



Reform der Europäischen Union | Reform of the European Union

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht
(europarecht@fu-berlin.de)

Stand: 16. Dezember 2024

English Version at page 5

Reform der Europäischen Union – Konferenz zur Zukunft Europas

Wie kann man Europa auf die Zukunft vorbereiten und eine Reform auf den Weg bringen, die die Handlungsfähigkeit der EU nicht nur zu erhält, sondern verbessert? Diese Frage hat im Laufe des Jahres 2022 nochmals an Aktualität gewonnen: Denn mit dem der Ukraine und den Staaten des Westbalkans politisch in Aussicht gestellten Beitritt zur EU ist die Erweiterungsfrage wieder auf der europäischen Agenda. Will man eine Überdehnung und eine damit einhergehende Desintegration der EU vermeiden, so muss sich die EU vor einer Erweiterung einem Reformprozess unterziehen. Im Zuge dessen muss zugleich offen über eine [neue Architektur Europas](#) diskutiert werden, selbst wenn diese auf den ersten Blick dem klassischen Narrativ der europäischen Integration zu widersprechen scheint. Einen **Überblick zu möglichen Reformen im Kontext einer potentiellen EU-Erweiterung** finden Sie im Beitrag "[Für eine bessere und größere EU](#)" von Prof. Dr. Calliess, der im Juli 2023 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung veröffentlicht wurde und ergänzend [in dieser Folge des Podcasts „Rechtsfragen“](#) (hier [auch auf Spotify](#)) vom November 2024 diskutiert wird. In einer rechtlich vertieften Fassung sind die Vorschläge in der Europäischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht ([EuZW 2023, 781](#)) veröffentlicht; in englischer Sprache sind sie [im Verfassungsblog](#) erschienen. Wie die Erweiterung durch eine neue europäische Integrationsarchitektur erleichtert werden kann, wird im [Policy Paper „Towards a More Flexible European Union“](#) erörtert.

Die Debatte um die Zukunft der Europäischen Union und die dafür notwendige Reformen, auch um die Streitfrage, ob Änderungen der Verträge der EU dazu notwendig, angemessen und realistisch sind, wird schon länger intensiv geführt – in der Öffentlichkeit, in den EU-Institutionen, und im Dialog der EU mit ihren Bürgerinnen und Bürgern ([vgl. Anhörung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments vom 4. Dezember 2019](#)).

So ist im Mai 2022 mit der Vorstellung des [Abschlussberichts](#) die Konferenz zur Zukunft Europas zu Ende gegangen. Die Konferenz sollte sich inhaltlich ursprünglich auf die demokratischen Strukturen der EU, wie z.B. den Spitzenkandidatenprozess, transnationale Listen sowie ein mögliches Initiativrecht für das Europäische Parlament, fokussieren, ging jedoch darüber hinaus und umfasste in ihrem Verlauf und Ergebnis eine Vielzahl an die EU betreffenden Zukunftsfragen aus neun Themenbereichen. Gestützt auf die Empfehlungen der europäischen und nationalen Bürgerforen, enthält der Abschlussbericht der Konferenz 49 Vorschläge zur Zukunft Europas.

Vor der Konferenz herrschte zwischen Mitgliedsstaaten, Kommission und Europäischem Parlament (EP) Uneinigkeit im Hinblick auf die Zukunft der EU sowie hinsichtlich der Frage, ob im Rahmen einer Reform der EU auch solche Neuerungen anzustreben seien, die nur unter Änderung der Verträge der EU möglich sind. Dieser Tatsache hatte die Vorgänger-Kommission unter Ihrem Präsidenten Jean-Claude Juncker im März 2017 mit einem [Weißbuch zur Zukunft Europas](#) Rechnung getragen, das statt einer "Road Map" mit konkreten Vorschlägen und Schritten erst einmal 5 mögliche Szenarien der Zukunft Europas zur Diskussion (ausführlich dazu in [Deutsch, S. 30 ff.](#) und [Englisch, S. 9 ff.](#)) stellte. Die begonnene Diskussion ging dann in der Amtszeit der neuen Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen in der Konferenz zur Zukunft Europa auf. Gleichwohl liegen die genannten Fragen auch nach der Konferenz weiter auf dem Tisch. Während überraschenderweise das [Generalsekretariats des Rats der EU im Dezember 2023 zu der Einschätzung](#) kam, dass die „überwältigende Mehrheit“ der Vorschläge und Maßnahmen der Konferenz umgesetzt wurde oder sich zumindest aktuell in Umsetzung befindet, scheint jedoch nach wie vor unklar, in welchem Umfang die Reformvorschläge der Konferenz tatsächlich abschließend umgesetzt werden sollen.

Nach Ende der Konferenz veröffentlichte eine Gruppe von 13 Mitgliedsstaaten ein non-paper, das sich gegen Vertragsänderungen ausspricht, woraufhin eine Gruppe aus 6 westeuropäischen Staaten ihrerseits ein non-paper veröffentlichte, welches Reformen inklusive Vertragsänderungen, unterstützt. Diese Gespaltenheit der Mitgliedsstaaten zeigt sich auch in der offiziellen Position des Europäischen Rates: So wird in den [Schlussfolgerungen zur Konferenz](#) zwar festgestellt, dass die EU-Organe im Einklang mit den Verträgen für wirksame Folgemaßnahmen zum Abschlussbericht der Konferenz sorgen müssten, eine explizite Erwähnung oder Stellungnahme zu einer möglichen Änderung der Verträge wird jedoch gänzlich vermieden.

Die Europäische Kommission zeigt sich hingegen zunächst offener, so beinhaltet die [Mitteilung der Kommission](#) vom Juni 2022 zur Nachverfolgung der Konferenz die Aussage, dass die Kommission auf Seiten derer steht, die die EU verbessern wollen, und zwar auch dort, wo dafür Vertragsänderungen notwendig sind. Während diese unterstützende Position weiterhin besteht, betonte die Kommission in einer neueren [Mitteilung vom März 2024](#), dass zunächst das Potenzial der geltenden Verträge genutzt werden sollte, um die Governance der EU rasch zu verbessern. Zugleich kündigte sie an, dass die (schon 2023 vor angekündigten) eingehenden Überprüfungen von Politikfeldern („in depth policy reviews“), die als Grundlage für substantielle, sektorspezifische Reformvorschläge dienen sollen, Anfang 2025 von der Kommission durchgeführt werden. Dieser pragmatische Ansatz erscheint mir vielversprechend und überzeugend (dazu bereits ausführlich in [diesem Beitrag](#) sowie ergänzend ([EuZW 2023, 781](#)) und [im Verfassungsblog](#)).

Klare Unterstützung für Vertragsänderungen kommt aus dem Europäischen Parlament, das bereits in einer [Entschließung zu den Folgemaßnahmen der Konferenz](#) im Mai 2022 forderte, einen Konvent zur Änderung der Verträge nach Art. 48 EUV einzuberufen und schließlich mit [Entschließung vom 09. Juni 2022](#) dem Rat konkrete Vorschläge für Vertragsänderungen zur Prüfung vorlegte.

Daran anschließend hat der Ausschuss für konstitutionelle Fragen am 22. August 2023 einen weitergehenden konkreten [Änderungsentwurf](#), der Artikel für Artikel die geltenden Unionsverträge durchmustert, vorgelegt. Dieser enthält unter anderem institutionelle Reformen, die die Entscheidungsfindung verbessern sollen, sowie Änderungen der Kompetenzverteilung zugunsten der EU. Mit einer knappen Mehrheit wurde der [Vorschlag am 22. November 2023 durch das Europäische Parlament angenommen](#). Der Europäische Rat muss nun über die Eröffnung des Verfassungskonvent entscheiden. Er hat seither in seinen [Schlussfolgerungen vom 27. Juni 2024 \(Nr. 48 f.\)](#) zwar einen Fahrplan für die künftige Arbeit an internen Reformen angenommen, in welchem er Kommission und Rat zur Fortsetzung ihrer Reformbemühungen auffordert, hat sich jedoch noch in keiner Weise zur Eröffnung des Verfassungskonvents positioniert.

Näheres zum aktuellen Stand der Reformdebatte finden Sie in diesem, als [Videopodcast](#) verfügbaren, Gespräch vom 20. Februar 2024 zwischen Thomas Westphal, Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen (GD ECOFIN) im Generalsekretariat des Rates der EU, und Prof. Dr. Christian Calliess. Einblicke in Reformfragen bietet zudem die [Phoenix-Sendung „forum demokratie“ vom 12.05.2024 zum Thema „Demokratiemodell der EU“](#). In dieser diskutieren Jean-Claude Juncker, ehemaliger Präsident der EU-Kommission, Claudia Gamon, Mitglied im Europäischen Parlament für die Partei NEOS und Prof. Dr. Christian Calliess über die (duale) demokratische Legitimation des Handelns auf EU-Ebene, die zu steigender Handlungsfähigkeit von EU und Mitgliedsstaaten auf der Weltbühne durch das arbeitsteilige Vorgehen im Staaten- und Verfassungsverbund und mögliche Reformen angesichts einer potentiellen Erweiterung.

Mit Blick auf die notwendige Debatte um die Reform der EU sind nachfolgend beispielhaft einige ergänzende Überlegungen, basierend auf verschiedenen akademischen und praktischen Beiträgen der Professur, aufgeführt:

Vorschläge für eine Reform der EU

I. Vertragsänderungen:

1. Gesundheitspolitik

Zusammenfassend (ausführlich dazu hier in [Deutsch](#) und [Englisch](#)) könnte eine Ergänzung des Art. 168 Abs. 4 AEUV um eine Gesetzgebungszuständigkeit unter Buchstabe d) wie folgt lauten:

„Maßnahmen zur frühzeitigen Meldung, Beobachtung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, insbesondere im Falle von Pandemien. Diese Maßnahmen dürfen die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, wenn diese zwingend erforderlich sind.“

2. Subsidiarität

Zusammenfassend (ausführlich dazu [hier](#)) könnte Art. 5 Abs. 3 EUV (Abs. 1, 2 und 4 bleiben unverändert) wie folgt neu formuliert werden:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, darf die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig werden, wenn und soweit Maßnahmen im Anwendungsbereich der Ziele des Art. 3 EUV erforderlich sind, um einer - erheblichen Auseinanderentwicklung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Lebensverhältnisse, - einer spürbaren Behinderung des grenzüberschreitenden Rechtsverkehrs oder - einer den Wettbewerb nachhaltig verzerrenden Störung der Funktionsfähigkeit des einheitlichen Wirtschaftsraums der EU zu begegnen.“

3. Änderung/Ergänzung des Vorabentscheidungsverfahrens in Art. 267 AEUV im Hinblick auf Konflikte über die Reichweite des Anwendungsvorrangs, der Werte der EU (Art. 2 EUV) und die Verfassungsidentität (Art. 4 Abs. 2 EUV)

Zusammenfassend (ausführlich dazu [hier](#))

a) sollte der EuGH in die Lage versetzt werden, den Prüfungsumfang von Vorabentscheidungsverfahren über die vom Vorlagegericht gestellten Fragen hinaus auf *Kompetenzfragen auszudehnen* sowie die Kontrolldichte am Maßstab des an Art. 5 EUV ausgerichteten Prüfrasters im Hinblick auf die Maßnahmen der Unionsorgane ausdehnen.

b) Ferner wäre daran zu denken, allen *nationalen Verfassungsgerichten ein Recht zur Stellungnahme* einzuräumen, wenn in Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH Ultra-Vires-Verstöße, Verletzungen der Verfassungsidentität oder der grundlegenden Werte des Art. 2 EUV gerügt werden.

c) Zusätzlich könnte eine Art *umgekehrte Vorlagepflicht* eingeführt werden, im Zuge derer der EuGH in Fällen gravierender Kompetenzkonflikte, die möglicherweise die durch Art. 4 Abs. 2 EUV gesicherte Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten berühren, die nationalen Verfassungsgerichte im Wege einer Vorlage einbinden und um Auslegungshilfen bitten muss.

d) Ergänzend könnte statt eines vielfach vorgeschlagenen Kompetenzgerichtshofes (*Goll/Kenntner*, EuZW 2002, 101; im Mai 2020 wieder vom CSU-Politiker und EVP-Fraktionschef *Manfred Weber* aufgegriffen; befürwortet von *Krings*, ZRP 2020, 160 (161); kritisch zu einem „Identitätsgericht“ *Schnettger*, Verbundidentität, 2021, S. 356 ff.), eine *Dialogplattform europäischer Verfassungsgerichte* geschaffen werden, im Rahmen derer sich EuGH-Richter, die Präsidenten der nationalen Verfassungsgerichte und die für das Europarecht zuständigen nationalen Verfassungsrichter mit Sachverständigen treffen, um Kompetenz- und Verfassungskonflikte zu diskutieren und im Wege von Gutachten und Berichten zu entschärfen (ausführlich dazu [hier](#)).

4. Energiepolitik

Zusammenfassend (ausführlich dazu [hier, S. 490 ff.](#)) könnte eine "Harmonisierung" des Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV mit Art. 192 Abs. 2 c) AEUV angestrebt werden, so dass in Kernbereichen der Energiepolitik immerhin einstimmige Entscheidungen ermöglicht werden. Über die Passerelle des Art. 48 Abs. 7 EUV könnte man dann sogar später ohne Vertragsänderung einstimmig zur qualifizierten Mehrheit übergehen.

5. Wirtschafts- und Sozialausschuss

Zusammenfassend (ausführlich dazu [hier, S. 506 ff.](#)) könnte der Wirtschafts- und Sozialausschuss in einen Ausschuss für Nachhaltige Entwicklung umgestaltet werden. Seien Mitglieder sollten je zu einem Drittel aus den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt kommen. Ferner sollte der Ausschuss mit einem stärkeren Anhörungsrecht ausgestattet werden, wenn es um Rechtsakte geht, die die Umsetzung der von Strategien und Programmen betreffen, die einen Bezug zur Nachhaltigkeit haben.

6. Grundlegende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

Zusammenfassend (ausführlich dazu in [Deutsch, S. 45 ff.](#) und [Englisch, S. 32 ff.](#)) ist die Kluft zwischen Aufgabe und Kompetenz der EU im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik durch materielle und institutionelle Reformen zu schließen.

II. Reform der EU ohne Vertragsänderung:

Unter Nutzung der sog. Passerellen/Brückenklauseln wären Reformen denkbar, mit denen im Rat der EU in für die Zukunft der EU wichtigen Politikbereichen von der Einstimmigkeit zur Mehrheit, und im EP vom besonderen Gesetzgebungsverfahren mit bloßer Anhörung zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit voller Mitentscheidung des EP (vgl. Art. 294 AEUV) übergegangen wird.

- [Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess, Ausschussdrucksache 19\(21\)121](#)
- [Hoffmeister, Berliner Online-Beitrag Nr. 130](#)

Überdies können mit Hilfe anderer Passerellen in beschränktem Umfang auch Zuständigkeiten der EU ergänzt werden.

- [Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 20/3441](#)

Diese Maßnahmen könnten um in den geltenden Verträgen "versteckte" Reformpotentiale ergänzt werden, um die EU in ihrem Handeln (mit dem entsprechenden politischen Willen) effizienter, bürgernäher und flexibler zu machen, dazu ausführlich in [diesem Beitrag](#) S. 12 ff. und 26 ff.

In diesem Kontext könnten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU durch verschiedene Maßnahmen gestärkt und resilienter gegenüber Angriffen von außen und innen gemacht werden, siehe:

- [Calliess, Berliner Online-Beitrag Nr. 115](#)
- [Calliess, Demokratie unter Beschuss, DGAP Policy Brief](#)

Reform of the European Union, EU – Conference on the Future of Europe

How can we prepare Europe for the future and launch a reform that not only preserves but improves the EU's ability to act? This issue has become even more topical in 2022: With the accession of Ukraine and the countries of the Western Balkans to the EU politically on the horizon, the question of enlargement is once again on the European agenda. If we want to avoid an overstretch of the EU that inevitably would lead to disintegration, the EU must undergo a reform process before taking on enlargement. Additionally, as a part of this process, a [new architecture for Europe](#) must be considered, even if it seems at a first glance to contradict the classic narrative of European integration. An **overview of possible reforms in the context of a potential EU enlargement** can be found on the [Verfassungsblog](#) that was published in German in the Frankfurter Allgemeine Zeitung of 13 July 2023 "[Für eine bessere und größere EU](#)" ("For a better and bigger EU"). The proposals are discussed in [this episode of the podcast 'Rechtsfragen'](#) (here also on Spotify) from November 2024. A, from a legal perspective, more detailed version of the proposals has been published in the *Europäischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* ([EuZW 2023, 781](#)) and is supplemented for a deeper dive with narrative by a [policy paper by the Bertelsmann Stiftung](#).

The debate about the future of the European Union and the necessary reforms, including the question of whether changes to the EU treaties are necessary, appropriate and realistic, has been going on intensively for some time - in public, in the EU institutions, and in dialogue between the EU and its citizens ([cf. European Parliament Committee on Constitutional Affairs hearing of December 4, 2019](#)).

Thus, in May 2022, the conference on the future of Europe came to an end with the presentation of its [final report](#). The conference was originally intended to focus on the democratic structures of the EU, such as the Spitzenkandidatenprozess, transnational lists and a possible right of initiative for the European Parliament, yet it went beyond this agenda and included in its course and outcome a variety of issues affecting the future of the EU from nine thematic areas. Based on the recommendations of the European and national citizens' forums, the final report of the conference contains 49 proposals for the future of Europe.

Ahead of the conference, the member states, the Commission and the Parliament (EP) disagreed on the question of whether the reform of the EU should also include innovations that require amendments to the EU treaties. The preceding Commission under its President Jean-Claude Juncker had taken this fact into account in March 2017 with a [White Paper on the Future of Europe](#), which instead of a "road map" with concrete proposals and steps, first put 5 possible scenarios of the future of Europe up for discussion (in detail in [German, p. 30 ff.](#) and [English, p. 9 ff.](#)). The discussion that had begun was then taken up during the term of office of the new Commission under President Ursula von der Leyen in the Conference on the Future of Europe. Nevertheless, the aforementioned issues remain on the table after the conference. While quite surprisingly the General Secretariat of the Council of the EU [in December 2023 came to the conclusion](#) that the 'overwhelming majority' of the conference's proposals and measures have been implemented or are at least currently being implemented, it remains unclear to what extent the reform proposals of the conference will actually be implemented in the end.

After the end of the conference, a group of 13 member states published a non-paper opposing treaty changes, whereas a group of 6 Western European states in turn published a non-paper supporting reforms, including treaty changes. This division among member states is also reflected in the official position of the European Council: While its [conclusions regarding the conference](#) state that EU institutions must ensure effective follow-up to the final report in accordance with the treaties, an explicit mention of or statement on possible treaty change are avoided by the Council.

The European Commission, on the other hand, is initially more open. The [Commission's communication](#) regarding the follow-up of the final conference report includes the statement that the Commission is on the side of those who want to improve the EU, even where this may require treaty change. While this supportive position remains, the Commission emphasised in a [more recent communication from March 2024](#) that first, the potential of the current treaties should be used to rapidly improve EU governance. At the same time, it announced that the in-depth policy reviews (which were first announced by Ursula von der Leyen in 2023), which are to serve as the basis for substantial, sector-specific reform proposals, will be carried out by the Commission at the beginning of 2025. All together this seems to me a quite convincing approach (see [this article](#) as well as [this post on Verfassungsblog](#)).

Clear support for treaty change still comes from the European Parliament. It had already called for a convention to amend the treaties in accordance with Article 48 TEU in a [resolution on the follow-up to the conclusions of the conference](#) of May 4, 2022 and then submitted concrete proposals for treaty changes to the Council for consideration in a [resolution of June 9, 2022](#).

Subsequently, on 22 August 2023, the Committee on Constitutional Affairs presented a further concrete [draft amendment](#), which sifts through the current Union treaties article by article. Among other things, this contains institutional reforms to improve decision-making and changes to the distribution of competences in favour of the EU. The proposal was [adopted by the European Parliament](#) by a narrow majority on 22 November 2023. The European Council must now decide on the opening of the Constitutional Convention. While it has since adopted a roadmap for future work on internal reforms in its [conclusions of 27 June 2024 \(No. 48 f.\)](#), in which it calls on the Commission and Council of the EU to continue their reform efforts, it has not yet positioned itself in any way on the opening a Constitutional Convention.

Additional insights into the current status of the reform debate can be found in this [video podcast](#) from 20 February 2024, in which Thomas Westphal, Director-General for Economic and Financial Affairs (DG ECOFIN) in the General Secretariat of the Council of the EU, and Prof. Dr Christian Calliess, moderated by Katrin Pribyl, EU correspondent for the Aachener Zeitung, discussed the topic of reforms. A discussion on the state of play and reform considerations can also be found on Phoenix TV '[forum demokratie](#)' [from 12 May 2024 on the topic of 'The EU's democratic model'](#): In a roundtable Jean-Claude Juncker, former President of the EU Commission, Claudia Gamon (NEOS), Member of the European Parliament (MEP) and Prof. Dr. Christian Calliess talk about the dual democratic legitimacy at EU level, the need for increasing the EU's capacity to act on the world stage through the efficient division of labour in European multilevel governance and possible reforms in view of this and a potential future enlargement.

In view of this debate on the reform of the EU, some reflections based on various academic and practical contributions of this chair may be of interest.

Proposals for a Reform of the EU

I. Treaty changes:

1. Health policy

As a consequence (detailed in [German](#) and [English](#)), the addition of a legislative competence to Article 168(4) TFEU under subparagraph (d) could read as follows:

"Measures for the early notification, monitoring and combat of serious cross-border threats to health, in particular in the event of pandemics. Such measures shall not prevent Member States from maintaining or adopting reinforced protective measures where these are imperative."

2. Subsidiarity

Consequently (detailed [here](#)), Art. 5(3) TEU (paras. 1, 2 and 4 remain unchanged) could be reworded as follows:

"In areas which do not fall within its exclusive competence, the Union may, in accordance with the principle of subsidiarity, take action only if and insofar as measures within the scope of the objectives set out in Article 3 TEU are necessary to address

- a considerable divergence of social, economic and ecological living conditions,*
- a noticeable impediment to cross-border legal transactions, or*
- a lasting distortion of competition in the functioning of the single economic area of the EU."*

3. Amendment/Addition of the preliminary ruling procedure in Art. 267 TFEU

Consequently (detailed [here](#)),

a) the ECJ should be enabled to extend the scope of review of preliminary ruling proceedings beyond the questions posed by the referring court to *questions of competence* and to extend the density of review on the basis of the review grid aligned with Article 5 TEU with regard to the measures of the Union's institutions.

b) Furthermore, it would be worth considering granting all *national constitutional courts the right to issue an opinion* if ultra vires violations, violations of constitutional identity or of the fundamental values of Article 2 TEU are complained of in preliminary ruling proceedings before the ECJ.

c) Moreover, a kind of *reverse obligation to refer* could be introduced, in the course of which the ECJ would have to involve the national constitutional courts by way of a referral and request interpretative assistance in cases of serious conflicts of competence that might affect the constitutional identity of the Member States secured by Article 4 (2) TEU.

d) In addition, a *platform for dialogue between European constitutional courts* could be created, instead of a frequently proposed court of competence (*Goll/Kenntner*, EuZW 2002, 101; taken up again by CSU politician and head of the EVP-fraction *Manfred Weber* in May 2020; endorsed by *Krings*, ZRP 2020, 160 (161); critical of a “court of identity”: *Schnettger*, *Verbundidentität*, 2021, p. 356 ff.), in which ECJ judges, the presidents of the national constitutional courts and the national constitutional judges responsible for European law would meet with experts to discuss conflicts of competence and constitutional conflicts and to defuse them by means of expert opinions and reports (detailed [here](#)).

4. Energy policy

As a consequence (detailed [here, p. 490 ff.](#)), a "harmonization" of Art. 194 para. 2 subpara. 2 TFEU with Art. 192 para. 2 c) TFEU could be aimed at, so that unanimous decisions would be possible. Via the passerelle of Art. 48 (7) TEU, it would then even be possible to switch unanimously to qualified majority voting at a later stage without amending the Treaty.

5. Economic and Social committee

As a consequence (detailed [here, p. 506 ff.](#)), the Economic and Social Committee could be transformed into a Committee for Sustainable Development. One third of its members should come from the economic, social and environmental fields. Furthermore, the Committee should be given a stronger right to be heard when it comes to legal acts concerning the implementation of strategies and programs related to sustainability.

6. Fundamental Reform of the Economic and Monetary Union

As a consequence (discussed in detail in [German, p. 45 ff.](#) and [English, p. 32 ff.](#)), the gap between the EU's task and competence in the area of economic and fiscal policy must be closed through material and institutional reforms.

II. Reform of the EU without treaty change:

Using the so-called passerelles/bridging clauses, reforms would be conceivable to switch from unanimity to majority voting in the Council of the EU in policy areas important for the future of the EU and from the special legislative procedure with mere consultation to the ordinary legislative procedure with full co-decision by the EP (cf. Art. 294 TFEU) in the EP.

- [Written Statement by Prof. Dr. Christian Calliess, Committee Document 19\(21\)121](#)
- [Hoffmeister, Berlin e-Working Paper Nr. 130](#)

Moreover, other passerelles can be used to supplement EU competences to a limited extent.

- [Legislative Proposal of the German Federal Government, BT-Drucksache 20/3441](#)

These measures could be supplemented by reform potentials "hidden" in the current treaties in order to make the EU more efficient, closer to the citizens and more flexible in its actions (with the corresponding political will), see p. 12 ff. and 26 ff. in [this article](#) on this in detail.

In this context, democracy and the rule of law in the EU could be strengthened and made more resilient to external and internal attacks through various measures:

- [Calliess, Berlin e-Working Paper Nr. 115](#)
- [Calliess, Demokratie unter Beschuss, DGAP Policy Brief](#)