

Die Konferenz über die Zukunft Europas

Am 10. März dieses Jahres haben die Präsidenten des EP, des Rates und der Kommission eine Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas unterzeichnet. Sie haben zu einem Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern der Union für mehr Demokratie und den Aufbau eines stärkeren Europas aufgerufen.

Die Konferenz verfolgt einen ganz neuen Ansatz: im Mittelpunkt der Diskussionen und Vorschläge für eine Reform der EU sollen die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger stehen. Von ihnen sollen die Impulse für die Zukunft der Union ausgehen. Wir erinnern uns: die letzte Reform der Union wurde durch einen Konvent vorbereitet, der sich aus Vertretern des EP, der nationalen Parlamente und der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzte. So arbeitete 2002 bis 2004 dieser „Konvent zur Zukunft Europas“ unter Leitung Giscard d’Estaings einen Verfassungsentwurf aus, der durch eine Regierungskonferenz zu einem Verfassungsvertrag abgeändert wurde. Dieser scheiterte dann an den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Daraus wurde nach der Berliner Erklärung und dem Entfernen von Verfassungselementen der Lissabonner Vertrag. Aus dieser negativen Erfahrung zieht man nun die Lehre und bindet von vorherein die Unionsbürger, die Zivilgesellschaft mit ein. Die Menschen sollen durch eine Vielzahl von Veranstaltungen, digital oder real, ihre Erwartungen an die Union formulieren und konkrete Vorschläge machen können.

Die Beteiligung der Unionsbürger wird über eine interaktive mehrsprachige Plattform organisiert, die von der Kommission eingerichtet wurde. Die Plattform bietet drei Möglichkeiten der Mitwirkung an:

- Die Bürger können ihre Meinung zu Europa direkt äußern oder die bereits vorhandenen Ansichten unterstützen;
- sie können Veranstaltungen finden, die in ihrer Nähe oder online organisiert werden und daran teilnehmen;
- sie können aber auch eigene Veranstaltungen durchführen und damit zum Fortschritt der Konferenz beitragen.

Einzelheiten zur Plattform und ihren Funktionen findet man auf der Website der Kommission (ec.europa.eu oder futureu.europa.eu). Zusätzlich organisieren die drei Organe Bürgerforen von etwa 200 Teilnehmern, die nach einer Zufallsauswahl zusammengesetzt werden, wobei ein Drittel junge Bürger sein sollen.

Auch diese Konferenz hat natürlich eine Struktur und ein Verfahren, ähnlich wie der schon erwähnte Verfassungskonvent. Zentrales Organ ist die Plenarversammlung, in der eine gleiche Anzahl von Vertretern des EP und der nationalen Parlamente (jeweils 108) vertreten ist. Hinzu kommen Vertreter der

Kommission, des Rates (54) und natürlich eine Vertretung der Bürgerinnen und Bürger. Dazu gibt es einen Exekutivausschuss und natürlich ein Sekretariat, das wie üblich die Arbeit macht. Anders als beim früheren Konvent gibt es diesmal keinen Präsidenten, die Leitung liegt in den Händen der drei Präsidenten der Organe. Man wollte keine starke Persönlichkeit als Präsidenten, der dann einen zu großen Einfluss auf Verlauf und Ergebnis der Konferenz nimmt. Am 19. Juni hat die 1. Vollversammlung stattgefunden und sich insbesondere mit drei Fragen beschäftigt:

- Was funktioniert in der EU?
- Was muss geändert werden?
- Wie kann man eine Union schaffen, die stärker, effizienter ist und schneller reagieren kann?

Die nächste Vollversammlung der Konferenz wird am 22./23. Oktober 2021 stattfinden.

Schaut man sich die Gemeinsame Erklärung der drei Organe genauer an, dann stellen sich mindestens zwei Fragen, auf die ich im Einzelnen eingehen werde.

Zunächst die simple Frage: **warum jetzt** eine Konferenz über die Zukunft Europas?

Dann die wichtigste Frage: **welche Zukunft** soll dieses unser Europa denn haben? **Was** soll **wie** geändert werden?

Warum jetzt eine solche Konferenz?

Dazu ein paar Zahlen: in einer Umfrage der Denkfabrik „European Council on Foreign Relations“ vom April sagen mehr als 50% der Franzosen, Deutschen, Italiener und Spanier, das politische System der EU sei eher kaputt als dass es gut funktioniere. Nur 46% der Deutschen und 38% der Franzosen sind der Meinung, es sei gut, dass ihr Land Mitglied der EU sei.

Wie unterschiedlich die Vorstellungen über die Zukunft Europas sind, mag eine ganzseitige Anzeige verdeutlichen, die der ungarische MP Orbán am 5. Juli in der BILD-Zeitung geschaltet hat. Er sagt dort „Nein“ zu einem europäischen Imperium, einem Superstaat. Er fordert die EU auf, die Zielsetzung: „die Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ aus den Verträgen zu streichen. Er will die Menschen vor Migration und Pandemie schützen und lehnt das EP als „Sackgasse“ ab, stattdessen müsse die Rolle der nationalen Parlamente gestärkt werden.

Zur Antwort auf die Frage, **warum jetzt**, ist es angebracht, zunächst einen Blick zurück zu werfen.

Erinnern wir uns: die letzte Reform der EU trat Anfang Dezember 2009 in Kraft, und dies nach einem mühevollen Prozess. Dies ist fast 12 Jahre her – seitdem ist

sehr viel passiert, auf manches konnte die EU reagieren, in einigen Bereichen erwies sie sich als unzuständig oder inkompetent.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon lassen sich in der EU **3 externe und 2 interne** Krisen festhalten.

- Da wäre zunächst die **Banken- und Finanzkrise**, die ihren Anfang bereits 2008 nahm. Die Staatsschuldenkrisen einzelner Mitgliedstaaten konnten durch die EU nicht zufriedenstellend geregelt werden. Es galt die Nichtbeistandsklausel des Art 125 AEUV (bail-out-Verbot! Ausschluss der Haftung der EU für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten). Stattdessen wurden außerhalb des EU-Rahmens internationale Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten gebildet (EFSF, ESM) Gleichzeitig wurde die Rolle der EZB durch unbegrenzte Anleihekäufe gestärkt („whatever it takes!“). Dies wiederum führte in Deutschland zu schweren Konflikten mit dem BTag und besonders mit dem BVerfG, das soweit ging, ein Urteil des EuGH (5.5. 2020) zu missachten. Gegen diesen klaren Verstoß gegen das EU-Recht hat nun zu Recht die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland angekündigt, damit festgestellt werden kann, dass der EuGH das letzte Wort in Auslegung und Anwendung des Unionsrechts hat.
- Dann kam 2015 die **Immigrationskrise**: eine massive Einwanderung von Flüchtlingen. In diesem Bereich verfügt die EU über detaillierte Kompetenzen, war aber nicht in der Lage, diese auch anzuwenden. Dies scheiterte insbesondere an der Weigerung einiger Mitgliedstaaten, die Beschlüsse zur Verteilung der Flüchtlinge (Quotensystem) umzusetzen.
- Als **dritte Krise** ist die zur Zeit noch anhaltende **Pandemie** zu nennen. Im Bereich des Gesundheitsschutzes und des Katastrophenschutzes besitzt die EU nur geringe Befugnisse. Sie kann lediglich die Mitgliedstaaten in deren Tätigkeiten unterstützen, und dies „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung“.
- Als **externe Krise** der EU wäre zunächst der **Brexit** zu nennen. Die Verfasser des Lissabonner Vertrages haben sich wohl nicht vorstellen können, dass der Art. 50 des Vertrages jemals Praxis werden könnte. Die Anwendung und Auslegung der Austrittsvorschrift war dann auch recht schwierig und bedarf wohl auch der Überprüfung. Mit dem VK ist ein Mitgliedstaat ausgeschieden, der während der gesamten Zeit über ein hohes Maß an Privilegien und Ausnahmevorschriften verfügte, und dies im Bereich wesentlicher Vertragsnormen wie Sozialpolitik, Freizügigkeit, Beitragszahlung.
- Als letzte Krise ist die der Anerkennung des **Rechtsstaatsprinzips** zu nennen. Alle Mitgliedstaaten haben sich bei ihrem Beitritt den Kopenhagener Kriterien verpflichtet, Menschenrechte, Demokratie und den Rechtsstaat zu achten. Hiergegen verstoßen in unterschiedlichem Ausmaß Polen, Ungarn, Slowenien und weitere Mitgliedstaaten. Die im

Vertrag vorgesehenen Maßnahmen wie der Entzug des Stimmrechts nach Art. 7 EUV oder der neuerdings festgelegte Rechtsstaatsmechanismus bei Verstößen im Haushaltsbereich reichen bei weitem nicht aus, um diese Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern.

Die Aufzählung dieser Krisen mag genügen um aufzuzeigen, dass eine gründliche Reflexion über den Zustand und die Zukunft Europas geboten ist.

Wohin soll es gehen? Und mit welchen Mitteln?

Welche Zukunft für Europa?

Aus den Stellungnahmen und Beschlüssen der drei Organe, die der Gemeinsamen Erklärung vorangingen, wird deutlich, dass sie ganz unterschiedliche Vorstellungen von der Konferenz und ihren Ergebnissen haben.

So hat das EP ambitionierte Erwartungen und hofft auf eine substantielle Vertiefung der Integration, auf Kompetenzerweiterungen und größere Mitwirkungsrechte des Parlaments. Die Kommission spricht sich zwar für einen „Schwung für die Demokratie in Europa“ aus, sieht aber höchstens punktuelle Änderungen der Verträge. So hat sich die Präsidentin von der Leyen im September 2020 nur für einen Ausbau einer EU-Gesundheitsunion ausgesprochen.

Zahlreiche Regierungen im Rat schließen eine Änderung der Verträge kategorisch aus und verlangen, dass sich die Konferenz an der strategischen Agenda des Europäischen Rates orientiert. Selbst institutionelle Reformen scheinen den Rat nicht weiter zu interessieren.

Nun gibt es – wie das geschilderte Krisenszenario belegt – unzweifelhaft einen großen Bedarf an Reformen.

Die Gemeinsame Erklärung zur Konferenz nennt einige Themen, die nach Ansicht der Organe behandelt werden sollten und denen man noch weitere hinzufügen kann:

- Genannt wird als erstes der **Gesundheitsschutz**. Auf die Pandemie war die EU ebenso wenig vorbereitet wie die Mitgliedstaaten. Hier kann man sich neue Kompetenzen der Union vorstellen wie z.B. in der Forschung von Arzneimitteln, Bevorratung von Medizinprodukten, ja sogar Bestimmungen zum Schutz der Bevölkerung, bis zu Einschränkung von Freiheitsrechten, Freizügigkeit etc.
- In Bezug auf den **Klimawandel** und die Bewältigung ökologischer Herausforderungen müssen die Befugnisse der EU aus den Art. 191 ff. AEUV voll ausgenutzt bzw. erweitert werden. Der Klimaschutz ist eine horizontale Komponente anderer Politikfelder wie z.B. der Industriepolitik, der Verkehrspolitik und auch der Agrarpolitik. Die Hochwasserkatastrophe in RLP und NRW zeigt deutlich, dass gehandelt

werden muss. Das Klimapakett der Kommission vom 14. Juli 2021 mit der Reduktion von Treibhausgasen um 55% bis 2033 ist ein Schritt in die richtige Richtung.

- Auch in der **Sozialpolitik** gibt es Bereiche wie die Stärkung der Solidarität, Rentengerechtigkeit, Mindestlöhne, die zu diskutieren wären.
- Auf dem Gebiet der **Wirtschafts- und Währungspolitik** besteht Handlungsbedarf. Zwar sind in der Schuldenkrise 2010 und 2015 verschiedene Instrumente wie ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) sowie der Euro-Plus-Pakt und der Fiskalpakt geschaffen worden, allerdings durch völkerrechtliche Abkommen. Gleiches gilt für die Bankenunion. Hier wären sicherlich weitere und zwar EU-Regeln angebracht.
- In der **Asyl- und Migrationspolitik** besitzt die EU eine Vielzahl von Befugnissen. Es mangelt nur am fehlenden Willen einiger Mitgliedstaaten, diese Instrumente effizient anzuwenden.
- Die Konferenz spricht auch die **Rolle der EU in der Welt** an. Neben der Handels- und Entwicklungspolitik ist damit in erster Linie die GASP gemeint. Dort werden bisher alle Entscheidungen einstimmig getroffen, was zunehmend zu Schwierigkeiten führt. So haben Ungarn und Malta in letzter Zeit häufig Beschlüsse zu China und Russland verhindert. Der bestehende Vertrag sieht die Möglichkeit vor, in der Außenpolitik die vorgesehene Einstimmigkeit der Beschlussfassung durch einstimmigen Beschluss in eine qualifizierte Mehrheit umzuwandeln (Art 48 Abs.7 EUV).
- Nicht zuletzt spricht die Gemeinsame Erklärung auch die **Stärkung der Demokratie und des institutionellen Gefüges** an. Hier ließen sich etliche Maßnahmen auch ohne Änderung der Verträge treffen.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU, an dem das EP und der Rat gleichberechtigt mitwirken, ließe sich auf weitere Politikfelder ausdehnen; dies sieht der Vertrag ausdrücklich vor (Art. 48 Abs. 7 EUV).

Auch die Wahl des „**Spitzenkandidaten**“, die bisher rechtlich und politisch umstritten ist, könnte man durch eine Änderung der DWA oder durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen den drei Organen endgültig regeln. Solche IIV werden häufig benutzt, um Unklarheiten in der Anwendung der Verträge zu beheben oder um Verfahren zwischen den Organen zu vereinfachen (wie im Gesetzgebungs- oder Haushaltsverfahren). Sie werden sich erinnern, dass das EP im Wahlkampf 2014 mit 2 Spitzenkandidaten angetreten war und durchgesetzt hatte, dass der Gewinner der Wahl vom Europäischen Rat vorgeschlagen wird. Ein von allen anerkanntes Verfahren würde die Rolle des EP und auch die Legitimation des Kommissionspräsidenten stärken.

Ebenfalls zur Stärkung des EP würde eine **transnationale Liste** von Kandidaten für die Europawahl beitragen. Man könnte sich vorstellen,

dass ein bestimmter Prozentsatz Abgeordneter auf einer europaweiten Liste gewählt wird. Die Europawahlen würden dadurch aus ihrem bisher rein nationalen Kontext gelöst und es würde mit bekannten Kandidaten ein europaweiter Wahlkampf geführt werden können. Diese wären dann gleichzeitig Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Dies hätte dann einen positiven Effekt auf die Öffentlichkeit und die Wahlbeteiligung. Aber eine solche transnationale Liste kann nur durch Änderung der DWA eingeführt werden, und das erfordert die Zustimmung aller nationalen Parlamente.

Ein anderer Punkt, der besonders für Deutschland von Interesse ist, ist die Einführung einer **3 oder 5%-Klausel** für die Europawahlen. Aus unerklärlichen Gründen hatte das BVerfG – entgegen seiner früheren Rechtsprechung – eine solche Klausel abgelehnt, was zur Folge hatte, dass Abgeordnete mit einem Stimmenanteil von unter 1% wie die Politclowns Sonnenborn und Semsrott ein Mandat erhielten. Eine solche Sperrklausel würde den Einfluss der deutschen Abgeordneten im EP stärken. Eine Sperrklausel zwischen 2 und 5% ist durch Änderung der DWA auch vor kurzem eingeführt worden. Leider hat Deutschland diese Änderung noch nicht in das EuropaWahlG übertragen.

Eine weitere Maßnahme zur Verbesserung der Demokratie in der EU wäre eine grundsätzliche Reform der **Bürgerbeteiligung**. Der Vertrag von Lissabon sieht die Bürgerinitiative vor (Art. 11 EUV), deren hohe Hürden aber nur sehr schwer zu überwinden sind. Bisher ist es nur 6 von 76 registrierten Bürgerinitiativen gelungen, die erforderliche eine Million Unterschriften zu sammeln, nur bei 5 Initiativen hat die Kommission Stellung genommen, in keinem Fall aber die Vorschläge vollständig umgesetzt. Hier müssten die vertraglich festgelegten Hürden verringert und die Kommission verpflichtet werden, die Vorschläge der Bürger ernster zu nehmen und in Gesetzesvorschläge umzusetzen.

Eine institutionelle Reform könnte die **Zusammenlegung der Posten des Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates** sein. Nicht erst nach dem protokollarischen Unfall in Istanbul bietet es sich an, dass der Präsident der Kommission gleichzeitig dem Europäischen Rat vorsitzt.

Im weiteren Sinne ist hier auch die Ahndung von **Rechtsstaatsverletzungen** zu erwähnen. Wie schon gesagt, haben weder Art. 7 des Vertrages noch der neue Rechtsstaatsmechanismus bisher wirksame Ergebnisse gebracht. Hinzu kommt das unerklärliche Zögern der Kommission, bei Nichtbeachtung von Urteilen gegen Mitgliedstaaten Zwangsgelder oder Pauschalbeträge festzulegen. Am 20. Juli 2021 hat die Kommission ihren 2. Rechtsstaatsbericht vorgelegt und u.a. heftige Kritik am polnischen Justizsystem geäußert. Der Kommissar Reynders hat

endlich Polen mit dem Antrag auf Zwangsgelder gedroht, sollte die umstrittene Disziplinarkammer nicht bis zum 16. August ihre Arbeit einstellen. Wie schwierig es ist, ein effizientes Rechtsstaatsverfahren zu schaffen, haben die Diskussionen mit Polen und Ungarn um den mehrjährigen Finanzrahmen und das Milliarden schwere Hilfsprogramm gezeigt.

Perspektiven für die Konferenz

In Anbetracht der großen Herausforderungen und der wahrscheinlichen Menge an Vorschlägen, die von den Bürgerforen an die Konferenz herangetragen werden, muss man sich die Frage stellen, was Ergebnis und Ziel der Zukunftskonferenz sein soll oder sein kann.

Wie bereits erwähnt, gehen bei den drei Organen Parlament, Kommission und Rat, die Zielvorstellungen weit auseinander. Für den Rat bzw. für einige Mitgliedstaaten scheint eine Vertragsreform zu einem Tabu geworden zu sein. Es ist ja auch bezeichnend, dass die EU – trotz der zahlreichen Krisen seit dem Vertrag von Lissabon – zu keiner Vertragsänderung in der Lage war, mit einer Ausnahme: die im vereinfachten Verfahren durchgeführte Änderung des Art. 136 AEUV zur Absicherung des ESM.

Entscheidend ist also – um mit dem früheren Bundeskanzler Kohl zu sprechen -: „was hinten dabei rauskommt“.

Einige Verbesserungen der Funktionsfähigkeit der EU lassen sich **ohne eine Änderung der Verträge** durchführen. Dies gilt – wie schon erwähnt – für das Verfahren zur Wahl des Präsidenten der Kommission („**Spitzenkandidaten**“) und auch für die **transnationalen Listen** zur Europawahl, wengleich dies der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedarf. Der Vertrag von Lissabon ermöglicht auch die Umwandlung von Sonderverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und die Änderung der Einstimmigkeit in eine qualifizierte Mehrheit. Auch kann in einigen Politikbereichen durch eine „**Verstärkte Zusammenarbeit**“ (Art. 20 EUV, Art. 326-334 AEUV) einiger Mitgliedstaaten ein Integrationsfortschritt erreicht werden, dies aber nur unter den im Vertrag festgelegten Voraussetzungen (Beachtung des Binnenmarktes).

Andere, hier angesprochene Reformen, können aber ohne eine Änderung der Verträge nicht umgesetzt werden. Würde man von vorherein die Diskussion über Vertragsänderungen in der Konferenz ausschließen, wie dies einige Mitgliedstaaten fordern, dann wäre die Konferenz zum Scheitern verurteilt. Man würde sich die Möglichkeit nehmen, in einer breiten Diskussion einzelne Politikbereiche und institutionelle Reformen miteinander zu verknüpfen und durch Paketlösungen zu von allen annehmbaren Lösungen zu gelangen.

Die Konferenz wird zum Schluss ihrer Beratungen einen Bericht erstellen und an die drei Organe weiterleiten. Daraus können sich dann **zwei unterschiedliche Szenarien** ergeben:

Wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten die vorgeschlagenen Vertragsänderungen nicht unterstützen, dann werden die mit der Konferenz geweckten Erwartungen enttäuscht. Die Distanz zwischen den am Projekt beteiligten Bürgern und der politischen Spitze Europas würde noch größer, die gutgemeinte Konferenz würde keinen Fortschritt bringen, sondern die Krise der EU noch verschärfen.

Aber vielleicht besteht kein Grund zum Pessimismus: die Konferenz könnte durch eine intensive Beteiligung der Unionsbürgerinnen und -bürger eine solche Dynamik entwickeln, dass die Regierungen und die nationalen Parlamente überzeugt werden, in bestimmten Bereichen die Verträge anzupassen. Bei diesem Szenario spielt auch der Zeitplan eine wichtige Rolle: die Wahlen im September in Deutschland und im Frühjahr 2022 in Frankreich könnten den in der Konferenz erzielten Schwung verstärken.

Vieles – oder: Alles – hängt von der Motivation der Unionsbürger ab, an diesem Projekt mitzuwirken, von der Intensität und Qualität ihrer Beiträge und damit von dem Druck auf die Regierungen, den „Herren der Verträge“, eine überzeugende Zukunft Europas zu sichern.

Die Beteiligung der Bürger steht im Zentrum der Konferenz.

Wir sind also alle aufgerufen, an der Zukunft Europas, unseres Europas, mitzuwirken!