt es auch hier sicherlich noch Reformmöglichkeiten, die in den kommenden Monaten weiter diskutiert werden müssen.<sup>42</sup>

#### IV. Kompetenzen und Politiken

Wenn man schließlich den Kompetenzrahmen der Europäischen Union betrachtet, dann ergibt sich durch einen Beitritt weiterer Mitgliedstaaten kein nennenswerter Reformbedarf.<sup>43</sup> Über Änderungen am Kompetenzgefüge der Europäischen Union lässt sich zwar immer trefflich diskutieren, aber weder die Erweiterung noch die geopolitische Lage verlangen nach neuen Kompetenzen der EU (oder gar nach Rückverlagerungen auf die nationale Ebene).

Der Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Einberufung eines Konvents für eine umfassende Vertragsreform steht im Moment nicht ganz oben auf der Tagesordnung. Vertragsänderungen sind zwar kein Tabu, aber auch kein Selbstzweck. Die Bundesrepublik Deutschland hat zudem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Kompetenzen der Europäischen Union nach dem Lissabon-Urteil keinen allzu großen Spielraum mehr.<sup>44</sup> Wo nötig, werden sich sicherlich auch die Verträge ändern lassen. Allerdings bieten die Verträge in der Fassung des Vertrags von Lissabon bereits viele Möglichkeiten, die es zunächst auszuschöpfen gilt. Und schließlich besteht sogar die Möglichkeit über die Beitrittsverträge das primärrechtlich zu ändern, was für die Erweiterung notwendig ist.

39 Vertragsverletzungsverfahren der *Kommission gegen Ungarn*, Rs. C-769/22 (anhängig); aufseiten der Kommission sind neben Deutschland auch Frankreich, Spanien, die Niederlande, Belgien, Griechenland, Portugal, Schweden, Österreich, Dänemark, Finnland, Irland, Slowenien, Luxemburg und Malta als Streithelfer am Verfahren beteiligt.

40 *Olaf Scholz*, Rede in Prag am 29. August 2022 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (30. Juli 2024).

41 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. L 433I/1.

42 Vgl. auch die Ankündigung der wiedergewählten Kommissionspräsidentin *von der Leyen*, Europa hat die Wahl – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029, S. 32 f.

43 Anders der Bericht des Europäischen Parlaments vom 22. November 2023 mit Vorschlägen zur Änderung der Verträge, P9\_TA(2023)0427.

44 BVerfGE 123, 267 Rn. 252 ff. (*Lissabon*).

Im Rahmen der bestehenden Kompetenzen gibt es allerdings durchaus einigen Reformbedarf in den verschiedenen Politikfeldern. Geradezu evident ist eine Reform in den Bereichen Agrarpolitik und Kohäsion. Das hängt unmittelbar mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen zusammen. Hier zeigt sich die Verknüpfung von Politikgestaltung und Geld ganz unmittelbar. Aber diese beiden Bereiche sind keineswegs die einzigen Felder, die für eine Erweiterung reformiert werden müssen. Die Klimapolitik wird von einer Erweiterung erheblich berührt sein: Neue Ziele sind zu vereinbaren, vor allem aber müssen die Klimaziele EU-intern neu verteilt werden. Auch hier geht es um sehr viel Geld. Daher werden die nötigen Reformen hier ähnlich komplex und schwierig sein wie bei den Klimaverhandlungen der letzten Jahre im Rahmen des Green Deal. Auch der Bereich Justiz und Inneres muss auf seine Erweiterungsfestigkeit überprüft werden. Hier geht es um Schengen, mit den Außengrenzen wie den EU-Binnengrenzen.

Ein Bereich, der in der Vergangenheit üblicherweise in den Beitrittsverträgen mit Übergangsregelungen behandelt wurde, könnte bei der nächsten Erweiterung ganz anders diskutiert werden: die Arbeitnehmerfreizügigkeit.<sup>45</sup> Ob sich eine vergleichbare Diskussion zu Übergangsregelungen auch für einen Beitritt der sechs Westbalkanstaaten, der Ukraine und Moldaus (sowie gegebenenfalls Georgiens) erneut entspannen wird, erscheint durchaus fraglich. Die Situation in weiten Teilen der Europäischen Union ist demographisch und ökonomisch mittlerweile eine ganz andere. Die meisten Mitgliedstaaten leiden unter Fachkräftemangel und die vor 20 Jahren heraufbeschworene „Gefahr“ durch den sprichwörtlichen polnischen Klemptner, der beispielsweise in der französischen Diskussion vor 2004 sehr präsent war, hat sich schon damals nicht realisiert. Bei einem nächsten Beitritt ist damit zwar nicht ausgeschlossen, dass eine vergleichbare Debatte erneut aufkommt, möglicherweise könnte die Diskussion aber auch unter umgekehrten Vorzeichen stattfinden (*freedom to stay*).<sup>46</sup>

## V. Ausblick

Dass die Europäische Union sich den beiden Herausforderungen Erweiterung und Reformen parallel stellen und diese gestalten muss, ist mittlerweile Konsens unter den Mitgliedstaaten und Institutionen.<sup>47</sup> Die Mitgliedstaaten haben dies auf Ebene der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs zusammen mit der Kommissionspräsidentin beim informellen Treffen des Europäischen Rates in Granada Anfang

45 Vgl. Art. 24 der Beitrittsakte 2003 (MOE-Staaten, Malta und Zypern), Art. 20 Beitrittsakte 2005 (Bulgarien und Rumänien), Art. 18 Beitrittsakte 2011 (Kroatien).

46 Vgl. bereits den so genannten Letta-Bericht: *Enrico Letta*, *Much more than a Market*, April 2024, S. 14 ff., 92 ff.

47 Auch in der Wissenschaft gibt es mittlerweile eine breite Diskussion dazu, vgl. nur den Bericht der *deutsch-französischen Arbeitsgruppe* „Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern“ September 2023. Siehe auch *Franz Mayer*, *The EU in 2030 – An anticipated look back at the 2020s*, GLJ 2020 Special Issue 20, S. 63 ff.

Oktober 2023 niedergelegt.<sup>48</sup> Nach dieser Wegmarke ist die Parallelität von Reformen und Erweiterung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Dezember 2023<sup>49</sup> und dann erneut – diesmal mit einer „Roadmap“ in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 2024<sup>50</sup> – verankert worden. In der Zwischenzeit hat die Kommission eine erste Mitteilung vorgelegt<sup>51</sup> und weitere vertiefte Analysen für Anfang 2025 angekündigt.

Damit ist sicherlich die Parallelität von Reformen und Erweiterung noch nicht im gesamten System der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten überall gleichermaßen verankert. Aber es ist von den Führungsspitzen der Europäischen Union ein klarer Weg vorgezeichnet, der jetzt in konkretere kleinere Schritte heruntergebrochen werden muss.

Eine zeitliche Zielmarke ist dabei nicht sinnvoll und wäre in der gegenwärtigen Situation auch pure Spekulation. Dennoch ist klar, dass die Europäische Union genauso zu ihren Beitrittsversprechen stehen muss wie die Kandidatenstaaten zu ihren Beitrittsanträgen. Ebenso ist klar, dass sich die Europäische Union als geopolitischer Akteur in der Zeitenwende auch unabhängig von einer Erweiterung besser aufstellen muss.

Bisher hat sich die Europäische Union allen Sorgen und Unzulänglichkeiten zum Trotz in den Krisen als bemerkenswert handlungsfähig erwiesen und gerade in den Krisen erhebliche Integrationsfortschritte erzielen können. Damit sie auch in Zukunft ihre Anpassungs- und Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen kann, gilt es nun, die Reformen konsequent voranzubringen.

---

48 Informelles Treffen des Europäischen Rates (Granada) vom 6. Oktober 2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/> (30. Juli 2024).

49 Europäischer Rat vom 14. und 15. Dezember 2023, Rn. 13.

50 Europäischer Rat vom 27. Juni 2024, Rn. 48 ff.

51 Europäische Kommission, Mitteilung vom 20. März 2024 über Reformen und Überprüfungen von Politikbereichen im Vorfeld der Erweiterung, COM(2024) 146 final.