

EU-Verträge

VERTRAGSÄNDERUNGEN NACH ART. 48 EUV

cepDossier Nr. 7/2022

Art. 48 Vertrag über die Europäische Union [EUV]

Hintergrund

Mit dem Abschluss der sog. EU-Zukunftskonferenz [s. [cepAdhoc EU-Zukunftskonferenz](#)] begann eine Debatte über die Reform der EU [s.a. [cepInput The Next Level of Europe](#)]. Dabei wird insbesondere darüber diskutiert, ob und ggf. wie die EU-Verträge geändert werden sollen.

Kurzdarstellung

► Einführung

- Der Vertrag über die Europäische Union [EUV] und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV] enthalten verschiedene Regeln zur Änderung der Vertragsvorschriften.
- Es sind fünf Arten von Änderungsverfahren zu unterscheiden:
 1. Vertragsänderungen gemäß Art. 48 EUV;
 2. Vertragsänderungen anlässlich des Beitritts eines Staates in die EU gemäß Art. 49 EUV;
 3. Vertragsänderungen anlässlich des Austritts eines Mitgliedstaates aus der EU gemäß Art. 50 EUV;
 4. sonstige spezielle Änderungsregeln im EUV und AEUV;
 5. Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV.

► Die drei Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV und deren Beteiligte

- Nach Art. 48 EUV wird zwischen drei Verfahrensarten unterschieden:
 1. das ordentliche Änderungsverfahren für jegliche Vertragsänderungen;
 2. das erste vereinfachte Änderungsverfahren für interne EU-Politikbereiche;
 3. das zweite vereinfachte Änderungsverfahren – „Passerelle-Klausel“ –
 - zum Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat;
 - zum Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.
- Die Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV involvieren unterschiedliche Beteiligte in verschiedener Weise. Zu den beteiligten **Akteuren** gehören:
 - der **Rat**, bestehend aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene [Art. 16 Abs. 2 EUV];
 - der **Europäische Rat**, der sich aus dessen Präsidenten, den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission zusammensetzt [Art. 15 Abs. 2 EUV];
 - ein **Konvent**, bestehend aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission [Art. 48 Abs. 3 EUV];
 - eine **Regierungskonferenz**, bestehend aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten [Art. 48 Abs. 4 EUV];
 - das **Europäische Parlament**; und
 - die **nationalen Parlamente**.

► Das ordentliche Änderungsverfahren [Art. 48 Abs. 2–5 EUV]

- In diesem Verfahren können jegliche Änderungen der EU-Verträge avisiert werden. Die Änderungsvorschläge können insbesondere vorsehen, EU-Kompetenzen zu erweitern oder zu verringern. [Art. 48 Abs. 2 EUV]
- Das **Initiativrecht** für Änderungsvorschläge haben: [Art. 48 Abs. 2 EUV]
 - die Regierung eines Mitgliedstaats;
 - das Europäische Parlament; und
 - die Kommission.
- Das **Verfahren wird eingeleitet** durch die Vorlage konkreter Änderungsvorschläge an den Rat [Art. 48 Abs. 2 EUV].

- Die beteiligten **Akteure** sind: [Art. 48 Abs. 3–4 EUV]
 - der Rat,
 - der Europäische Rat,
 - ggf. ein Konvent und
 - eine Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten (Regierungskonferenz).
 - Das Verfahren besteht aus **fünf Stufen**:
 - **Stufe 1**: Der Rat übermittelt die Änderungsvorschläge an den Europäischen Rat sowie die nationalen Parlamente [Art. 48 Abs. 2 EUV].
 - **Stufe 2**: Der Europäische Rat beschließt mit einfacher Mehrheit, ob die Änderungsvorschläge geprüft werden sollen [Art. 48 Abs. 3 EUV].
 - **Stufe 3 – Alternative 1**: Ein Konvent wird einberufen, der die Änderungsvorschläge prüft. Eigene Vorschläge entwirft er dabei nicht. Im Anschluss an die Prüfung nimmt der Konvent eine (rechtlich unverbindliche) Empfehlung im Konsensverfahren an, die er an die Regierungskonferenz richtet. Diese ist an die inhaltlichen Vorarbeiten des Konvents jedenfalls formal nicht gebunden. [Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EUV]
 - **Stufe 3 – Alternative 2**: Ein Konvent kann entfallen, wenn (1) er aufgrund des Umfangs der Änderungsvorschläge nicht gerechtfertigt ist und (2) der Europäische Rat dies mit einfacher Mehrheit – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – beschließt. Der Europäische Rat legt dann das Mandat für die Regierungskonferenz fest, wovon allenfalls geringfügig abgewichen werden darf. [Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 EUV]
 - **Stufe 4**: Auf der Regierungskonferenz werden die an den EU-Verträgen vorzunehmenden Änderungen vereinbart [Art. 48 Abs. 4 EUV].
 - **Stufe 5**: Die auf der Regierungskonferenz vereinbarten Änderungen der EU-Verträge treten in Kraft, nachdem alle Mitgliedstaaten diese nach Maßgabe ihrer Verfassungen ratifiziert haben [Art. 48 Abs. 4 EUV].
 - Die **Ratifikation** muss von allen Mitgliedstaaten vorgenommen werden.
 - Falls nach zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten die Änderungen ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten auftreten, befasst sich der Europäische Rat mit dieser Angelegenheit [Art. 48 Abs. 5 EUV].
 - Dabei kann der Europäische Rat nur politische Impulse geben, jedoch nicht die notwendige Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten ersetzen oder gar eine vorläufige Wirkung der Änderungen bewirken.
- **Das vereinfachte Änderungsverfahren I – Interne EU-Politikbereiche [Art. 48 Abs. 6 EUV]**
- In diesem Verfahren können nur Änderungen bei den Vorschriften zu den internen Politikbereichen der EU [Art. 26-197 AEUV] avisiert werden. Dies darf nicht zu einer Ausweitung der EU-Kompetenzen führen.
 - Das **Initiativrecht** für Änderungsvorschläge haben: [Art. 48 Abs. 6 EUV]
 - die Regierung eines Mitgliedstaats,
 - das Europäische Parlament und
 - die Kommission.
 - Das **Verfahren wird eingeleitet** durch die Vorlage konkreter Änderungsvorschläge an den Europäischen Rat [Art. 48 Abs. 6 EUV].
 - Der ausschlaggebende **Akteur** ist der Europäische Rat [Art. 48 Abs. 6 EUV].
 - Das Verfahren besteht aus **zwei Stufen**:
 - **Stufe 1**: Der Europäische Rat kann Änderungen einstimmig beschließen [Art. 48 Abs. 6 EUV].
 - **Stufe 2**: Die im Beschluss des Europäischen Rates vorgesehenen Änderungen der EU-Verträge treten in Kraft, nachdem alle Mitgliedstaaten diese nach Maßgabe ihrer Verfassungen ratifiziert haben [Art. 48 Abs. 6 EUV].
 - Die **Ratifikation** muss von allen Mitgliedstaaten vorgenommen werden.
- **Das vereinfachte Änderungsverfahren II – „Passerelle-Klausel“ [Art. 48 Abs. 7 EUV]**
- In diesem Verfahren können grundsätzlich nur Änderungen in **zwei Fällen** avisiert werden:
 - **Fall 1**: Übergang von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat [Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV]
 - überall dort, wo Einstimmigkeit im AEUV vorgesehen ist, und
 - im Bereich des auswärtigen Handelns der EU und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik [GASP; Titel V des EUV], mit Ausnahme von Beschlüssen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

- **Fall 2:** Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV – das inzwischen regelmäßig einschlägige Mitentscheidungsverfahren, in dem das Europäische Parlament und der Rat einen Rechtsakt gemeinsam annehmen müssen [Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV].
- Dabei ist die Anwendung dieses vereinfachten Änderungsverfahrens für die nachfolgenden Bereiche gemäß Art. 353 AEUV **ausgeschlossen**:
 - System der Eigenmittel der EU [Art. 311 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV];
 - Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens [Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV];
 - Kompetenzergänzungsklausel [Art. 352 AEUV]; und
 - Sanktionsverfahren, v.a. die Stimmrechtsaussetzung im Rat [Art. 354 AEUV und Art. 7 EUV].
- Das **Initiativrecht** für Änderungsvorschläge hat ausschließlich der Europäische Rat [Art. 48 Abs. 7 EUV].
- Das **Verfahren wird eingeleitet** durch die Vorlage konkreter Änderungsvorschläge an die nationalen Parlamente [Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV].
- Die ausschlaggebenden beteiligten **Akteure** sind: [Art. 48 Abs. 7 EUV]
 - der Europäische Rat,
 - die nationalen Parlamente und
 - das Europäische Parlament.
- Das Verfahren besteht aus **drei Stufen**:
 - **Stufe 1:** Die nationalen Parlamente haben sechs Monate Zeit, die vorgelegten Änderungsvorschläge abzulehnen. Lehnt ein nationales Parlament die Änderungen ab, ist das Verfahren beendet [Vetorecht]. [Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV]
 - **Stufe 2:** Das Europäische Parlament muss den Änderungen mit absoluter Mehrheit zustimmen [Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV].
 - **Stufe 3:** Der Europäische Rat kann die Änderungen einstimmig beschließen [Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV].
- Die **Ratifikation** durch die Mitgliedstaaten ist nicht notwendig.