

Sitzung der 73. Europaministerkonferenz

am 8./9. März 2017 in Brüssel

TOP 4 60 Jahre Römische Verträge / Zukunft der EU

Berichterstatter: Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

Bericht

I. Hintergrund

60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge hat der europäische Integrationsprozess unbestreitbare Resultate im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenwachsen Europas erreicht und die Stellung Europas in der Welt gestärkt. Mit den politischen und wirtschaftlichen Krisen der vergangenen Jahre verlor eine wachsende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern jedoch das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der EU und in die Idee, dass die EU stärker ist als der einzelne Mitgliedstaat.

Die rechtspopulistischen und europaskeptischen Parteien, die sich in beinahe allen EU-Mitgliedstaaten etablieren, geben schon seit Jahren Anlass zur Besorgnis. Das Brexit-Referendum, mit dem am 23. Juni 2016 51,9 Prozent der britischen Bevölkerung den Austritt Großbritanniens aus der EU forderten, zeigte sich als das bisher stärkste Symptom des verlorenen Vertrauens.

Vor diesem Hintergrund ist der 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge Anlass und Verpflichtung, das Erreichte zu bilanzieren und den Integrationsprozess mit neuen Impulsen zu versehen, neue Reformansätze zu finden, notwendige Weichenstellungen vorzunehmen und so das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die europäische Integration zu stärken.

II. Entwicklungen auf EU-Ebene

Seitens der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und vieler nationaler Regierungen manifestiert sich spätestens seit dem Brexit-Referendum die Absicht: „Wir müssen besser darin werden, Ergebnisse zu liefern bei den Themen, die wir auf

europäischer Ebene angehen wollen.“¹ Konturen der beginnenden Reformdebatte finden sich in der State-of-the-Union-Rede von Kommissionspräsident Juncker und im Schreiben des Präsidenten des Europäischen Rates Tusk von September 2016 an die Staats- und Regierungschefs, in der Erklärung des informellen Gipfeltreffens der EU-27 in Bratislava, sowie im Statement von Bundeskanzlerin Merkel während des Malta-Gipfels 2017.

Die EU-Organe beabsichtigen, anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 2017 ihre Vorstellungen zur Zukunft der EU zu konkretisieren. Die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten wollen in Rom den in Bratislava eingeleiteten Prozess zu einem vorläufigen Abschluss bringen und Orientierungen für die gemeinsame Zukunft festlegen. Die Kommission hat am 1. März ein Weißbuch über die Zukunft der EU vorgelegt, das sich mit Maßnahmen zur Reform der EU mit 27 Mitgliedstaaten und mit der Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion befasst.

Bundeskanzlerin Merkel äußerte während des Gipfels in Malta am 3. Februar 2017, dass sich die bevorstehende „Erklärung von Rom“ an die Berliner Erklärung² zum 50. Jahrestag anlehnen und auf die Wertebasis sowie das Erreichte der Union abstellen werde. Die „Erklärung von Rom“ werde die beabsichtigte Entwicklungsrichtung der Union im Zeitraum der nächsten zehn Jahre beschreiben und die Agenda von Bratislava³ als Baustein enthalten. Die Rolle Europas in der Welt (u. a. der Beitrag zur Globalisierung), die Zugehörigkeit zu Bündnissen und die Darstellung von Auffassungen zur multilateralen Zusammenarbeit würden erläutert. Die Bundeskanzlerin betonte, die Mitgliedstaaten hätten aus der Geschichte der letzten Jahre gelernt, dass es eine „Europäische Union mit verschiedenen Geschwindigkeiten geben wird, dass nicht alle immer an den gleichen Integrationsstufen teilnehmen werden“.⁴

Befördert durch den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Union, im Zusammenhang mit der Wahl des US-Präsidenten Trump und angesichts der wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen, vor denen die Union derzeit steht, ist eine Reihe von Impulsen für die künftige Entwicklung der Union zu erwarten. Es ist

¹ Gemeinsame Erklärung der Außenminister Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande vom 25. Juni 2016, Quelle: https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160625_Gemeinsam_Erklaerung_Gruenderstaatentreffen.html.

² http://europa.eu/50/news/article/070326_b_de.htm.

³ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

⁴ <http://europa.eu/!dY98Rv>.

davon auszugehen, dass Deutschland bei all diesen Prozessen eine aktiv gestaltende Rolle im Sinne des „Führens aus der Mitte“⁵ zukommen wird. Die spürbar verstärkten Bemühungen um zielführende Diskussionen, um die Beschleunigung von festgefahrenen Prozessen und die möglichst schnelle Einigung in oft langjährig verhandelten Bereichen sind für die Wahrnehmung europäischer Erfolge von großer Bedeutung. Beispielhaft hierfür stehen die Politikfelder digitaler Binnenmarkt, Energieunion, Gemeinsames Europäisches Asylsystem, gemeinsame Verteidigungspolitik sowie Schutz der EU-Außengrenzen.

Am 6. März 2017 einigten sich die Außen- und Verteidigungsminister der Europäischen Union im Rahmen einer gemeinsamen Ratssitzung auf Schlussfolgerungen zur Intensivierung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik⁶. Zentraler Bestandteil des Ratsbeschlusses ist die kurzfristige Einrichtung einer gemeinsamen „Militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit“ für Auslandseinsätze der EU.

III. Aktuelle Entwicklungen

III.1. Institutionelle Reformen

Das Europäische Parlament nahm im Plenum vom 16. Februar 2017 den Vorschlag des Fraktionsvorsitzenden Guy Verhofstadt (ALDE/BE) für eine „umfassende und gründliche Überarbeitung des Vertrags von Lissabon“⁷ an. Wesentliche Inhalte der Entschließung sind u. a. eine deutliche Verkleinerung der Kommission, ein einziger Sitz für das Parlament sowie ein Initiativrecht für Parlament und Rat im Gesetzgebungsverfahren. Der Europäische Rat soll in den Ministerrat integriert werden (womit implizit auch das Einstimmigkeitsprinzip unter den Staats- und Regierungschefs überwunden würde). Das nationale Vetorecht für die Finanzierung der EU soll abgeschafft werden und zur Beendigung der „Europa à la carte“-Praxis sollen keine Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten im Bereich der ausschließlichen EU-Kompetenzen mehr zugelassen werden. Änderungen an den EU-Verträgen sollen zudem bereits in Kraft treten, sobald sie von einem Fünftel der nationalen Parlamente (und dem Europäischen Parlament) ratifiziert worden sind. Staaten, die eine solcherart beschlossene Vertragsreform nicht mittragen wollen, bliebe nur noch der Austritt oder ein „assoziierter Status“⁸. Daneben soll der EU-Haushalt mit echten Eigenmitteln ausgestattet werden. Vorgeschlagen wird ferner die Schaffung des Amtes eines EU-

⁵ Vgl. Rede BM'in v. d. Leyen während der Münchener Sicherheitskonferenz 2015.

⁶ <https://eu-un.europa.eu/eu-council-conclusions-progress-implementing-eu-global-strategy-area-security-defence/>.

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0390+0+DOC+XML+V0//DE&language=de>.

Finanzministers, der bei der Kommission angesiedelt sein und u. a. mit der Verwaltung der neu einzurichtenden Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet beauftragt werden soll.

Ebenfalls am 16. Februar 2017 hat das Europäische Parlament eine „Entschließung zu der Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet“⁸ angenommen. Mit den von Reimer Böge (EVP/DE) und Pervenche Berès (S&D/FR) vorgelegten Vorschlägen sollen die Ökonomien der Eurozone einander angeglichen werden. Die Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet soll vor allem drei Funktionen erfüllen: Anreize zu Strukturreformen bieten, asymmetrische Schocks (insbesondere, wenn sich bestimmte wirtschaftliche Ereignisse auf die Wirtschaften der Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirken) absorbieren helfen und das gesamte Euro-Währungsgebiet bei symmetrischen Schocks stabilisieren.

III.2. Kern-Europa mit Assoziierungsabkommen

Der „assozierte Status“, der in der von Verhofstadt initiierten Entschließung nicht näher konkretisiert wird, greift die vielfach erwogene Idee eines Kern-Europas auf, das die Lösung für eine zu heterogen gewordene, sich selbst blockierende EU in einer differenzierten Integration sieht. Dabei schreiten die kerneuropäischen Länder auf dem Weg der Einigung nötigenfalls auch ohne die Länder der Peripherie voran⁹.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch die sog. „Kontinentale Partnerschaft“, wie sie in dem Kurzdossier „Europa nach dem Brexit: Ein Vorschlag für eine Kontinentale Partnerschaft“¹⁰ von europäischen Wissenschaftlern und Politikern (u. a. Norbert Röttgen) vorgeschlagen wird. In dem Dossier wird ein Europa der zwei Kreise angestrebt:

- einem inneren Kreis der überstaatlichen EU und der Eurozone und
- einem äußeren Kreis von Ländern, die in einer strukturierten zwischenstaatlichen Partnerschaft involviert sind.

Dabei würden die im äußeren Kreis angebondenen Staaten an drei Elementen des EU-Binnenmarkts, nämlich dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr teilnehmen. Ausgenommen wären sie vom vierten Element, der Personenfreizügigkeit.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0050+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

⁹ De facto existieren in der EU bereits verschiedene Stufen der Integration. Die Idee eines Kerneuropas stellt eine Variante der differenzierten Integration dar.

¹⁰ Vgl.: <http://www.norbert-roettgen.de/artikel/europa-nach-dem-brexit-ein-vorschlag-fuer-eine-kontinentale-partnerschaft>.

Zwar hält das Papier eine gewisse temporäre Arbeitsmobilität für nötig, um den Unternehmen die grenzüberschreitende Tätigkeit im Binnenmarkt zu ermöglichen. Doch darüber hinaus würde die Arbeitsmigration in beide Richtungen durch Quoten geregelt. Zwingend wären Beiträge dieser Staaten in den EU-Haushalt, u. a. um die Kohäsionspolitik mitzufinanzieren. Angestrebt würde zudem eine enge Kooperation in weiteren Bereichen wie Energie- und Klimapolitik, Außenpolitik, Sicherheit und eventuell Verteidigung.

III.3. Möglichkeiten des Lissaboner Vertrags ausschöpfen

Zum Thema „Verbesserung der Funktionsweise der EU durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“¹¹ hat das Europäische Parlament am 16. Februar 2017 auf Initiative von Elmar Brok (EVP/DE) und Mercedes Bresso (S&D/IT) eine weitere EntschlieÙung angenommen. Darin werden institutionelle wie auch fachpolitische Entwicklungspotenziale innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens identifiziert und Optionen der bestehenden Verträge aufgezeigt, die geeignet sind, mittelfristig die Handlungsfähigkeit der EU in kritischen Bereichen wiederherzustellen oder zu stärken. Vorgeschlagen wird u. a., dass

- der Ministerrat in eine wirkliche zweite Gesetzgebungskammer umgewandelt wird. Die derzeitigen spezialisierten legislativen Ratsformationen sollen als Vorbereitungsgremien für eine einzige legislative öffentliche Ratstagung nach dem Muster der Arbeitsweise der Ausschüsse des Europäischen Parlaments genutzt werden,
- jeder Mitgliedstaat mindestens drei Kandidaten beiderlei Geschlechts für das Amt „seines“ Kommissars/“seiner“ Kommissarin benennen sollte,
- der Rat vollständig zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit übergeht, wo immer dies vertragsgemäß möglich ist, so dass wichtige Gesetze nicht blockiert werden können und der Gesetzgebungsprozess beschleunigt wird,
- ein ständiger Rat der Verteidigungsminister eingesetzt wird, um die Verteidigungspolitiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren.

Die EntschlieÙung bildet zusammen mit den unter III.1. genannten Stellungnahmen das Paket, mit dem das Europäische Parlament seine Position zur Zukunft der EU im Vorfeld des 60. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge festgelegt hat.

¹¹ Siehe: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0049+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

III.4. Gipfel von Rom – Vorbereitung der Erklärung

Im Rahmen des Europäischen Rates am 9./10. März 2017 wird es ein Treffen der EU-27 geben, bei welchem die Erklärung von Rom vorbereitet werden soll. Bereits beim Malta-Gipfel am 3. Februar 2017 präsentierten die Niederlande in diesem Zusammenhang das „BENELUX Memorandum“¹², welches inhaltliche Vorschläge für die Erklärung von Rom enthält. Darin wird u. a. betont, dass die EU sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren werde und es verschiedene Wege der Integration und verstärkten Zusammenarbeit gebe.

III.5. Weißbuch zur Zukunft der EU und der WWU

Die Kommission hat das Weißbuch mit dem Titel „Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“ am 1. März 2017 offiziell vorgestellt. Mit dem Weißbuch will die Kommission einen Reflexionsprozess bis zum Europäischen Rat im Dezember 2017 anstoßen und die Gespräche beim Gipfeltreffen in Rom und darüber hinaus strukturieren.

Dazu liefert das Weißbuch fünf Szenarien und einen Ausblick darauf, wie sich diese Szenarien auf die Europäische Union im Jahr 2025 auswirken:

- 1) „Weiter so wie bisher“: Die EU-27 konzentriert sich auf die Umsetzung ihrer positiven Reformagenda entsprechend den Leitlinien der Kommission aus 2014 und der im Jahr 2016 beschlossenen Erklärung von Bratislava.
- 2) „Schwerpunkt Binnenmarkt“: Die EU-27 konzentriert sich auf eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes, weil in den übrigen Politikfeldern vermehrt kein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten mehr hergestellt werden kann.
- 3) „Wer mehr will, tut mehr“: Die EU-27 besteht in ihrem jetzigen Format fort, allerdings schließen sich einzelne Mitgliedsstaaten zusammen, um in bestimmten Politikfeldern (Verteidigung, innere Sicherheit, Soziales) ihre Zusammenarbeit in einer „Koalition der Willigen“ zu vertiefen.
- 4) „Weniger, aber effizienter“: Die EU-27 beschränkt ihre legislative Arbeit auf wenige Politikfelder (u.a. Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzschutz, Verteidigung) und überlässt andere Tätigkeitsbereiche den Mitgliedstaaten.
- 5) „Viel mehr gemeinsames Handeln“: Die EU-27 einigen sich darauf, mehr Kompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen und Entscheidungen verstärkt gemeinsam zu treffen.

¹² nicht öffentliches Dokument – Text liegt vor.

Zur weiteren Beschäftigung mit der zukünftigen Ausgestaltung der Union und zur Ergänzung des Weißbuches beabsichtigt die Kommission zudem, fünf Reflexionspapiere zu den Themen soziale Dimension Europas, Globalisierung, Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, Zukunft der europäischen Verteidigung und künftige EU-Finzen vorzulegen. Wie das Weißbuch werden diese Diskussionspapiere verschiedene Ideen, Vorschläge, Optionen oder Szenarien für Europa im Jahr 2025 bieten, ohne in dieser Phase jedoch endgültige Beschlüsse zu präsentieren. Untermuert werden soll dieser Prozess durch öffentliche Konsultationen in den Mitgliedstaaten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament.

In seiner Präsentation des Weißbuches vor dem Europäischen Parlament am 1. März 2017 betonte Präsident Juncker u. a.: „[...] Zum 60-jährigen Jubiläum der Römischen Verträge gilt es, für ein geeintes Europa der 27 eine Vision für die Zukunft zu entwickeln. In diesen Zeiten sind Führungsstärke, Einheit und gemeinsamer Wille gefragt.“¹³

III.6. Entschließung des Ausschusses der Regionen

In seiner Plenarsitzung vom 9. Februar 2017 hat der Ausschuss der Regionen (AdR) als Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union ebenfalls eine Entschließung zur Zukunft der EU angenommen.¹⁴ Zuvor hatte der Präsident des Europäischen Rates Tusk den AdR förmlich ersucht, als Vertretung der Städte und Regionen Europas seinen Standpunkt zur künftigen Ausgestaltung der EU mit in die Debatte einzubringen.¹⁵

In der Entschließung unterstützen die Mitglieder des AdR die Idee, umfassende Konsultationen mit den Bürgerinnen und Bürgern der EU einzuleiten, um deren Meinungen, Vorschläge und Sorgen hinsichtlich der Zukunft der Union auf regionaler, kommunaler und lokaler Ebene zu berücksichtigen. Hierzu ist neben Bürgerdialogen und Rathausdebatten auch die Einbeziehung von Verbänden lokaler und regionaler Gebietskörperschaften vorgesehen. Die Ergebnisse dieser Initiative des AdR, die für 2018 erwartet werden, sollen in die Arbeiten der übrigen europäischen Institutionen sowie weiterer europäischer Interessenträger einfließen.

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_de.htm.

¹⁴ <http://cdlink.cor.europa.eu/l/8fc5e826deeb433c98bca31eac761c4e/D7B87EFB/F7BB2D9C/022017n>.

¹⁵ http://www.cor.europa.eu/en/events/Documents/Letter%20Tusk%20Markkula_Reflecting%20on%20the%20EU_081116.pdf.

III.7. Weitere Konzepte und Reformvorschläge

Auch auf anderen Ebenen befassen sich Politiker, Wissenschaftler und prominente Persönlichkeiten mit Vorschlägen, wie die EU handlungsfähiger, demokratischer und transparenter werden könne. Dabei ist das Spektrum der Varianten denkbar weit gefasst.

Beispielsweise haben am 6. Januar 2017 in Ljubljana sieben slowenische Prominente - unter ihnen Präsident Borut Pahor - den Entwurf eines „*New Draft Treaty for the Constitution of the European Union*“ vorgelegt. Dieser Vorschlag sieht u. a. vor, das bisherige Primärrecht (EUV, AEUV, Grundrechtecharta) der Union zusammenzuführen, den Europäischen Rat abzuschaffen und den Rat in eine zweite Kammer des Parlaments zu überführen.¹⁶

Ein Netzwerk europäischer Thinktanks - darunter die Bertelsmann-Stiftung - verfolgt unter dem Titel „New Pact for Europe“¹⁷ bereits seit Längerem die Idee, eine breite öffentliche Debatte zur Zukunft Europas anzustoßen. Nach umfangreichen Vorarbeiten finden im Laufe des Jahres 2017 verstärkt transnationale Debatten statt. Nach den Wahlen in Frankreich und Deutschland soll der Abschlussbericht mit Empfehlungen an die EU und die Mitgliedstaaten vorgelegt werden.

Als ein Beispiel von Meinungsäußerungen der subnationalen Ebene sei das Strategiepapier der flämischen Regierung zur Zukunft der EU vom September 2016 genannt, das zehn Kerninteressen Flanderns definiert¹⁸.

Das Centre for European Policy Studies (CEPS) veröffentlichte am 17. Februar 2017 eine Studie¹⁹, die in Zusammenarbeit mit einer ausgesuchten Task Force²⁰ erarbeitet wurde. Die Task Force gibt konkrete Empfehlungen zur Umsetzung von Reformen in Bereichen, für die eine gemeinsame europäische Lösung einen offenkundigen Mehrwert gegenüber einzelstaatlichen Lösungen bietet, wie z. B. Sicherheit, Justiz, Migration, Asyl, Handel oder Währungspolitik. Die Empfehlungen orientieren sich überwiegend an den geltenden EU-Verträgen, erwägen aber auch Vertragsänderungen, sofern dies einer effizienteren Lösung dient.

¹⁶ [http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/cc1b0c2e0c8f0e70c1257aef00442bbd/6e9c355dcac33036c12580a0004d8dc2/\\$FILE/Predlog%20nove%20evropske%20ustave%20The%20new%20draft%20treaty%20for%20the%20constitution%20of%20the%20European%20Union.pdf](http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/cc1b0c2e0c8f0e70c1257aef00442bbd/6e9c355dcac33036c12580a0004d8dc2/$FILE/Predlog%20nove%20evropske%20ustave%20The%20new%20draft%20treaty%20for%20the%20constitution%20of%20the%20European%20Union.pdf).

¹⁷ <https://www.newpactforeurope.eu/>.

¹⁸ http://www.vlaanderen.be/int/sites/iv.dev.vlaanderen.be.int/files/documenten/EU%20Visienota_DUI.pdf.

¹⁹ <https://www.ceps.eu/publications/regroup-and-reform-ideas-more-responsive-and-effective-european-union>.

²⁰ Die Task Force bestand aus ehemaligen EU-Kommissaren, Mitgliedern des Europäischen Rates, des Ministerrates sowie des Europäischen Parlaments und aus Rechts- und Politikwissenschaftlern.

IV. Weitere Behandlung des Themas in der EMK

Die Arbeitsebene der EMK wird sich weiter mit dem Thema befassen. Hierzu wird der Vorsitz zu einer weiteren Sitzung der länderoffenen Arbeitsgruppe „Zukunft der EU“ einladen.