

Fünf Beiträge zur Weiterentwicklung der europäischen Integration. Eine kritische Bestandsaufnahme

Der Vertrag von Lissabon, ursprünglich als Verfassungsvertrag gedacht, dann aber nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden (2005) mit geringfügigen Änderungen als herkömmlicher Vertrag verabschiedet, ist nunmehr seit fast fünfzehn Jahren in Kraft. Für einen europäischen Vertrag ist das zwar keine lange Laufzeit – der EWG-Vertrag währte fast drei Jahrzehnte – dennoch gibt es mittlerweile einen Überarbeitungsbedarf. Geschuldet ist das verschiedenen Krisen, die über den Lissabon-Vertrag gekommen sind, und die damit Einhergehende weitere Politisierung der EU. Es bedurfte einiger konstitutioneller Verrenkungen, um die Eurokrise und die Pandemiekrisen politisch zu bekämpfen. Andere Bedarfe aus dem Inneren der Europäischen Union (EU) kamen hinzu, etwa Schwierigkeiten bei der Umsetzung der sogenannten Rechtsstaatsverfahren oder auf die als Blockaden wahrgenommenen Verhaltensweisen einiger Mitgliedstaaten in der Governance. Eine Vertragsreform ist also eigentlich überfällig, die Probleme stapeln sich, sie wird aber zugleich durch die nach rechts rückenden Nationalstaaten in Europa blockiert. Für die Reichweite und Tiefe der Reform, wenn sie überhaupt kommen sollte, setzt das enge Grenzen. Im Folgenden werden fünf aktuelle Vorschläge zur Vertragsreform vorgestellt.

1

Die Konferenz zur Zukunft Europas: Unpolitische Zielformulierungen

Ende des 10er Jahrzehnts breitete sich in europäischen Kreisen die Auffassung aus, dass nach dem letzten Konvent (2004) und nach etlichen Krisen (Eurokrise, Flüchtlingskrise, Brexit, Scheitern des Spitzenkandidatenmodells, zuletzt die Pandemiekrisen und der Russland-Ukraine-Krieg) die Zeit gekommen sei, sich über die Zukunft Europas zu verständigen. Durch die Beteiligung von Unionsbürgern sollte Europaidealistinnen entgegenkommen werden. Nach zähen Verhandlungen über Struktur und inhaltliche Mandatierung startete die Konferenz ihre Arbeit mitten in der Coronakrise. Sie begann ihre Arbeit am 9. Mai 2021 und legte ihren Abschlussbericht (398 Seiten, davon 55 Seiten mit Vorschlägen) ein Jahr später, am 9. Mai 2022, den drei europäischen Institutionen (Europaparlament, Rat und Kommission) vor. Das aus über 400 Vertretern zusammengesetzte Plenum (Institutionen und Bürger/innen) stellte sich neun Themen (1. Klimapolitik und Umwelt, 2. Gesundheit, 3. stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Arbeitsplätze, 4. EU in der Welt, 5. Werte und Rechte, rule of law und Sicherheit, 6. digitale Transformation, 7. europäische Demokratie, 8. Migration und 9. Erziehung, Kultur, Jugend und Sport), von denen im Folgenden die Ergebnisse von zwei Themenkomplexen – „*Demokratie in Europa*“ sowie „*Wirtschaft, Soziales und Arbeit*“ – referiert werden. Die Arbeit des mit dem üblichen europäischen Tamtam initiierten Projekts fiel in eine ungünstige Zeit, überschattet von der Coronakrise und dem Kriegsausbruch in der Ukraine wurde es in der Öffentlichkeit wenig bis gar nicht wahrgenommen.

Enttäuschend für die europapolitischen Institutionenspezialisten fiel das Ergebnis zu den Fragen der Europäischen Demokratie aus. Fünf Vorschläge gelangten in den Abschlussbericht. In Vorschlag 36 und 37 („*Bürgerinformation, Partizipation und Jugend*“) wird ein bunter Strauß von Forderungen unterbreitet: von der inklusiven und diversen Kommunikation, über lokale EU-Räte und eine Charta der Bürgerbeteiligung in der EU-Politik bis zur Einrichtung von Europahäusern und einem europäischen Feiertag. Vorschlag 38 enthielt eine bemerkenswerte Spalte zu den selbstgefälligen Wertelitaneien, die EU-Akteure bei ihren Auftritten auf der Weltbühne zelebrieren: Die EU sollte, bevor sie nach außen tritt, im

Innern ihre Werte, den Rechtsstaat und Sozialstaat, sichern.¹ Für bestimmte Fragen und Gegenstände sollte ein EU-weites Referendum eingeführt werden. Einführung eines einheitlichen Wahlrechts für das Europäische Parlament (EP), transnationale Listen für einen Teil des EP, Stärkung der Verbindung zwischen Abgeordneten und Bürgern, Direktwahl des Kommissionspräsidenten oder Einführung des „*leading candidate system*“, Initiativrecht des EP für legislative Akte, Haushaltsbeschluss durch das EP sind weitere Forderungen im Rahmen der Demokratisierung Europas. Politische Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften sollten stärker in den europäischen Prozess einbezogen werden.

Vorschlag 39 bringt Ziele für die Verbesserung des Entscheidungsfindungsprozesses (Governance) im politischen System Europas. Alle Entscheidungen, so die Konferenz, sollten nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden, mehr Transparenz im Entscheidungsprozess hergestellt werden, bspw. durch Bürgerbeobachter. Sitzungen und Entscheidungen im Rat und im Parlament sollten online übertragen werden. Nationale, regionale und lokale Repräsentanten stärker in den europapolitischen Prozess einzbezogen werden. Sinnvoll sei, die Namen der EU-Institutionen zu verändern: statt Rat sollte es „**Senat der EU**“ heißen und statt Europäische Kommission „**Executiv Commission of the EU**“. Ratsam wäre schließlich, die Debatte um eine Verfassung wieder zu eröffnen.

Alle diese Vorschläge schwirren schon lange im europäischen Himmel, den Durchbruch hin zu einer wirklichen Demokratie in Europa schaffen sie gleichwohl nicht. Selbst wenn alle diese Vorschläge der Zukunftskonferenz verwirklicht würden, bliebe es dabei, 1.) dass das EP mehr einer parlamentarischen Versammlung als einem Parlament ähnelt und 2.) die Demokratie in Europa mehr eine Staatendemokratie als eine Bevölkerungsdemokratie darstellt.

Die Vertreter der Institutionen werden es wohlwollend beobachtet haben, wenn sich die Bürger/innen gerade im Bereich „*Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Arbeit*“ vorwiegend auf die Formulierung von hehren Zielen konzentriert haben, lässt sich auf dieser Ebene doch unbefangener und flotter zu einer Einigung kommen. Die Zukunftskonferenz blieb in ihrem Abschlussbericht jedenfalls weitgehend blank bei konkreten institutionellen Vorschlägen zur Wirtschaftspolitik und ähnelt in dieser Hinsicht eher einem Parteiprogramm als einem handfesten Katalog von notwendigen Reformmaßnahmen. So werden im Vorschlag 11 („*Nachhaltiges Wachstum und Innovation*“) ein stärkerer Einbezug des Green Deals und der Säule sozialer Rechte in das Europäische Semester gefordert – durch Stärkung lokaler Produktion und Konsumtion, einem Reparatur-Recht, einem stärkeren Einbezug der Sozialpartner usw. In Vorschlag 12 („*Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Vertiefung des Binnenmarkts*“) findet man die Forderung, die gut funktionierende Marktwirtschaft mit einem sozialeren Europa zu verbinden. Banken- und Kapitalmarktunion sollten vollendet werden. Die ganze wirtschaftspolitische Ratlosigkeit der Konferenzteilnehmer drückt sich darin aus, dass man eine „*zukunftsgerichtete Reform der Wirtschafts- und Währungsunion*“ (eigene Übersetzung) anstreben sollte. Eine eigene Vorstellung zu diesem nicht gerade neuen Thema hatten die Konferenzteilnehmer offensichtlich nicht. In ähnlicher Manier geht es in den Bereichen Arbeitsmarkt, Sozialpolitik und demografischer Wandel weiter. In Vorschlag 16 („*Fiskal- und Steuerpolitik*“) findet sich die Forderung nach einem eigenen EU-Budget mit eigenen neuen Ressourcen nach der Maßgabe, dass sich die Steuereinnahmen weg von den einfachen Menschen und kleinen Unternehmen hin zu den High-Tech-Konzernen, den Steuervermeidern und -flüchtlingen bewegen sollte. Dagegen lassen sich kaum Einwände vorbringen.

¹ Im Wortlaut: „*In its relationship with external countries, the European Union should firstly strengthen common democratic values in his borders. Only after achieving this, the European Union can be an ambassador of our democratic model in the countries that are ready and willing to implement it, through diplomacy and dialogue*“ (Konferenz 2022, S. 81). Genaugenommen läuft das auf ein vorübergehendes Schweigen des europäischen Außenministers, seiner deutschen Amtskollegin und etlicher anderer hinaus.

Schon im Vorfeld der Einberufung der Konferenz trachteten die europäischen Institutionen danach, sich durch die Beteiligung von Bürger/inne/n und zivilgesellschaftlichen Organisationen keine ausufernden utopischen Debatten mit weitgehenden Vertragsänderungen und „*unrealistischen*“ Vorschlägen einzuhandeln. Das ist im Endeffekt auch gelungen. Die 49 Vorschläge, Ziele und Maßnahmen, die aus dem Plenum heraus für die neun Bereiche formuliert wurden, bewegen sich allesamt in einem überschaubaren unpolitischen Gelände, das die Institutionen offensichtlich für wenig gefährlich halten. Die geringe Resonanz in der Öffentlichkeit war nicht nur bedingt durch Pandemie- und Ukrainekrise, sondern auch durch die weichgespülte Substanzlosigkeit der Konferenzergebnisse.

2

Vorschläge für ein demokratischeres Europa aus zwei Denkfabriken: Aufhübschung der Zierleisten

Die beiden Denkfabriken CEPS (Centre for European Policy Studies) und SWP (Stiftung für Wissenschaft und Politik) – eine selbst ernannte „*High-Level Group on Bolstering EU Democracy*“ – entwickeln in ihrer postmodern-poppig aufgemachten Studie „*The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*“ (2023) Demokratisierungsvorschläge für die EU, die jenseits der Hürde eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens vorgenommen werden könnten (S. 11), was angesichts der einstweiligen Aussichtslosigkeit auf eine Vertragsrevision, die ohnehin vor 2030 nicht zu erwarten sei, durchaus realistisch ist. In diese Annahme fließt eine weitere Annahme ein, dass nämlich das politische System der EU ein differenziertes, reifes System („*a distinct but mature political system*“) sei, das keines konstitutionellen Wandels mehr bedürfe (S. 8), es existiere ein subtiles, demokratisch legitimiertes institutionelles Gleichgewicht. Ausgehend von diesen beiden Annahmen entwerfen die Autoren fünf Pfade, die nicht alternativ, sondern sich ergänzend zu verstehen sind, und kommen zu einer ganzen Reihe von Empfehlungen.

Pfad 1 („*The highest standards of transparency and integrity*“) empfiehlt u.a. die Sichtbarmachung des EU-Ombudsmanns, die Erleichterung des Zugangs zu EU-Dokumenten, den besseren Schutz von Whistleblowern, die Stärkung der Demokratie bei der Erweiterung, die Verbesserung der Transparenz im Trilog von EP, Rat und Kommission, die Verbesserung der Transparenz der Arbeit des kleinen Rats und die Gründung einer Ethik-Kommission. – Warum auch nicht, könnte man sagen, Transparenz ist immer gut. Warum dann nicht auch fordern, dass die Debatten im Europäischen Rat (ER) bei den viermal im Jahr im Europagebäude stattfindenden Gipfeln online übertragen und aus dem Dunkel der diplomatischen Geheimniskrämerei herausholen?

Pfad 2 („*Democratise crisis governance*“) empfiehlt u.a. einen Verwaltungsort für die EU-Kriseninstrumente und ihre bessere demokratische Mandatierung, die Anwendung der „*Barnier-Methode*“ (= freiwillige Zusammenarbeit mit EP, nationalen Parlamenten und anderen EU-Stakeholdern), volle Transparenz der neuen EU-Finanzinstrumente, Messung der sozialen Wirkung der Instrumente, Einbeziehung des EP in die Notfallinstrumente, Einführung des Ausnahmezustands, in dessen Rahmen die exekutiven Kräfte besser kontrolliert werden können. – Wer das politische System der EU für ein differenziertes und reifes System hält, dem fällt zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) tatsächlich nichts mehr ein.

Pfad 3 („*Make the most of EP elections*“) empfiehlt u.a. die Ermutigung der nationalen Parteien, ihre Europapolitik deutlicher zu zeigen, die Europawahl europaweit am selben Tag (9. Mai) durchzuführen und die Vorab-Verständigung zwischen EP und ER über die Wahl des Kommissionspräsidenten (z.B.

durch die Institutionalisierung eines Wahlkollegiums), um ein weiteres Desaster zu vermeiden, schließlich die Einführung von transnationalen Listen. – Auch dagegen lässt sich nichts einwenden. Wie wäre es aber mit der Einführung des Prinzips gleicher Wahlen?

Pfad 4 („*Bolster national parliaments link with „Europe“*“) empfiehlt u.a. die Ermutigung zur stärkeren Zusammenarbeit der nationalen Parlamente, die Einführung eines Mechanismus für eine Gruppe von nationalen Parlamenten für Gesetzesinitiativen bei der Kommission, die strategische Verbesserung zwischen EP und nationalen Parlamenten, die Ermöglichung der Zusammenarbeit von EP und nationalen Parlamenten für Gesetzesinitiativen, Gründung einer Versammlung der nationalen Parlamente. – Warum aber noch ein Parlament und nicht das EP zu einem richtigen Parlament formen?

Pfad 5 („*Empower EU citizens through participatory democracy*“) empfiehlt u.a. die Stärkung der EU-Bürger durch die partizipative Demokratie, darunter die stärkere Verknüpfung der Europäischen Bürgerinitiative mit dem EP, die Einführung einer ständigen Bürgerversammlung, die Ermutigung der Zusammenarbeit von europäischer Bürgerversammlung und EP, die Beschwichtigung der europäischen Führer in Bezug auf ihre Ängste vor der direkten Demokratie, die Teilhabe an der Budgetplanung bei EU-Fonds. – Parlamente sind – oder sollten es jedenfalls sein – repräsentative Bürgerversammlungen, warum dann unterhalb dieser Bürgersammlungen noch mehr Bürgerversammlungen?

Ein grelles Licht auf die Denkschärfe der Denker aus den Denkfabriken wirft die folgende These: „*The coming EP elections in 2024 will cast a sharp light on the imperative of enlargement as a unique occasion to advance the EU’s democratic agenda. The EU’s geopolitical ambition brings together EU geographical widening and its democratic deepening*“ (S. 42). Europas demokratische Agenda wird durch die geopolitisch motivierte Erweiterung, so die Autoren, erweitert und vertieft. Vergessen oder übersehen haben die Denker aus den Denkfabriken 1.) die innere Bedrohung der Demokratie in den west-europäischen Staaten (Stichwort „zunehmender Nationalismus“, zu dem sie im Übrigen kein Wort verlieren), 2.) dass die letzte Erweiterung, die so genannte Osterweiterung, eine Staatengruppe von Halb-Demokratien in die EU gespült hat, die sich eher weg bewegen von den Standards der (west)europäischen Demokratie, als dass sie diesen näherkommen und 3.) die anstehende Erweiterung noch viel entzündtere politische Systeme in die EU befördern würde.

Die Vorschläge und Inspirationen der beiden Denkfabriken verzichten ausdrücklich auf die institutionelle Reform durch Vertragsrevision. Es sind Vorschläge, die niemanden wehtun und die von den Entscheiderakteuren sicher mit paternalistisch-wohlwollendem Kopfwiegen zur Kenntnis genommen werden. Eine Vielzahl der Vorschläge ließe sich auch für die Nationalstaaten und ihre politischen Systeme aufstellen. Die Autoren scheinen das Ziel zu verfolgen, die Europäische Demokratie demokratischer als die nationalen Demokratien machen zu wollen. Ob man damit aus der Sicht der europäischen Bürger/innen formuliert hat und die europäische Bevölkerung für die Wahl 2024 mobilisiert werden kann, wie es die Autoren in ihren Schlussbemerkungen hoffen, sei dahingestellt.

Die Denkfabriken begeben sich bei ihrem Denken über die Demokratisierung Europas, wie es sich gehört, auf die Spitze des Eisbergs, um auf die anderen Eisberge zu blicken. Von dort aus hat man bekanntlich den besten Überblick. Nicht zu sehen ist aber die Unterseite des Eisbergs, der den Namen „*Europäische Demokratie*“ trägt. Die Grundprobleme der Europäischen Demokratie bleiben im Verborgenen. Das wissen die Arbeiter in den Denkfabriken natürlich. Die Frage ist nur, was hilft es weiter, wenn an der Spitze, man könnte auch sagen, an der Oberfläche des Eisbergs „*Europäische Demokratie*“ herumgedoktert wird. Wird Europa demokratischer, wenn man ihm aufgehübschte Zierleisten annagelt? Mediziner nennen so etwas Symptomtherapie.

3

Der Bericht der Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU: „*Unterwegs auf hoher See*“

im September 2023 legte eine deutsch-französische Arbeitsgruppe von zwölf unabhängigen Sachverständigen („*Gruppe der Zwölfe*“) – eingesetzt von der deutschen und französischen Regierung – nach einjähriger Arbeit den Bericht „*Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern*“ vor. Der Bericht konzentrierte sich auf drei Ziele: 1.) die Handlungsfähigkeit der EU zu erhöhen, 2.) die EU bereit für Erweiterungen zu machen und 3.) die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität der EU zu stärken. Der Kerngedanke ist, den inneren Reformprozess und die aus geopolitischen Gründen notwendig gewordene Erweiterung, so die Autoren, im Zusammenhang anzugehen. Zeitlich sollen erste Empfehlungen zunächst bis zur Europawahl 2024, substanzelle Reformen dann in der neuen Wahlperiode (2024-2029) umgesetzt werden. Der Bericht gliedert sich in drei Teile: 1.) Schutz der Rechtsstaatlichkeit, 2.) Institutionelle Reformen und 3.) Vertragsänderung und Erweiterung.

Rechtsstaatlichkeit

Dieser Teil zielt sowohl auf das Innere der EU, das Rechtsstaatsproblem mit Polen² und Ungarn, als auch das Äußere des Erweiterungsprozesses, dessen Rechtsstaatserfordernisse nicht sinnvoll gefordert werden könnten, wenn die EU nicht einmal im Inneren ihre Probleme lösen kann. Der Bericht schleicht ein wenig um das Problem herum, dass die beiden Räte in der Vergangenheit nur halbherzig gegen Ungarn und Polen (und andere) vorgegangen sind. Die Frage der Rechtsstaatlichkeit stellt sich aus der Perspektive des supranationalen Sektors durchaus anders als aus der Perspektive des intergouvernementalen Sektors. In den Räten bleibt das schwarze Schaf am Ende doch ein Schaf, auch wenn die Supranationalen es möglicherweise für einen Wolf halten. Zum Schutz des Rechtsstaatsprinzips sprechen sich die Autoren für Empfehlungen auf zwei Ebenen aus: 1.) einer Ausweitung der Haushaltkskonditionalität, gefordert wird diesbezüglich der Ausbau zu einem generellen Sanktionsinstrument, und 2.) eine Neuformulierung von Art 7 EUV („*Umgang mit schwarzen Schafen*“) in Gestalt einer Einführung des Mehrheitsprinzips im ER, statt der Einstimmigkeit zur Identifizierung eines schwarzen Schafes, Automatismen durch Fristenformulierungen in den Räten und automatische Sanktionen bei Nichtätigwerden des kleinen Rates, der in der Vergangenheit häufig nicht tätig wurde und sich vornehm zurückhielt.

Institutionelle Reformen

Die vorgeschlagenen institutionellen Reformen lassen sich erkennbar von dem Gedanken der Machbarkeit leiten, grundstürzend weitergehende Reformen werden nicht angerissen und nicht empfohlen, man bewegt sich auf der Ebene des kleinen Zuschnitts. Fünf Empfehlungen werden ausgesprochen: 1.) Quantitative Eingrenzungen bei der Besetzung von EU-Institutionen, als da wären: die Beibehaltung der Abgeordnetenzahl im EP nach der Erweiterung und die Verkleinerung bzw. Umstrukturierung der Kommission, 2.) Übergang zu Mehrheitsentscheidungen „*in allen verbleibenden Politikbereichen*“, wobei die GASP ausgenommen wird, 3.) Stärkung der Legitimität in den politischen Prozessen

² Nach den Parlamentswahlen am 15. Oktober 2023 ist Polen aus dem Lager der Abtrünnigen ausgeschieden. Die Wiederannäherung an die EU, insbesondere die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit, wird sich aber schwierig gestalten. Der von der PIS gestellte durchaus mit Macht ausgestattete Staatspräsident und das durch die PIS gekaperte Rechtssystem verfügen über erhebliche Blockadekapazitäten.

(Harmonisierung des EU-Wahlrechts, Einigung zwischen ER und EP bei Kommissionspräsidentenwahl, Stärkung partizipativer Instrumente, Schaffung eines „*Amtes für Integrität, Transparenz und Korruptionsbekämpfung*“), 4.) Maßnahmen im Bereich der Kompetenzzuständigkeit bei „*unvorhergesehenden Entwicklungen*“ sowie eine gemeinsame Kammer der nationalen Höchstgerichte, 5.) Veränderungen in der Fiskalpolitik: absolute und relative Aufstockung des EU-Haushalts, Schaffung neuer Eigenmittel und ein Kreditaufnahmerecht auf EU-Ebene.

Vertragsreform und Erweiterung

In diesem Teil reflektiert sich die Ahnung der Zwölf, dass die Prozesse zur Vertragsreform und Erweiterung kompliziert werden und auf allerlei Widerstände stoßen könnten. Die Ausführungen verlieren sich teils in unübersichtlichen, technokratischen und an den Haaren herbeigezogenen Empfehlungen. Die Autoren gehen offensichtlich davon aus, dass es bei dem Standardverfahren zur Vertragsreform (Konvent plus Regierungskonferenz) Schwierigkeiten geben könnte und raten dann zu allerlei Alternativen.

Auch bei der Erweiterung rechnen die Autoren mit Problemen. In diesem Zusammenhang halten sie sich an die Theorie der differenzierten Integration. Sie unterscheiden – gewissermaßen als Halte- und Orientierungsvorrichtung – vier Integrationskreise: den inneren Kreis der vertieften Integration (Eurozone und Schengenraum), den überwölbenden Kreis der EU, den Kreis der Assoziierten und – neuerdings – den Kreis der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), eine auf Initiative Emanuel Macrons zurückgehende Formation. Die Erweiterung betreffe potenziell 10 Länder: die Staaten des Westbalkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) und Moldau, die bereits den Status des Beitrittskandidaten besitzen, die Türkei, mit der die Verhandlungen ausgesetzt sind, sowie die Ukraine³, Georgien und der Kosovo. Zeitlich ringen sich die Autoren zu der Aussage durch, dass bis zum Abschluss der nächsten Legislatur (2029) EU und Beitrittsländer bereit sein sollten, der Erweiterungsprozess also erst in den 30er Jahren beginnen würde.

Nach dem langen Krisenjahrzehnt von Eurokrise (2010-12), Flüchtlingskrise (ab 2015), Pandemiekrise (2020-22) und dem Russland-Ukraine-Krieg (ab 2014/2022) ist in der EU und bei ihren Beratern eine neue Bescheidenheit und eine auffallende Vergesslichkeit eingekehrt. Die **Bescheidenheit** bezieht sich auf die Bereitschaft zu Maßnahmen der Tiefenintegration. Sie ist nahezu gänzlich von der Agenda verschwunden. Das Papier der „*Gruppe der Zwölf*“ bewegt sich in seinen Reformempfehlungen durchweg auf der Ebene horizontaler technokratischer Maßnahmen, die die institutionelle Grundarchitektur der EU unbeeinflusst lassen. Das ist auch Ausdruck der „*Integrationsmüdigkeit*“, die sich in vielen Staaten der EU ausgebreitet hat. Politisch hat sich diese Integrationsmüdigkeit in dem Rechtsruck, wenn nicht in allen, dann doch den meisten EU-Staaten Gestalt gegeben. Den Federn der Autoren entwächst ein Gestrüpp von technokratischen Empfehlungen, Optionen, Alternativen, die nicht, aber auch gar nicht mit einer Tiefenintegration in Verbindung gebracht werden können.

Die **Vergesslichkeit** betrifft das Kernstück der europäischen Integration, die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Folgt man der Logik des Berichts gibt es in diesem Zusammenhang fast keinen Reformbedarf. Das ist wunderlich, war die Gruppe doch zur Hälfte mit französischen Experten besetzt. War es nicht ihr Präsident, der in seiner programmatischen Sorbonne-Rede 2017 eine ganze Palette von Reformideen vorgetragen hatte und in den Jahren danach immer wieder darauf zurückkam? Eine Ausnahme allerdings gibt es, sie betrifft den fiskalpolitischen Arm der Integration: Den Franzosen in der

³ Der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker äußerte sich in einem Interview der Augsburger Allgemeinen kritisch zu den der Ukraine gemachten Versprechen auf einen schnellen Beitritt. Die Ukraine sei „*auf allen Ebenen der Gesellschaft korrupt*“ und „*nicht beitreffähig*“; man sollte daher eine Strategie entwickeln, die sie an „*Teilen der europäischen Integration teilnehmen*“ lässt, was auf einen „*teilweisen Beitritt*“ hinausliefe.

Arbeitsgruppe gelang es immerhin die Frage der EU-Ressourcen in das Papier zu schmuggeln (S. 37 ff.). „Ein wesentlich umfangreicherer EU-Haushalt“ sei anzustreben, ferner die Ausweitung der Eigenmittel in Gestalt von EU-Steuern, die vertraglich abgesicherte Kreditaufnahmekompetenz der EU sowie die Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in die Verträge.

Der beginnende Russland-Ukraine-Krieg nötigte die Autoren schließlich auch zur Stellungnahme zur Erweiterung. Die „stärkste Motivation“ (S. 50) für die Erweiterung seien geopolitische Erwägungen, der Beitritt wird für „unerlässlich“ (S. 53) deklariert. Versteht man die Autoren richtig, sehen sie das Jahr 2030 als frühesten möglichen Termin. Die Probleme, die sich mit der in Frage kommenden Staatengruppe verbinden, werden aber nicht angesprochen oder gar vertieft:

- Auf die Ukraine bezogen ist diese Aussage: „Aus Gründen der Sicherheit und Stabilität können Länder mit fort dauernden militärischen Konflikten nicht der EU beitreten“ (S. 51). Der Hinweis der Autoren auf die differenzierte Integration kann nur so verstanden werden, dass am Ende der Beitragsverhandlungen die EPG als Auffangbecken übrigbleiben könnte.
- Auf den Serbien-Kosovo-Konflikt ist folgende Aussage bezogen: Länder, „die einen Gebietskonflikt mit einem anderen Bewerberland oder einem EU-Mitgliedstaat haben“ (ebd.) können nicht beitreten. Serbien betrachtet den Kosovo weiterhin als Bestandteil seines Staatsgebiets. Der Kosovo, der bislang nicht den Status eines Bewerberkandidaten innehat, wird nicht einmal von allen EU-Staaten anerkannt.⁴ Enge Beziehungen zu Russland, wie sie Serbien pflegt, seien, so der Außenbeauftragte der EU, nicht mit einer Mitgliedschaft in der EU vereinbar. Anzumerken wäre in diesem Zusammenhang, dass die EU im Inneren das gleiche Problem hat: Ungarn und zukünftig wohl auch die Slowakei pflegen ebenfalls enge Beziehungen zu Russland.
- Nicht explizit angesprochen wird auch das Thema Bosnien-Herzegowina. An der Staatsspitze steht ein Hoher Repräsentant (mit formal weitgehenden Befugnissen, aber wenig Akzeptanz in den Teilrepubliken). Ob das aus zwei Entitäten (Bosnien-Herzegowina und Serbische Republik) mit jeweils eigenen Verfassungen, Regierungen, Parlamenten und Verwaltungen bestehende Gebilde die nächsten Jahre überdauern wird, steht in den Sternen.
- Moldau und Georgien sind innenpolitisch in Hinblick auf West- oder Ostorientierung zerrissen. Moldau zerfällt in zwei Teile, der östliche Teil (Transnistrien) orientiert sich an Russland, der westliche Teil strebt in die westlichen Bündnisse. Extrem polarisiert in der Frage der West-Ost-Orientierung ist auch Georgien, ganz abgesehen noch von seinen abtrünnigen Teilrepubliken.

Die Konflikte und Probleme sind von EU-Seite her nur sehr begrenzt beeinflussbar. Die EU wird vor einem Dilemma stehen: wenn sie die nächste Legislatur (2024-29) die Erweiterung in das Zentrum ihrer Aktivitäten stellt und der worst case (aus der Perspektive der EU) – eine mit Russland vereinbarte Friedensordnung für die Ukraine kann nicht erreicht werden, Serbien hält seine Gebietsansprüche auf den Kosovo aufrecht, Moldau und Georgien verharren in internen Auseinandersetzungen und der „Staat“ Bosnien-Herzegowina löst sich auf – tritt ein, war die ganze Legislatur für die Katz. Man ist also nicht nur „unterwegs auf hoher See“, wie es im Titel der Studie heißt, sondern läuft Gefahr, das Schiff auf Sand zu setzen. Was, wenn die Ukraine „verliert“ und auf dem Balkan keine Ruhe einkehrt?

4

⁴ Die EU-Staaten Rumänien, Slowakei, Spanien, Griechenland und Zypern haben den Kosovo nicht als Staat anerkannt. Auf internationaler Ebene (UNO) wird der Kosovo von gut der Hälfte aller Staaten anerkannt.

Die Vorschläge des Europäischen Parlaments für eine Vertragsreform: Halbherziges aus einer zerstrittenen Versammlung

Mit einer knappen Mehrheit nahm das EP am 22. November 2023 einen umfangreichen Text zu einer Vertragsreform an (*„Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge“*). Darin fordert das EP die beiden Räte auf, einen Konvent mit anschließender Regierungskonferenz für eine Vertragsreform einzuberufen (*„so bald wie möglich“*). Im Kern beinhalten die Reformvorschläge, die mit konkreten Textänderungen für die EU-Verträge versehen sind (245 Veränderungsvorschläge), Änderungen in drei Bereichen: 1.) Eine Ausweitung des Kompetenzbereichs der Union auf die Felder Umwelt- und Klimaschutz, der in die „*ausschließliche Zuständigkeit*“ übergehen soll, eine Teilzuständigkeit für Gesundheit, Energie (gefordert wird eine „*Energieunion*“) und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). 2.) Den fast vollständigen Ersatz der Einstimmigkeit durch die Qualifizierte Mehrheit für die Zuständigkeitsbereiche der Union und 3.) Die Stärkung der Rolle des Parlaments im europäischen Institutionengefüge.

Nicht äußert sich das EP zu wirtschaftspolitischen Fragen und zu der Vertiefung der WWU, mit zwei Ausnahmen: Ohne jeden Zusammenhang (Aufgabenbestimmung, Instrumente, Ziele) wird vorgeschlagen, dass aus dem Kreis der Kommissare ein „*Minister der Union für wirtschaftspolitische Steuerung*“ bestimmt werden soll. Außerdem: Der bisherige Artikel 122 des AEUV, in dem Sondermaßnahmen für Mitgliedstaaten bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten, Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen vorgesehen sind (bis hin zu einem finanziellen Beistand), soll gestrichen und durch eine allgemeine Notstandsregelung mit außerordentlichen Befugnissen der Kommission ersetzt werden (als AEUV, Art. 222).⁵

Leitgedanke der institutionellen Vorschläge ist die Einrichtung eines „*Zweikammersystems*“, in deren Rahmen das EP erheblich gestärkt und mehr in den Vordergrund gerückt würde. Ihm soll fortan das Initiativrecht für Rechtsvorschriften zukommen, darüber hinaus soll es Mitgesetzgeber bei der Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), über den bisher allein der ER entscheidet, werden. Der Kommissionspräsident sollte umbenannt werden in „*Präsident der Union*“. Eine weitere Aufwertung für das EP ergäbe sich aus dem Vorschlag bei der Wahl des Präsidenten der Kommission: Das Procedere soll umgekehrt werden, Wahl im EP, dann Bestätigung durch den ER. Die Kommission soll umbenannt werden in „*Europäische Exekutive*“ – ein etwas technokratischer Begriff, vor dem Begriff „*Regierung*“ war man offensichtlich zurückgeschreckt –, der bisherige Kommissionspräsident würde zum „*Präsidenten der Europäischen Union*“ – was eigentlich noch mehr Kalamitäten einbringt in Hinblick auf den Präsidenten des ER. Der bisherige Hohe Vertreter der GASP soll umbenannt werden in „*Minister der Union für Außen- und Sicherheitspolitik*“, ein altes Projekt aus der Verfassungsdiskussion der Jahre 2004/05. Im Bereich der GASP wird materiell eine „*Verteidigungsunion*“ gefordert, mit dauerhaft stationierten europäischen „*Militäreinheiten*“, einer „*Ständigen Eingreifkapazität*“, eines gemeinsamen Beschaffungswesens und einem eigenen Haushalt für die GASP. Auch der Gerichtshof soll aufgewertet werden, u.a., soll ihm die Entscheidungsbefugnis über das Verfahren gemäß Art 7 EUV übertragen werden („*Umgang mit schwarzen Schafen*“).

Schon die nur knappe Mehrheit (292 dafür, 274 dagegen, 44 Enthaltungen) bei der Abstimmung im EP schwächt den Vorschlag. Die konservative Fraktion im EP, die EVP, war zerrissen und stimmte zu großen Teilen, da ihr die Vorschläge zu weit gingen (!), mit den rechtsradikalen, nationalistischen, europafeindlichen Kräften gegen den Veränderungskatalog. Der Katalog selbst ist aber auch halbherzig, unausgegoren und teils handwerklich schlecht gemacht. Halbherzig, weil er keine Vorschläge zum Wahlsystem enthält, keine Vorschläge zur Zusammenlegung der Präsidentenämter, keine Vorschläge zu einem

⁵ Artikel 122 des AEUV war die europarechtliche Grundlage für die Auflage des NextGenEU-Programms.

wirklichen Haushaltsrecht, keine Vorschläge zur Vertiefung der WWU. Vorschläge, die an der Basis des mit einem Demokratiedefizits behafteten EP angreifen, z.B. der Einführung gleicher Wahlen in Europa und der Umkehrung im Gesetzgebungsverfahren (1. EP, dann 2. der kleine Rat) werden ebenfalls nicht unterbreitet. Unausgegoren und handwerklich schlecht, weil wie Schnee im Sommer ein „*Minister für wirtschaftspolitische Steuerung*“ hereinschneit. Der Vorschlagskatalog verbleibt letztlich im Symbolischen der Begriffsänderungen.

5

Ursula von der Leyens Ausblick auf die nächste Legislatur: Die Rede zur Lage der Union als Absage an die Vertiefung

Wohin die Reise der europäischen Integration in den verbleibenden zwanziger Jahren gehen soll, machte die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer letzten Rede zur Lage der Union am 13. September 2023 deutlich. Da sie von der zentralen Akteurin aus dem supranationalen Sektor gehalten wurde, kommt ihr naturgemäß eine höhere Bedeutung zu als den zuvor referierten Beiträgen. Der Redeanlass bot von der Leyen die Möglichkeit, auf der Basis einer **kritischen** Analyse zur Lage der Union einen programmativen Ausblick auf die nächste Legislatur abzuleiten. Um es vorwegzunehmen: Zur Lage der Union äußert sich die Kommissionspräsidentin nicht, sie äußert sich selbstbewirräuchernd zum Green Deal, verliert sich in wirtschaftspolitischem Kleinklein, noch schlimmer im Bereich „*Digitales*“, schönt die Situation im Bereich „*Globales, Migration und Sicherheit*“, um abschließend auf die eigentliche Herzensangelegenheit der Aufnahme der Ukraine in die EU zu kommen. Die Null-Aussagen zur Lage der Union sind das Erste, was an der Rede auffällt.

Ein Zweites, das an der Rede auffällt, ist, dass die Kommissionspräsidentin an keiner Stelle mit dem intergouvernementalen Sektor anecken will. Dabei gehört es zu den Kernaufgaben der Kommission als Gegenspielerin zu den Räten Vorstellungen zu entwickeln, wie der supranationale Sektor sein Gewicht und seine Kompetenz ausweiten kann. Von der Leyen schließt ihren Frieden mit den Intergouvernementalen, weil sie bei der angesteuerten Wiederwahl auf sie angewiesen ist.

Das Dritte, das auffällt, sind die Leerstellen der Rede. Was ist die tatsächliche Lage der Union?

Der sich in der EU ausbreitende Nationalismus

Jean-Claude Juncker beendete seine Abschiedsrede als Kommissionspräsident 2019 mit dem Satz: „*Bornierter Nationalismus ist eine Lüge und Gift.*“ Die von Juncker charakterisierte Lage ist in der „*Regierungszeit*“ der Kommission von der Leyen nicht besser geworden, im Gegenteil.

Europa, einst gegründet mit dem Ziel der Überwindung des Nationalismus, ist seinem Ziel sieben Jahrzehnte nach Gründung von EWG/EGKS ein beachtliches Stück nähergekommen. Könnte man jedenfalls denken, wenn man von der Leyens Rede verfolgt hat, wenigstens taucht der Begriff „*Nationalismus*“ in ihrer Rede an keiner Stelle auf, sie streift das Problem nicht einmal. Vis à vis des Rednerpults der Präsidentin saßen 175 Deputierte – zählt man die Fraktionen von EKR (Europäische und Konservative Reformer), ID (Identität und Demokratie) und die Fraktionslosen (selbst überwiegend Europafeinde) zusammen –, die dreierlei eint: der Nationalismus, die EU-Feindlichkeit und dass sie in einem Gebäude sitzen, in dem es zwar gute Diäten gibt, das sie aber am liebsten schließen und dem Denkmalschutz übergeben würden. 175 Deputierte, das sind fast genau ein Viertel des gesamten EU-Parlaments. Man

darf Wetten darauf abschließen, dass bei der anstehenden Wahl im Juni 2024 aus einem Viertel mindestens ein Drittel wird, Wetten, auf die es allerdings keine exorbitanten Gewinnquoten geben wird.

Wenn von der Leyen am Tisch des ER, der Schwesterinstitution der europäischen Doppelregierung, Platz nahm, traf sie dort auf folgende Regierungsspitzen: eine postfaschistische Regierungschefin (Italien), zwei durch so genannte Rechtspopulisten getragene Rechtsregierungen (Schweden und Finnland), einige im Übergang zum Rechtspopulismus befindliche Ländervertreter (Frankreich, Spanien, Österreich, neuerdings die Niederlande) – alle aus dem alten Westeuropa. Und aus Osteuropa: zwei offen rechtsnationale Regierungsführer (Polen und Ungarn) sowie ein Sammelsurium von Regierungsführern, die instabile, teils oligarchische, meist nationalistische Richtungen vertreten. Eine durch den polnischen Regierungswchsel eingeleitete Gegenbewegung ist nicht erkennbar. Es bedarf keiner großen Rechenkunst und Wahrsagerei, dass in von der Leyens zweiter Amtszeit, wenn sie denn kommt, der ER den Übergang zu einer Mehrheit von rechtsnationalen, europaskeptischen bis europafeindlichen Regierungen vollzieht. De Gaulle wird im Grab zucken und wehmütig an sein „*Europa der Vaterländer*“ denken. Hat die Kommissionspräsidentin dazu eine Idee, die sie in ihrer Rede versteckt hat? Auch eine sehr akribische Recherche ergibt: Nein! Sie hat keine Idee, keinen Plan B, keinen Ansatz, in ihrer Rede schweigt sie das Thema einfach weg.

An zwei Stellen der Rede taucht das Thema allerdings doch auf, indirekt, versteht sich. Mit den Postfaschisten aus Italien hat sie ein Arbeitsbündnis begründet, indem sie in Tunesien mit der dortigen Regierung als „*Team Europa*“ auftrat und ein „*Partnerschaftspaket*“ zur Eindämmung der Flüchtlingsströme vereinbart hat. Deutet sich hier die zukünftige Strategie in ihrer zweiten Amtszeit an: Einbindung der Europafeinde in die Europapolitik? Man weiß es nicht. Milde wird auch mit den Abtrünnigen aus Osteuropa, Polen und Ungarn, umgegangen. Sie werden als solche nicht erwähnt, nur, dass die „*Berichte zur Rechtsstaatlichkeit für die Kommission höchste Priorität*“ genießen.

Die unvollendete WWU

Die WWU und alle damit zusammenhängenden Fragen erwähnt die Kommissionspräsidentin mit keinem Wort, nicht einmal die laufenden Verhandlungen zum Stabilitätspakt wecken ihr Interesse. Stattdessen: Ankündigung einer „*Antisubventionierungsuntersuchung*“, kritiklose Unterordnung unter die geoökonomische US-Strategie („*De-Rising*“), skandalöse Propaganda für das postkoloniale Anwerben von Arbeitskräften in der Zweiten und Dritten Welt, Beifall für die hochproblematische Zinspolitik der EZB zur Inflationsbekämpfung und, was nicht fehlen darf, der übliche Lärm um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas. Statt schonungsloser Bestandsaufnahme der europäischen Fähigkeiten auf dem Gebiet der digitalen Hightech-Industrie, Lobhudeleien über das europäische Brimborium im Outputbereich. Und: Es wird ein neues Amt eingerichtet, ein „*KMU-Beauftragter der EU*“, und Mario Draghi wird einen „*Bericht über die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit*“ erstellen.

Die notwendigen institutionellen Reformen

Kein Sterbenswörtchen verliert die Kommissionspräsidentin auch zu überfälligen institutionellen Reformen. Nicht zum Wahlsystem, nicht zu ihrem eigenen Amt – und sie hätte Anlass dazu⁶ –, nicht zu

⁶ Die EU gönnt sich zwei Präsidenten, den Präsidenten der Kommission und den Präsidenten des ER. Den Kommissionspräsidenten gibt es schon sehr lange (mit dem Inkrafttreten des EWGV, 1957), den anderen, den Präsidenten des großen Rats erst seit dem Lissabon-Vertrags (2009). Anfängliche Vermutungen, der Präsident des ER würde sich zu einem besseren Generalsekretär entwickeln, haben sich nicht bestätigt. Die bisherigen Vertreter (Herman van Rompuy, Donald Tusk, Charles Michel) haben dafür gesorgt, dass das Amt innerhalb des europäischen Institutionengefuges politisch aufgewertet wurde bis hin dazu, dass es für die Außenrepräsentation der EU zuständig und damit zum Rivalen des Kommissionspräsidenten wurde. Bei internationalen Zusammenkünften (G-

anderen institutionellen Reformen. An die Vorarbeiten der Konferenz zur Zukunft Europas oder der Gruppe der Zwölf knüpft sie nicht an. Mit der Unterordnung unter die Strategie der Intergouvernementalen, die Vertragsreformen scheuen wie der Teufel das Weihwasser, und der Festlegung auf Erweiterung um jeden Preis steuert von der Leyen die EU in eine ziemlich sackige Sackgasse.

Eine realistische Einschätzung der eigenen Geopolitik

Einen breiigen Pudding röhrt von der Leyen, als sie auf ihre Ankündigung der „*Geopolitischen Kommission*“ zu sprechen kommt. Die üblichen Floskeln von der „*Zusammenarbeit nur mit rechtmäßigen Regierungen*“, der „*historischen Zäsur*“ und dem neuen „*Blockdenken*“, dem Zurück zur „*regelbasierten Ordnung*“, aber mit „*mehr Verteilungsgerechtigkeit*“ wimmeln im Redetext. Gefeiert wird das mit zehnjähriger Verspätung kommende Projekt „*Global Gateway*“ mit Indien, das, wie mittlerweile bei Kommissionsinitiativen üblich, nicht auf zusätzliche Investitionen setzt, sondern privates Kapital aktivieren werden soll (nicht einmal ein Drittel des chinesischen Seidenstraßen-Projekts). Im Bereich der Migrationspolitik liegt der Schwerpunkt auf dem neuen Migrations- und Asylpaket sowie dem Kampf gegen Schlepper.

Der Schlüsselsatz in von der Leyens Rede lautet: „*Wir können und sollten nicht auf eine Vertragsänderung warten, um die Erweiterung voranzubringen. Eine erweiterungsfähige Union können wir rascher erreichen.*“ Das klingt nach Pragmatismus, was den Europäern an und für sich und ansonsten gut zu Gesicht steht. Aber es ist in diesen Zeiten ein hochproblematischer Pragmatismus. Auf die Vertiefung grundsätzlich zu verzichten, darf eine Kommissionspräsidentin eigentlich gar nicht, sind die Realisierungschancen auch noch so gering. Die Vertiefung gehört zur Aufgabenbeschreibung einer Kommissionspräsidentin, nicht die Erweiterung. Die eigentliche Krux an dem bedingungslosen Plädoyer für die Aufnahme der Ukraine in die EU – der Kern der Erweiterungsphantasien, denn die Westbalkanstaaten sind zu unbedeutend und wurden schon jahrelang hingehalten – ist, dass damit ein Vorhaben verkündet wird, das die EU – und schon gar nicht die Kommission – überhaupt nicht beeinflussen, nicht kontrollieren und nicht steuern kann. Krux bedeutet eine Herausforderung, die auch Schmerzen und Leid nach sich zu ziehen vermag. Die deutsch-französische „*Gruppe der Zwölf*“ hatte dafür die passende Metapher gefunden: „*Unterwegs auf hoher See*“. Dass man „*auf hoher See*“ auch Schiffbruch erleiden kann, kommt von der Leyen nicht in den Sinn. Stattdessen schraubt sie den Beitritt der Ukraine hoch zur „*historischen Aufgabe*“ Europas, stilisiert ihn zu der „*Vollendung unserer Union*“. Nur „*Größe und Gewicht*“, so die Präsidentin zur Aufnahme der Ukraine in die EU, zählen in der zukünftigen Welt. Mit der „*Größe*“ hat sie Recht, die Ukraine wäre der größte Territorialstaat in der EU mit einer zwar abnehmenden, aber doch noch beträchtlichen Bevölkerung. Ob das „*Gewicht*“ der EU damit zunimmt, kann bezweifelt werden, eher hängt ihr ein weiterer Klotz am Bein, die EU könnte einen großen Batzen ihrer Umverteilungstöpfe (v.a. den Agrar- und den Kohäsionsfonds) umwidmen in den Wiederaufbau eines fundamental geschwächten Landes. Und schließlich: „*Größe und Gewicht*“ zählen in der Geopolitik für sich genommen gar nichts, wenn ihnen die eigentliche materielle Grundlage fehlt, das militärische Ge-
waltpotential.

7, G-20, NATO usw.) ist die EU immer durch eine Doppelspitze vertreten. Peinliche Gestalt nahm die Rivalität zwischen beiden Ämtern im Zusammenhang mit der „*Sofagate-Affäre*“ 2021 an, als anlässlich der Verhandlungen zwischen der EU und der Türkei bei dem Pressetermin Michel neben dem türkischen Präsidenten Platz nahm und die Kommissionspräsidentin allein im Raum stand. Protokollarisch war das korrekt, da der Präsident des ER als Staatsgast gilt. Von der Leyen musste schließlich auf einem entfernten Sofa Platz nehmen und damit am Katzentisch. – Juncker hatte sich in seiner Amtszeit des Öfteren für eine Fusion der beiden Ämter starkgemacht, was innerhalb des Lissabon-Vertrags möglich gewesen wäre.

Offensichtlich setzt die Kommissionspräsidentin auf die bewährte Methode der „*self-fulfilling prophecy*“: Wenn der Beitritt der Ukraine nur oft und pathetisch genug angekündigt wird, dann wird er schon kommen. Die Sache hat nur einen Haken: Bei all dem Geplärre um den Beitritt wird die geopolitische Voraussetzung verschwiegen, nämlich dass der Vorgang einen „*Diktatfrieden*“ mit Russland unterstellt.

Indem von der Leyen der Vertiefung eine Absage erteilt, macht sie sich als Kommissionspräsidentin einer fundamentalen Pflichtverletzung schuldig. Die Vertiefung der Union voranzutreiben, gehört, wie gesagt, zu den Kernaufgaben der Kommission, ist ihr in die DNA geschrieben. Für die Erweiterung ist der intergouvernementale Sektor zuständig, nicht nur weil er die Letztentscheidung darüber innehat, sondern weil die inhaltliche Frage – soll noch einer in unseren Club aufgenommen werden? – auch ihn selbst betrifft.⁷

Fazit

Vor den anstehenden Europawahlen wird die Matrix der Themen, das zeigen die referierten fünf Beiträge, von den Gegensatzpaaren Erweiterung vs. Vertiefung einerseits und Belassen beim Status quo vs. Vertragsänderung andererseits bestimmt. Dampft man die Beiträge diesbezüglich in knappen Wörtern zusammen, zeichnet sich folgendes Bild ab:

- Die **Zukunftskonferenz** hat sich in ihrem Abschlussdokument auf ein ganz buntes Bukett von wünschenswerten und erstrebenswerten europäischen Zielen geeinigt. Die Bürgerinnen und Bürger haben einen Katalog der Wünsche aufgestellt, die Vertreter der Institutionen haben sie gewähren lassen. Die Frage der Vertragsänderung spielte nur marginal eine Rolle, ebenso wenig die der Erweiterung und des institutionellen Um- und Weiterbaus der europäischen Architektur.
- Die **Denkfabriken** denken – eigentlich entgegen ihrem Sinn und Auftrag – nur im Bereich des Machbaren, d.h. jenseits von Vertragsänderungen und Vertiefungen. Experten für das Machbare sind definitionsgemäß Politiker, Denker sind für anderes zuständig.
- Die **Gruppe der Zwölf** versucht Vertragsänderungen und Erweiterung zusammen anzugehen. Immerhin ist den deutschen und französischen Experten klar, dass es sich dabei um eine „*komplexe*“ Aufgabe handelt. Ihr Bericht hat eine Ahnung von den möglichen sich auftürmenden Schwierigkeiten – und auch den Gefahren auf „*hoher See*“.
- Das **Europaparlament** geht an seinem Ausgangspunkt v.a. von sich selbst aus, nachvollziehbar erweise. In seinen Vorschlägen findet sich das entschiedenste Plädoyer für die Vertragsrevision. Bei der es selbst betreffenden Kernfrage, warum das EP nur ein „*Scheinparlament*“ ist, biegt es aber ab.
- Die **Kommissionspräsidentin** ist in ihren Vorstellungen zur Zukunft der EU am einfachsten zusammenzufassen: keine Vertragsänderung, schnellstmögliche Aufnahme der Ukraine in die EU. Früher war oft von der Kommission als „*Motor der Integration*“ zu lesen, was immer bedeutete, die Vertiefung zum Thema zu machen. Jetzt beschäftigt man sich mit dem Gegenteil, der Erweiterung.

⁷ Die Grundlinien der Reden von der Leyens zur Lage der Union bestanden aus: Verklärung und Moralisierung (besonders peinlich dieser Zuckerguss: „Aber in all ihrer Unvollkommenheit ist unsere Union doch von schöner Einzigartigkeit und von einzigartiger Schönheit ... Eine Union mit einer Seele“, 2021), Hinwendung zur Geopolitik und Abwendung von der Vertiefung, insbesondere in Hinblick auf die Vollendung der WWU, die vollständig aus dem Blick geriet.

Bei aller Unterschiedlichkeit, die in den Texten zum Ausdruck kommt, scheinen sich doch Tendenzen abzuzeichnen:

- 1.) Das Thema der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion liegt für die nächsten Jahre auf Eis. Kommt es zu neuerlichen wirtschaftlichen oder geopolitischen Schocks, wird weiter zu Ad-hoc-Maßnahmen gegriffen.
- 2.) Blockiert ist offensichtlich auch das Thema der Vertragsrevision. Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich: die Einfallslosigkeit aus dem supranationalen Sektor, die Blockade seitens des intergouvernementalen Sektors, der nach der Europawahl aus einem mächtigen Block europareservierter, -skeptischer, bis -feindlicher Kräfte bestehen wird.
- 3.) Die Erweiterungsperspektive, jüngst durch den Jahresabschlussgipfel des ER, der die Ukraine zum Beitrittskandidaten kürte, weiter vorangetrieben, könnte sich am Ende als Fallgrube erweisen. Alle denkbaren Szenarien, auch das aus EU-Perspektive beste, über den Ausgang des Russland-Ukraine-Krieges haben das Potential, die EU in einem Maße zu beschäftigen, das sie überfordern wird.
- 4.) Aus diesen Bredouillen heraus resultiert das Bedürfnis der „*letzten Europäer*“, sich mit irrelevanten Nebenthemen zu beschäftigen, v.a. mit dem „*technokratischen*“ Thema des Übergangs zu mehr Mehrheitsentscheidungen. Der in dem Plädoyer für mehr Mehrheitsentscheidungen zum Ausdruck kommende Versuch, „*schwarze Schafe*“ von oben her in die Herde zurückzuzwingen und wieder zu „*weißen Schafen*“ umzufärben, bricht sich aber an dem intergouvernementalen Grundcharakter der EU.

Literatur

Conference on the Future of Europe, 2022: Report on the Final Outcome. The future is in your hands.
[20220509RES29121.pdf \(europa.eu\)](https://www.conference-on-the-future-of-europe.eu/sites/default/files/2022-09/20220509RES29121.pdf)

Nicolaides, Kalypso/Ondarza, Nicolai von/Russack, Sophia 2023: The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe.

[xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf \(ceps.eu\)](https://www.ceps.eu/documents/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf)

Gruppe der Zwölf, 2023: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern. Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU.

[230919-deu-fra-bericht-data.pdf \(auswaertiges-amt.de\)](https://www.auswaertiges-amt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Politik/International/Deutschland/Fremd/230919-deu-fra-bericht-data.pdf)

Europäisches Parlament, 2023: Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge.
[TA \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/TA/europa.eu)

Leyen, Ursula von der, 2023: State of the Union 2023. Europa stellt sich seinem historischen Auftrag.
[Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2023.pdf](https://www.consilium.europa.eu/pt/press-releases/2023/09/12/rede-von-pr-sidentin-von-der-leyen-zur-lage-der-union-2023.pdf)

