

BAND 11

Europa neu gestalten

Impulse für die EU-Reformdebatte

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



EUROPA NEU GESTALTEN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU EUROPA
BAND 11**

Europa neu gestalten

Impulse für die EU-Reformdebatte

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders. Nicht kommerziell: Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen. Keine Bearbeitungen: Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen, dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

Europa neu gestalten

Impulse für die EU-Reformdebatte

Band 11 der Schriftenreihe Europa

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2024

Konzeption und Redaktion: Christine Pütz, Georg McCutcheon

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, S. Langer

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-267-1

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 F +49 30 28534-109 E buchversand@boell.de W www.boell.de

Inhalt

Vorwort	7
Marina Vulović	
Der Erweiterungspolitik neue Glaubwürdigkeit verschaffen	9
Zusammenfassung	12
1 Herausforderungen	14
2 Politische Ziele	17
3 Reformvorschläge und Handlungsempfehlungen	20
4 Konflikt- und Potenzialanalyse als Ausgangsbasis für die Reformdebatte	27
Jana Puglierin	
Die EU international handlungsfähiger machen	31
Zusammenfassung	34
1 Herausforderungen	36
2 Politische Ziele	39
3 Reformvorschläge für das europäische Außenhandeln	40
4 Potenziale für Reformen und Deutschlands Rolle	47
Julian Schwartzkopff	
Die europäische Energiewende beschleunigen	49
Zusammenfassung	52
1 Herausforderungen	54
2 Politische Ziele	56
3 Reformvorschläge für eine beschleunigte europäische Energiewende	58
4 Potenziale für eine Beschleunigung der europäischen Energiewende und Deutschlands Beitrag	63
Phillip Brändle	
Die Gemeinsame Agrarpolitik zukunftsfest machen	65
Zusammenfassung	68
1 Herausforderungen	70
2 Politische Ziele der GAP	72
3 Reformvorschläge	74
4 Konflikt- und Potenzialanalyse	82

Philipp Heimberger und Margit Schratzenstaller

Die Finanzarchitektur der EU zukunftsfähig gestalten	85
Zusammenfassung	88
1 Herausforderungen	90
2 Politische Ziele	93
3 Reformvorschläge zur Schaffung einer zukunftsfähigen Finanzarchitektur der EU	95
4 Potenziale für eine ambitionierte Weiterentwicklung der europäischen Finanzarchitektur und die Rolle Deutschlands	99

Manuel Müller

Die EU demokratisch reformieren	101
1 Herausforderungen	104
2 Reformziele	108
3 Mögliche nächste Schritte mit und ohne Vertragsreform	111
4 Konflikte, Potenziale und Kompromisslinien	113
 Die Autor*innen und die Mitglieder der Expert*innengruppen	 117

Vorwort

Europas Gestalt von morgen

Nach den Europawahlen 2024 ist klar: Die Europäische Union ist herausgefordert, sich selbst neu zu erfinden. Zwar haben die demokratischen und pro-europäischen Kräfte im Europäischen Parlament noch immer eine hauchdünne Mehrheit, doch stabil ist diese nicht mehr. Das Parlament büßt seine Rolle als verlässliches Gegengewicht gegen die Beharrungskräfte oder gar die Abwicklungsphantasien illiberaler und nationalistischer Akteur*innen im Europäischen Rat ein. Die in dieser Legislatur anstehenden Wahlen zum Deutschen Bundestag und zur französischen Präsidentschaft schweben – ebenso wie die US-Wahlen – wie ein Damoklesschwert über der Europäischen Union. Es wird ohne Zweifel Geschlossenheit und Mut der demokratischen Kräfte in Parlament und Rat brauchen, um sie aus dieser Lage aktiv herauszuführen.

Die Tatsache, dass Viktor Orbán, der – etwa bei der Reform der EU-Migrationspolitik, beim NATO-Beitritt Schwedens und beim 50-Milliarden-EU-Hilfspaket für die Ukraine – im Europäischen Rat immer wieder mit seinem Veto Entscheidungen blockieren konnte, und dass einzelne Mitgliedstaaten den Vorrang von EU-Recht vor nationalem Recht anzweifeln und sich nicht an gemeinsame Werte des EU-Vertrags halten, dass das Europäische Parlament mit seinen 720 Abgeordneten aus hunderten unterschiedlicher Parteien vor enormen Einigungsproblemen steht – all das sind Beispiele dafür, warum die EU neu aufgestellt werden muss.

Jegliche Reformbemühungen müssen dabei auf drei Leitziele ausgerichtet sein: Sie müssen die Handlungsfähigkeit der EU in den zentralen Herausforderungen steigern, sie müssen die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität in Europa stärken, und sie müssen die Institutionen der EU bereitmachen für eine baldige Erweiterung der Union. Dass die ewigen Rufe nach einer weiteren «Reform» der EU aktuell – also 15 Jahre nach dem Inkrafttreten des geltenden Lissabon-Vertrags – an Häufigkeit und Nachdruck zunehmen, ist mehr als verständlich. Wir stehen nun unmittelbar vor der Wahl einer neuen EU-Kommission, und es gilt, zentrale Weichenstellungen im Lichte der anstehenden Erweiterungsschritte und der überragenden Herausforderungen der EU vorzunehmen.

Der wiederbelebte Erweiterungsprozess macht die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit noch dringlicher. Und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns täglich vor Augen, dass eine Neujustierung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik dringend geboten ist. Die Sicherheitsarchitektur der EU muss von Grund auf neu aufgestellt werden, um trotz des fortschreitenden Rückzugs der USA aus der Bündnisverantwortung und der gleichzeitig steigenden Aufrüstung Russlands Sicherheit und Freiheit garantieren zu

können. Dazu gehören ebenso die Energieerzeugung und die Agrarpolitik, die sowohl Versorgungssicherheit gewährleisten als auch ambitionierte Transformationen durchlaufen müssen.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für die EU-Reformdebatte zu erarbeiten. Ausgehend von den aktuellen Herausforderungen wurden gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Politikgestaltung und Empfehlungen für institutionelle Reformen formuliert. Sie sollen in ihrer Gesamtheit die EU handlungsfähiger und demokratischer, ökologischer und sozial gerechter machen. Dabei haben wir uns nicht nur auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen im engeren Sinne beschränkt, sondern exemplarisch auch Politikbereiche in den Blick genommen, die für die Zukunftsfähigkeit der EU zentral sind: die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die Energiepolitik, die Agrarpolitik, die Fiskalpolitik und die Erweiterungspolitik.

Herausgekommen sind Policy Paper, die teils pragmatische Wege, teils Pfadwechsel vorschlagen. Viele Empfehlungen sind ohne Vertragsänderung möglich. Was es vor allem braucht, ist der politische Willen, die vorhandenen Potenziale zu nutzen. Alle Texte schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann. Wir hoffen, damit Impulse für die aktuelle EU-Reformdebatte geben zu können.

«Größer werden heißt nicht automatisch stärker werden», sagte unsere Außenministerin im November 2023, und von «Erweiterung» und «Vertiefung» war in einer Kommissionsmitteilung von März 2024 die Rede. Man könnte hinzufügen: Europas Gestalt von morgen heute so formen, dass die EU viel mehr ist als die Summe ihrer einzelnen Teile. «Europa gestalten» ist keine Phrase, sondern ein sehr präziser Auftrag.

Wir danken den Autorinnen und Autoren, den Expertinnen und Experten sowie allen Kolleginnen und Kollegen in der Heinrich-Böll-Stiftung, die mit ihren Impulsen und ihrer fachlichen Unterstützung zum Gelingen dieses Projekts beigetragen haben. Ein besonderer Dank geht an Georg McCutcheon vom Referat Europäische Union & Nordamerika.

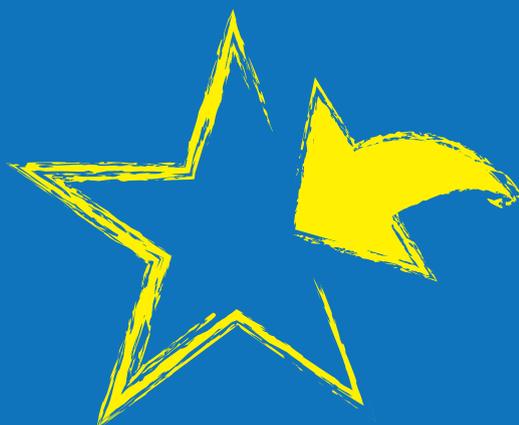
Berlin, im Juni 2024

Jan Philipp Albrecht, *Co-Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

Eva van de Rakt, *Referatsleitung EU und Nordamerika*

Dr. Christine Pütz, *Referentin Europäische Union*

Der Erweiterungspolitik neue Glaubwürdigkeit verschaffen



Der Erweiterungspolitik neue Glaubwürdigkeit verschaffen

VON MARINA VULOVIĆ

MIT INPUT VON VIOLA VON CRAMON-TAUBADEL, ANTON HOFREITER,
MIRIAM KOSMEHL, BORIS MIJATOVIĆ, SONJA SCHIFFERS UND
FUNDA TEKIN

Anmerkung: Dieser Beitrag entstand unter der Federführung der Autorin mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Zusammenfassung

Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat die sicherheitspolitische Lage in Europa grundlegend verändert und zu einer Wiederbelebung der EU-Erweiterungspolitik geführt. Mit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Albanien, Nordmazedonien, der Ukraine, Moldau und zuletzt auch Bosnien und Herzegowina hat die EU ein neues Kapitel aufgeschlagen. Sie steht nun vor der großen Aufgabe, den gravierenden Glaubwürdigkeitsverlust, den der Erweiterungsprozess über die letzten zwei Jahrzehnte sowohl in der EU als auch in den Kandidatenländern erlitten hat, zu begegnen und ihre Erweiterungspolitik neu aufzusetzen und glaubwürdiger zu gestalten.

Die Herausforderungen und Fallstricke sind groß. An erster Stelle stehen die neuen geopolitischen Notwendigkeiten, die dazu führen könnten, dass neue Mitgliedstaaten aufgenommen werden, bevor sie tatsächlich reif dafür sind, und dadurch die Grundwerte der EU weiter untergraben werden. An zweiter Stelle steht die Vetopraxis, die die Erweiterungsprozesse der letzten Jahre oftmals gelähmt und Glaubwürdigkeit in den Prozess gekostet hat. An dritter Stelle stehen Russlands Invasion in der Ukraine und damit bislang unbekannte Herausforderungen, die sich bei der Aufnahme der Ukraine stellen. An vierter Stelle steht die sozioökonomische Divergenz zwischen den Kandidatenländern und der EU, die eine Abwanderung von Arbeitskräften bedingt und damit die erfolgreiche Umsetzung institutioneller Reformen in den Kandidatenländern gefährdet. An fünfter Stelle steht der sinkende Zuspruch für den Erweiterungsprozess, sowohl in der EU als auch in vielen der Beitrittsländer.

Um die Spannungsfelder zwischen Demokratie und Stabilität, Geopolitik und wirtschaftlichen Interessen besser und glaubwürdiger ausbalancieren zu können, muss die EU ihre Erweiterungspolitik neu ausrichten. Die Zielrichtung muss sein, der Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit Priorität einzuräumen, langjährige Blockaden abzubauen, die ökonomische Angleichung effektiv zu fördern und in Abstimmung mit dem parallelen Prozess der institutionellen EU-Reform zu sein. Für die vorgeschlagenen Reform- und Handlungsempfehlungen sind keine EU-Vertragsänderungen erforderlich, doch erfordern sie den politischen Willen zur Veränderung. Einige der Reformempfehlungen werden politisch eher einfach, andere eher schwierig umzusetzen sein. Die Implementierung aller, insbesondere der schwieriger umzusetzenden Reformen hätte die positivsten Auswirkungen auf den Erweiterungsprozess.

Die Umwälzung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem russischen Angriff auf die Ukraine und der daraus resultierende geopolitische Imperativ für eine Erweiterung geben einen starken Impuls für eine Reform der EU-Erweiterungspolitik und schaffen einen neuen Spielraum für Verhandlungen zu den aufgeführten Handlungsempfehlungen. Die Debatte in der EU sollte sich nicht nur um die Kosten

einer neuen Erweiterung drehen, sondern auch um die Kosten einer gescheiterten Erweiterung. Deutschland kann eine führende Rolle übernehmen und mit konkreten Vorschlägen insbesondere in Bezug auf den Rechtsstaatsmechanismus und die sozial-ökologische Transformation die EU-Reformdebatte positiv mitgestalten.

Reformziele

Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit in den Beitrittsländern vor geopolitischen Interessen priorisieren und geopolitische Impulse als Push-Faktor nutzen

Empfehlungen

- Beobachterstatus für Abgeordnete aus den Kandidatenländern im EP einführen
- Europäische Plattformen für Zivilgesellschaft schaffen oder bestehende Plattformen ausweiten
- EU-Förderung auf lokaler Ebene ausweiten
- Anerkennung der europäischen Staatsanwaltschaft zur Voraussetzung für einen EU-Beitritt machen
- Kandidatenländer schon früh in den EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus aufnehmen
- Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedsstaaten konsequenter durchsetzen
- Politische Kommunikation der EU schärfen

Reformziele

Erweiterungspolitik und Reformen der EU-Institutionen Hand in Hand führen, ohne gegenseitig zu blockieren

Empfehlungen

- Reformen durch einen graduellen Erweiterungsprozess schnell belohnen
- Amt der Kommissar*in für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik aufwerten

Reformziele

Die Veto- und Blockadepraxis im Erweiterungsprozess verringern

Empfehlungen

- Mehrheitsentscheidung im Rat der EU für alle Zwischenschritte im Erweiterungsprozess einführen

Reformziele

Die ökonomische Angleichung und die sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft der Beitrittsländer zur Priorität machen

Empfehlungen

- Graduelle Integration in den EU-Binnenmarkt einführen und schrittweise steigende Finanztransfers aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU gewährleisten
- Auf grüne, nachhaltige und partnerschaftliche Wirtschaftskooperation und Investitionen setzen

1 Herausforderungen

Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat die sicherheitspolitische Lage in Europa grundlegend verändert und zu einer Wiederbelebung der EU-Erweiterungspolitik geführt. Grund für die Erweiterungsmüdigkeit der vergangenen Jahre waren nicht nur die vielen wirtschaftlichen und politischen Krisen, mit der die EU zu kämpfen hatte, sondern auch die fehlenden und stockenden Reformprozesse in den Kandidatenländern selber. Besonders in Bezug auf Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit gab es jahrelang Stagnation und in einigen Ländern auch Rückschritte.

Die jüngste Wiederbelebung der Erweiterungsprozesse mündete in der Erteilung des Kandidatenstatus an Bosnien-Herzegowina, die Ukraine, Moldau und Georgien. Zudem eröffnete die EU im Juli 2022 die Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien und in einem Rekordtempo im Dezember 2023 mit der Ukraine und Moldau. Der Europäische Rat gab im März 2024 grünes Licht für die EU-Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina. Die Granada-Erklärung des Europäischen Rates im Oktober 2023 erklärte den Erweiterungsprozess zu einer geostrategischen Notwendigkeit und formulierte die Absicht, parallel institutionelle Reformen zu beschließen, die die EU auf eine Erweiterung vorbereiten sollen.¹ Die Europäische Kommission wiederum stellte kürzlich fest, dass EU-Reformen nicht nur notwendig, sondern unabdingbar für eine zukünftige Erweiterung seien.²

Neben diesen neuen Impulsen für eine Erweiterung der EU steht allerdings ein gravierender Glaubwürdigkeitsverlust in den Erweiterungsprozess, sowohl in der EU als auch in den Kandidatenländern. Die EU muss sich mindestens fünf Herausforderungen stellen, um ihre Erweiterungspolitik neu aufzusetzen und glaubwürdiger zu gestalten. Sie lassen sich aus den begangenen Fehlern der letzten Jahre ableiten und hängen ebenso mit zukünftigen innen- wie außenpolitischen Aufgaben zusammen.

An erster Stelle steht die Befürchtung, dass ein geopolitisch motivierter Erweiterungsprozess zur **Untergrabung der Grundwerte der EU** führt, indem Mitgliedstaaten aufgenommen werden, bevor sie tatsächlich bereit dafür sind. Diese Sorge besteht vor allem in Bezug auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und speist sich aus den Erfahrungen mit den illiberalen Tendenzen in Ungarn und Polen ebenso wie aus den erkennbaren Rückschritten auf dem Westbalkan. Sie wird gefüttert durch die Kritik, dass die EU aus Stabilitäts-

1 Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration>

2 Siehe: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf

gründen autokratische Kräfte in den Beitrittsländern unterstütze.³ Dadurch wächst die Befürchtung, dass der Erweiterungsprozess von innen und außen unterwandert werden könnte und illiberale EU-Mitgliedstaaten ihn im Gegenzug für ihre Stimme für Zugeständnisse in anderen politischen Bereichen nutzen könnten.

An zweiter Stelle, und damit verbunden, steht die **Vetopraxis**, die die Erweiterungsprozesse der letzten Jahre geprägt hat. Das Beispiel von Nordmazedonien, das trotz seiner Namensänderung und weitreichender Zugeständnisse gegenüber Griechenland und Bulgarien bis 2022 im Prozess nicht fortfahren konnte, zeigt, wie Blockaden einzelner Länder die Glaubwürdigkeit der EU als Ganzes gekostet haben. Die etablierte Vetopraxis, die auf bilateralen Disputen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern basieren, hat den Erweiterungsprozess erheblich geschädigt. Es gibt Vorschläge, das Einstimmigkeitsprinzip im Rat abzuschaffen und mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen. Ob eine solche Änderung im Zuge der EU-Reform umgesetzt werden kann, ist aber noch fraglich.

An dritter Stelle steht **Russlands Invasion** in der Ukraine. Da in der nahen Zukunft nicht von einem Kriegsende auszugehen ist, wird die Ukraine als das größte Beitrittsland mit den herausforderndsten Bedingungen, die EU-Erweiterungspolitik vor große und bislang unbekannte Herausforderungen stellen. Die neuen Impulse in der Erweiterungspolitik sind eine Folge von Russlands Angriff auf die Ukraine, weshalb der Erweiterungsprozess nicht ohne die Ukraine gedacht werden kann. Gleichzeitig wird nach einem Kriegsende die Herausforderung bestehen, den Erweiterungsprozess mit dem Wiederaufbau der Ukraine in Einklang zu bringen.

An vierter Stelle steht die **ökonomische Divergenz** zwischen den Kandidatenländern und der EU, die sich auch im Laufe eines jahrelangen Beitrittsprozesses nicht nennenswert angleicht.⁴ Der Beitrittsprozess bietet Ländern und ihren Bürger*innen nur begrenzte wirtschaftliche Vorteile. Dies betrifft nicht nur den Westbalkan mit einem Lebensstandard weit hinter dem der EU,⁵ sondern auch die Länder des östlichen Trios, die trotz umfassenderer wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung noch deutlich hinterherhinken.⁶ Diese Divergenz trägt dazu bei, dass bereits jetzt immer mehr Menschen aus diesen Regionen in die EU auswandern, um sich ein besseres Leben zu suchen. Eine solche Abwanderung hat jedoch Konsequenzen für den Aufbau von Kapazitäten in den Kandidatenländern. Ohne hochqualifizierte Arbeitskräfte ist die Umsetzung institutioneller Reformen nur schwer machbar. Das Modell für wirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und den Beitrittskandidaten stößt so an seine Grenzen. Es fließen nicht ausreichend

3 Siehe: <https://biepag.eu/article/what-is-a-stabilitocracy/>; <https://www.clingendael.org/publication/eu-promoter-stabilitocracy-western-balkans>

4 Siehe: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

5 EBRD (2024): Can the Western Balkans converge towards EU living standards? <https://www.ebrd.com/sites/Satellite?c=Content&cid=1395318812388&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

6 Siehe: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dpr.12547>; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

EU-Gelder in die Regionen, um eine spürbare Veränderung hervorzurufen⁷, und in den Ländern entsteht der Eindruck, mehr als wirtschaftliche Ressource, denn als Partner behandelt zu werden.⁸ All dies untergräbt den Glauben, dass eine EU-Mitgliedschaft und die damit verbundenen Reformanstrengungen ein Sprungbrett für ein besseres Leben bedeuten.

An fünfter Stelle, und damit verbunden, steht der **sinkende Zuspruch** für den Erweiterungsprozess, sowohl in der EU als auch in den Beitrittsländern. Nachdem Russlands kriegerischer Angriff auf die Ukraine die Unterstützung für die Erweiterung in die Höhe schnellen ließ, ist mittlerweile die Skepsis wieder gewachsen. Im Eurobarometer vom Herbst 2023 lag die Unterstützung im EU-Durchschnitt zwar immerhin noch bei 51 Prozent. In Deutschland und Frankreich waren aber nur noch 38 bzw. 37 Prozent positiv gestimmt.⁹ Auch in einigen Kandidatenländern nimmt die Unterstützung ab. Besonders in Serbien ist – befeuert durch Stimmungsmache gegen die EU-Institutionen und ihre Werte seitens der aktuellen Regierung – eine Abwendung von der EU deutlich zu beobachten, wogegen die Erwartungen in den neuen Kandidatenländern sehr hoch sind.

7 Siehe: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

8 Siehe: <https://www.boell.de/de/2024/01/16/suedosteuropa-der-grosse-raubzug>

9 Standard Eurobarometer 100 (Autumn 2023): Public opinion in the European Union, Report, S. 23-24.

2 Politische Ziele

In einer Welt zunehmender Polarisierung zwischen demokratischen und autokratischen Systemen steht die EU heute vor der Herausforderung, die aufgezeigten Spannungsfelder zwischen Demokratie und Stabilität, Geopolitik und wirtschaftlichen Interessen auszubalancieren. Daraus lassen sich politische Ziele für die Erweiterungspolitik der EU ableiten.

1. Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit in den Beitrittsländern müssen Priorität vor geopolitischen Interessen haben und geopolitische Impulse als Push-Faktor genutzt werden.

Eine Priorisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur eine normative, sondern auch eine instrumentelle Frage. Sie ist unabdingbar für eine funktionsfähige EU und insbesondere auch für den EU-Binnenmarkt. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind Kern der Kopenhagener Kriterien und als Grundwerte in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankert. Alle finanziellen Zuwendungen der EU sind deshalb viel stärker an die Erfüllung der Beitrittsbedingungen zu koppeln. Die aktuellen geopolitischen Imperative der EU sollten einen auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basierenden Annäherungsprozess zwischen der EU und den Kandidatenländern unterstützen. Nachhaltige Stabilität in der Nachbarschaft der EU kann nur durch den Aufbau von demokratischen Institutionen gewährleistet werden.¹⁰ Dafür müssen die Kandidatenländer intensiver bei ihren Reformen unterstützt werden. Reformfreudige Regierungen und Erfolgspfade, wie etwa in Montenegro, müssen besser und schneller belohnt werden.

In Ländern, die von ihrem Reformpfad abweichen, sollte die Zusammenarbeit mit Akteur*innen vor Ort weniger auf die aktuelle Exekutive, als auf die pro-europäische Opposition und Zivilgesellschaft ausgerichtet sein, um diese zu unterstützen und das Momentum für eine Erweiterung aufrechtzuerhalten. Dies würde auch die Frustration dieser Gruppen mindern, die die starke Zusammenarbeit der EU mit der (oft korrupten und undemokratischen) Exekutive in ihren Ländern kritisieren. Sich weiter verschärfende rechtsstaatliche Defizite wie im Kandidatenland Serbien müssen nicht nur klar benannt, sondern seitens der EU verfolgt werden, um anhaltende Eskalations-Appasement-Muster zu durchbrechen. Die EU darf sich weder von Drohungen und Eskalationen, z.B. in Bezug auf den Entwurf einer UN-Resolution zu Srebrenica oder bezüglich des Beitritts Kosovos in den Europarat, noch von Beschwichtigungen beeindrucken lassen.

¹⁰ Siehe: <https://www.routledge.com/Liberal-Peace-Selected-Essays/Doyle/p/book/9780415781756>

Zur Priorisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehört auch, dass glaubwürdig seitens der EU kommuniziert wird. Das jüngste Vorgehen der EU-Kommission ist in dieser Hinsicht kein gutes Beispiel. Wenn die Kommission bei der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina positive Reformfortschritte als Motiv der Entscheidung hervorhebt, obwohl das Land lediglich die Kriterien für die Verleihung des Kandidatenstatus eilig nachgeholt hatte, sendet sie die falschen Signale. Motive von Entscheidungen müssen transparent gemacht werden. Die EU muss ehrlich kommunizieren, um nicht noch weiter an Glaubwürdigkeit und Zustimmung zum Beitrittsprozess zu verlieren. Auch im Hinblick auf das Erwartungsmanagement gegenüber dem östlichen Trio (Ukraine, Moldau und Georgien), wird verlässliche Kommunikation für die Entwicklung der Reform in den Ländern entscheidend sein.

2. Erweiterungspolitik und Reformen der EU-Institutionen müssen Hand in Hand gehen, ohne sich gegenseitig zu blockieren.

Die Parallelität von Erweiterung und Reform der EU, die auf einen konsequenten Demokratieschutz setzt und ihre Handlungsfähigkeit stärkt, könnte die Glaubwürdigkeit des Prozesses zumindest teilweise wiederherstellen. Institutionelle Reformen sind notwendig, um die EU auf die Erweiterung vorzubereiten. Sie dürfen den Erweiterungsprozess allerdings nicht aufhalten. Beitrittskandidaten, die die Kopenhagener Kriterien erfüllen, müssen die Erwartungssicherheit haben, beitreten zu können. Gerade im Hinblick auf jene Mitgliedstaaten, die einer weitreichenden EU-Reform oder der Erweiterung kritisch gegenüberstehen, muss verhindert werden, dass sich beide Prozesse gegenseitig blockieren.

3. Die Veto- und Blockadepaxis im Erweiterungsprozess muss verringert werden.

Derzeit gibt es im Beitrittsprozess eines Kandidatenlandes über 70 Möglichkeiten, Vetos einzulegen.¹¹ Vetos aufgrund von bilateralen Disputen zwischen Mitglieds- und Kandidatenstaaten, die wenig oder nichts mit der Übernahme des EU-Acquis zu tun haben, verursachen langfristige Blockaden und haben den Glaubwürdigkeitsverlust in den gesamten Prozess zur Folge. Auch um den Schwung im Beitrittsprozess des östlichen Trios sowie einigen Ländern des Westbalkans (Montenegro, Nordmazedonien und Albanien) zu erhalten, muss diese Praxis geändert und müssen Blockademöglichkeiten reduziert werden.

4. Die ökonomische Angleichung und die sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft der Beitrittsländer müssen Priorität haben.

Die EU kann sich hierbei auf Synergien konzentrieren, die es zwischen den Kandidatenländern und den Mitgliedstaaten bereits gibt. Der Westbalkan weist beispielsweise enorme Potenziale für Erneuerbare Energien auf, die für die Energiewende vor Ort sowie für die EU essentiell sind.¹² Gleichzeitig leidet die Region an einem großen Inf-

¹¹ Siehe: <https://internationalepolitik.de/de/der-erweiterungs-reform-falle-0>

¹² Siehe: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C36/>

rastrukturdefizit, das die wirtschaftliche Entwicklung hemmt.¹³ Wenn die Bevölkerung eine Verbesserung ihrer Lebensqualität durch den Ausbau sozial-ökologischer Infrastruktur während des Beitrittsprozesses spürt, wird sie auch eher den EU-Beitritt langfristig unterstützen.

13 Siehe: <https://www.eib.org/en/stories/infrastructure-development-western-balkans>

3 Reformvorschläge und Handlungsempfehlungen

Um diese politischen Ziele zu erreichen und die EU-Erweiterungspolitik glaubwürdiger zu gestalten, sind konkrete institutionelle Reformen seitens der EU vonnöten. Die Bedingungen in den Kandidatenländern variieren stark. Institutionelle Reformen sind kontextabhängig und entfalten in unterschiedlichen Settings unterschiedliche Wirkungen. Nicht alle Empfehlungen passen deshalb für alle Länder in gleichem Maße. Alle hier folgenden Vorschläge sind ohne Vertragsänderungen möglich.

Ziel: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als handlungsleitende Priorität setzen

Dem Ziel, Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit zur handlungsleitenden Priorität der EU-Erweiterungspolitik zu machen (Ziel 1), könnte die EU durch folgende Reformen näherkommen:

Beobachterstatus für Abgeordnete (von Regierungs- und Oppositionsparteien) aus den Kandidatenländern im Europäischen Parlament einführen

Momentan gibt es 46 unbelegte Sitze im Europäischen Parlament, die durch den Brexit frei geworden sind. Diese könnten schon jetzt Parlamentarier*innen aus den Kandidatenländern angeboten werden, um diese enger in die demokratischen Entscheidungsprozesse der EU einzubinden und den Austausch von guten Praktiken zu fördern.

Plattformen für Kooperation und Austausch zwischen den Zivilgesellschaften aller Beitrittskandidaten schaffen bzw. bestehende Plattformen ausweiten

Um den unterschiedlichen Bedingungen in Bezug auf den Reformfortschritt und auf die Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Rechnung zu tragen, sollten zusätzliche Austauschräume geschaffen werden, an denen die jeweiligen Zivilgesellschaften voneinander lernen und ihre Kooperation vertiefen können. Dafür sollen Plattformen geschaffen werden. Potenziell könnten auch bestehende Plattformen, wie das Civil Society Forum als Teil des Berliner Prozesses, auf die Zivilgesellschaften aus den östlichen Kandidatenländern ausgeweitet werden. Beispielsweise könnte sich ein Tag des Forums der transregionalen Kooperation widmen und damit die Möglichkeit für einen intensiveren Austausch mit den Zivilgesellschaften in den EU-Mitgliedstaaten bieten.

Finanzielle und politische Aktivitäten der Europäischen Kommission in den Kandidatenländern dezentralisieren und auf lokale Selbstverwaltungseinheiten/Kommunen ausweiten

Eine solche Dezentralisierung würde mehr finanzielle Unabhängigkeit für demokratisch orientierte Kommunen schaffen und diese gegenüber undemokratischen Strömungen auf nationaler Regierungsebene stärken.

Anerkennung der europäischen Staatsanwaltschaft zur Voraussetzung für einen Beitritt machen

Alle Kandidatenländer sollten bereits während des Beitrittsprozesses verpflichtet werden, Kooperationsvereinbarungen mit der europäischen Staatsanwaltschaft abzuschließen. Dies würde ermöglichen, dass Straftaten zum Nachteil der EU, wie etwa Betrug, Korruption oder Geldwäsche, strafrechtlich verfolgt werden können. Da die EU-Kommission im Rahmen der Instrumente für Heranführungshilfe (IPA-Programme) oder des Wirtschafts- und Investitionsplans bereits öffentliche EU-Gelder an die Kandidatenstaaten vergibt, würde die Kooperation mit der Staatsanwaltschaft bereits während des Beitrittsprozesses Vorbeugung und Eindämmung von Korruption und Kriminalität gewährleisten.

Kandidatenländer in den Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit der EU frühzeitig aufnehmen

Die Bewertung der Kandidatenländer in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit würde so auf denselben Maßstäben und Kriterien wie denen der EU-Mitgliedstaaten beruhen. Die Präsidentin der EU-Kommission, von der Leyen, hatte bereits 2023 den Vorschlag gemacht, die Beitrittskandidaten in den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus¹⁴ aufzunehmen. So könnten potenzielle Beitrittsländer regelmäßig und weitreichend auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien überprüft werden. Dies würde die Qualität und Transparenz des Beitrittsprozesses maßgeblich erhöhen und zudem den Dialog zwischen der EU-Kommission, den Parlamenten und der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern stärken.

Rechtsstaatlichkeit auch innerhalb der EU konsequenter durchsetzen

Um als Vorbild für die Kandidatenländer glaubwürdig zu agieren, muss die Rechtsstaatlichkeit auch innerhalb der EU gestärkt werden. Defizite sollen durch den Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit frühzeitig erkannt und konsequenter sanktioniert werden. Dafür muss der Konditionalitätsmechanismus auf möglichst alle EU-Fördermittel ausgeweitet werden. Sanktionierungen sollten durch die Etablierung von Schnellverfahren beschleunigt werden.¹⁵ Die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedsstaaten ist essentiell für die Glaubwürdigkeit der EU gegenüber den Beitrittsländern.

¹⁴ Siehe: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

¹⁵ Siehe: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/20567.pdf>

Politische Kommunikation der EU schärfen

Ein wesentliches Ziel der EU muss sein, demokratische politische Kultur in den Kandidatenländern zu stärken. Die strategische Kommunikation der EU in den Kandidatenländern muss dafür geschärft und kulturell sensibler werden. Die Kommunikation der EU tendiert dazu, technokratisch zu sein, was kein emotionales Verständnis der EU in den Kandidatenländern schafft. Es bedarf einer gezielteren politischen Kommunikation in die Länder hinein, um den Erweiterungsprozess von seinem technokratischen Anschein zu befreien und die Identifizierung der Zielbevölkerungen mit den EU-Werten und Normen zu unterstützen.

Ziel: Reform und Erweiterung Hand in Hand

Damit Erweiterungspolitik und Reformen Hand in Hand gehen, ohne sich gegenseitig zu blockieren (Ziel 2), muss die EU ihren eigenen Reformprozess ernst nehmen. Die Reform der EU darf den Erweiterungsprozess nicht aufhalten. Stockende Reformbemühungen dürfen nicht als Ausrede genutzt werden, um den Erweiterungsprozess zu stoppen. Wichtig ist auch ein ehrliches Erwartungsmanagement gegenüber den Kandidatenländern. Wenn Beitrittskandidaten die Kopenhagener Kriterien erfüllen, müssen sie die Erwartungssicherheit haben, beitreten zu können. Die Parallelität der beiden Prozesse sollte genutzt werden, um daraus Schubkraft zu entwickeln. Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Mitgliedsstaaten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament einen verbindlichen Zeitplan für die Reform setzen, der an den zeitlichen Fahrplan für die Erweiterung gebunden wird. Zudem könnten beide Dossiers stets gemeinsam bei Europäischen Räten aufgerufen werden. Angesichts der anvisierten Erweiterung bis 2030 ist klar, dass die EU die Reform sofort in der neuen Legislaturperiode angehen muss.

Es gibt verschiedene Überlegungen zur Reformnotwendigkeit in der EU. Während einige Expert*innen gezielte Vertragsänderungen vorschlagen, beispielweise in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), um die EU handlungsfähiger zu machen,¹⁶ empfehlen andere Paketlösungen für Vertragsänderungen in gewissen Bereichen, wie zum Beispiel «Erweiterung und Rechtsstaatlichkeit».¹⁷ Es gibt auch Diskussionen darüber, ob die Beitrittskandidaten en bloc oder nacheinander (nach dem Regatta-Prinzip) in die EU aufgenommen werden sollen. Es muss jetzt eine ernsthafte und zeitlich befristete Debatte über diese Reformvorschläge stattfinden, damit Wege gefunden werden, die das Spannungsfeld zwischen notwendigen Reformen und der zukünftigen Erweiterung positiv auflösen.

Mechanismen der graduellen Integration einführen, um schnelle Reformen schnell zu gratifizieren

Ein Weg, wie das beschriebene Spannungsfeld aufgelöst werden könnte, stellt die revidierte Erweiterungsmethodologie aus dem Jahr 2020 dar. Sie sollte konsequenter

¹⁶ Siehe: <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/09/EU-treaties-why-they-need-targeted-changes.pdf>

¹⁷ Siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

eingesetzt werden, um eine graduelle Integration in einzelne Policy-Bereiche der EU noch vor einer vollen Mitgliedschaft zu ermöglichen. Dies wurde auch von der EU-Kommission in ihrem «Plan für Reformen vor der Erweiterung und der Überprüfung von Richtlinien»¹⁸ (Pre-enlargement reforms and policy reviews) im März 2024 als Priorität anerkannt. Eine graduelle Integration in einzelne Policy-Bereiche kann nur durch den konsequenten Einsatz von Konditionalität gewährleistet werden.

*Das Amt der Kommissar*in für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik nach der Europawahl 2024 mit integrierter Persönlichkeit besetzen*

Eine starke, erweiterungsfreundliche Persönlichkeit würde das Amt institutionell stärken und ihm dadurch mehr Bedeutung beimessen, als es in der aktuellen Legislaturperiode der Fall war. Davon würde das klare Signal an die Kandidatenländer gehen, dass die EU es mit ihrer Erweiterungspolitik in der nächsten Legislaturperiode ernst meint.

Ziel: Vetopraxis einschränken

Um jahrelange Blockaden im Erweiterungsprozess zu vermeiden, braucht es eine Reform der Entscheidungsprozesse im Rat der EU.

Mehrheitsentscheidungen für alle Zwischenschritte im Beitrittsprozess im Rat der EU einführen

Hierdurch würden über 70 Möglichkeiten für ein Veto bei der Abstimmung über die Schließung und Eröffnung der einzelnen Kapitel des Beitrittsprozesses abgeschafft. Der Erweiterungsprozess könnte dadurch dynamisiert, beschleunigt und glaubwürdiger gestaltet werden. Zugleich hätten besorgte Mitgliedstaaten immer noch bei der letztlichen Abstimmung über den Beitritt eines Landes am Ende des Prozesses die Möglichkeit, ihr Veto einzulegen. Allerdings sollte sich eine solche Konstellation nicht mehr auftun, wenn bis zur letzten Abstimmung für den Beitritt alle offenen Fragen bereits geklärt sind. Gleichzeitig wären potenzielle Spoiler-Staaten davon abgehalten, den Erweiterungsprozess durch politisch-motivierte Vetos zu lähmen und über Jahrzehnte in die Länge zu ziehen. Dadurch, dass die finale Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten immer noch über das Einstimmigkeitsprinzip geregelt wird, bedarf dieser Vorschlag keiner Vertragsänderungen. Er könnte über die Adoption von Vorschriften über das Sekundärrecht implementiert werden.¹⁹

Ziel: Ökonomische Divergenzen verringern

Die EU muss ihre sozio-ökonomischen Prioritäten in Bezug auf die Kandidatenländer neu justieren, um den Erweiterungsprozess glaubwürdiger zu gestalten und

¹⁸ Siehe: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf

¹⁹ Siehe: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>, Seite 56; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

eine stärkere, breitere gesellschaftliche Unterstützung dafür zu erhalten. Eine Priorität muss auf der verstärkten Angleichung der ökonomischen Verhältnisse an die EU liegen.

Graduelle Integration in den EU-Binnenmarkt und schrittweise zunehmende Finanztransfers aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU einführen

Ein zentrales Ziel der EU muss sein, das Wohlstandsgefälle zwischen der EU und den Kandidatenländern zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Die wirtschaftliche Kooperation zwischen den Kandidatenländern und der EU muss schon vor dem Beitritt darauf ausgerichtet werden, neue wirtschaftliche Perspektiven zu bieten, weiteres Ausbluten von Arbeits- und Fachkräften zu verhindern und das Wohlstandsgefälle zwischen der EU und den Beitrittsländern zu verringern. Dies kann durch die Anwendung des Modells für wirtschaftliche Integration und Entwicklung in den östlichen Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die überwiegend durch EU-Budgettransfers gewährleistet wurden.²⁰ Höhere Finanztransfers aus dem EU-Budget haben dort zu steigenden Löhnen und wettbewerbsfähigeren Industrien geführt, die das Wohlstandsgefälle gesenkt haben. Die graduelle Integration der Kandidatenländer in gewisse Wirtschaftsbereiche der EU und allmählich zunehmende Finanztransfers an die Kandidatenländer aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU könnten dieselbe Wirkungskraft in den Kandidatenländern entfalten. Umso wichtiger ist es, Konditionalität konsequenter einzusetzen, damit die Vorteile bei den Bürger*innen dieser Länder ankommen und nicht bei den (oft) korrupten Eliten einiger Länder landen.

Dieser Paradigmenwechsel zu stufenweiser Eingliederung in gewisse Policy-Bereiche der EU spiegelt sich bereits in dem im Oktober 2023 verkündeten Wachstumsplan für den Westbalkan wider, der die Binnenmarktintegration als explizites Ziel definiert. Hierbei handelt es sich um eine graduelle Integration in digitale Bereiche, wie Roaming, oder um die Eingliederung in das SEPA-System. Diese Bereiche sind auch unter dem Aktionsplan für die Ukraine als Teil der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) zwischen der EU und der Ukraine vorgesehen. Einen ähnlichen Plan gibt es auch für Moldau. Für Georgien wird er gerade erstellt.²¹ Dieser Weg hätte die oben aufgeführten Vorteile, jedoch bestehen auch Risiken. Alle Westbalkanländer, außer Nordmazedonien, weisen bereits jetzt große Handelsdefizite mit der EU auf. Ohne die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder wird ihnen die graduelle Binnenmarktintegration daher keine ökonomische Angleichung an die EU ermöglichen.²²

Ähnlich wird es für die Ukraine sein, die sich nach dem Krieg zunächst im Wiederaufbau befinden wird. Moldau, als eines der ärmsten Länder Europas mit einer schwachen Industrie, wird mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sein. In

20 Siehe: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

21 Siehe: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf

22 Siehe: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C36>

Georgien wiederum bleibt der Mangel an exportfähigen Industriezweigen, die von der DCFTA profitieren würden, die größte Herausforderung. Zudem hat die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU dort dazu beigetragen, oligarchische Strukturen in der Wirtschaft zu festigen.²³ Deswegen ist die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Antikorruptionsbekämpfung, in den Kandidatenländern von ausschlaggebender Bedeutung. Wettbewerbsfähigkeit kann primär durch mehr EU-Gelder gewährleistet werden, wie das Beispiel der östlichen Mitgliedstaaten zeigt.

Auf grüne, nachhaltige und partnerschaftliche Wirtschaftskooperationen und Investitionen setzen

Eine weitere Priorität muss daher auf grünen, nachhaltigen und partnerschaftlichen Wirtschaftskooperationen und Investitionen liegen. Die Wettbewerbsfähigkeit kann durch die Förderung einer grünen Ökonomie deutlich gestärkt werden. Die Westbalkanstaaten weisen enorme Potenziale für nachhaltige Energie wie Solar und Wind auf. Sie sind in ihrer Energieversorgung jedoch immer noch stark von Kohle und Öl abhängig. Eine grüne Transition kann aktiv durch den Wachstumsplan, die Fördermittel im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III), aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen sowie durch Direktinvestitionen gefördert werden. Dadurch würden Anreize für grünes Wachstum geschaffen. Die Voraussetzungen dafür sind bereits gegeben: Die Westbalkanländer haben sich bereits zur Einhaltung der Grünen Agenda bekannt. Alle neun Kandidatenländer sind bereits Vertragsparteien in der Energiegemeinschaft. Auch die Wiederaufbaufonds, die für die Ukraine vorgesehen sind, sollten entsprechend stärker an Nachhaltigkeitskriterien konditionalisiert werden.²⁴ Dies würde von allen Kandidatenländern verlangen, dass sie die Richtlinien und Standards der europäischen Umweltagentur (EUA) anerkennen und einhalten. Die Westbalkanstaaten sind bereits Kooperationspartner der EUA durch ihre Mitgliedschaft im Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet).

Bisher war die grüne Ausrichtung der wirtschaftlichen Kooperation der EU mit den Kandidatenländern oftmals durch doppelte Standards geprägt. In der EU wurden Umweltstandards hochgehalten, die in den Kandidatenländern im Westbalkan ignoriert wurden.²⁵ Die Grüne Agenda hat jedoch das Potenzial, nicht nur für die EU-Mitgliedsstaaten saubere Luft und Energie zu gewährleisten, sondern auch für die Kandidatenländer, die sich ohnehin spätestens mit dem Beitritt an diese Standards halten müssten. Eine im Rahmen eines graduellen Beitrittsprozesses potenziell mögliche Finanzierung der Beitrittsländer aus den Kohäsions- und Strukturfonds müsste konsequent an die Schwerpunkte des European Green Deals gekoppelt werden, wie beispielweise an eine Kreislaufwirtschaft, Erneuerbare Energien oder eine ökologische Landwirtschaft. Denkbar wäre auch ein «Green Deal Marshall Plan», der Anreize

²³ Siehe: <https://www.zois-berlin.de/en/publications/georgias-free-trade-with-the-eu-who-benefits>

²⁴ Siehe: <https://www.euronews.com/green/2024/02/24/green-recovery-in-ukraine-is-a-strategic-imperative-for-the-european-union>

²⁵ Siehe: <https://www.boell.de/de/2024/01/16/suedosteuropa-der-grosse-raubzug>

für Reformen und Vorteile für die Kandidatenländer auf dem Weg zur vollen Mitgliedschaft und uneingeschränktem Binnenmarktzugang bieten könnte. Auch hier ist eine sinnvolle und konsequente Konditionalität ausschlaggebend.

Mit dem Europäischen CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) hat die EU zudem ein Instrument geschaffen, welches Anreize für Investitionen in CO₂-arme Industrien und Energieversorgung in Drittländern setzt. Dabei sollte die EU die Kandidatenländer explizit unterstützen. Zuletzt sollten angepasste Beratungsangebote geschaffen werden, um Produzent*innen im Bereich der ökologischen Landwirtschaft besser über europäische Standards sowie Export- und Importrichtlinien der EU zu informieren und sie mit entsprechendem Know-how auszustatten.

Über all diese potenziellen Vorteile sollte die EU in den Kandidatenländern, als auch innerhalb der EU strategischer kommunizieren, um den notwendigen Zuspruch der Bevölkerung zu sichern. Eine grün ausgerichtete wirtschaftliche Kooperation zwischen den Kandidatenländern und der EU stellt eine Win-win-Situation für alle dar.

4 Konflikt- und Potenzialanalyse als Ausgangsbasis für die Reformdebatte

Wenn es um die Implementierung der Vorschläge geht, stellt sich die Frage der Machbarkeit. Zwar braucht es für keinen der Vorschläge eine Änderung der EU-Verträge, doch erfordern sie alle den politischen Willen zur Veränderung. Einige der Reformempfehlungen werden politisch eher einfach, andere eher schwieriger umzusetzen sein. Es ist eine strategische Entscheidung, ob die EU jetzt schnell die einfachen Schritte einleitet, um sich dann den schwierigeren Reformen zu widmen, oder gleich einen großen Wurf anvisiert. Die Implementierung der schwierigen Reformen würde die positivsten Auswirkungen auf die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des Erweiterungsprozesses haben.

Schwierigkeitsgrad für die Implementierung der vorgeschlagenen Reformempfehlungen

Einfache Implementierung

- Beobachterstatus für Abgeordnete aus den Kandidatenländern im EP einführen
- Europäische Plattformen für Zivilgesellschaft schaffen oder bestehende Plattformen ausweiten
- Anerkennung der europäischen Staatsanwaltschaft zur Voraussetzung für einen EU-Beitritt machen
- Kandidatenländer früh in den EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus aufnehmen
- Amt der Kommissar*in für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik aufwerten
- Politische Kommunikation der EU schärfen

Herausfordernde Implementierung

- EU-Förderung auf lokaler Ebene ausweiten
- Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten konsequenter durchsetzen

Schwierige Implementierung

- Mehrheitsentscheidung im Rat der EU für alle Zwischenschritte im Erweiterungsprozess einführen
- Graduellen Erweiterungsprozess einführen zur schnellen Belohnung für Reformen
- Graduelle Integration in den EU-Binnenmarkt einführen und schrittweise steigende Finanztransfers aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU gewährleisten
- Auf grüne, nachhaltige und partnerschaftliche Wirtschaftskooperation und Investitionen setzen

Die Umwälzung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem russischen Angriff auf die Ukraine und der daraus resultierende geopolitische Imperativ für eine Erweiterung geben einen starken Impuls für eine Reform der EU-Erweiterungspolitik und schaffen einen neuen Spielraum für Verhandlungen zu den aufgeführten Handlungsempfehlungen. Daran geknüpft ist die Frage nach den Kosten einer gescheiterten Erweiterung. In anderen Worten: Wie würde Europa in 10 bis 30 Jahren aussehen, wenn die Erweiterung nicht stattfindet? In diesem Falle ist davon auszugehen, dass Russland die eingefrorenen Konflikte in Georgien und Moldau erneut eskalieren lassen könnte und die Zukunft der Ukraine unsicher wäre. Ohne einen zeitnahen Beitritt²⁶ könnten sich die politischen Unruhen in den westlichen Balkanstaaten intensivieren. Genauso würde sich die Wahrscheinlichkeit für Eskalationsszenarien an der NATO-Ostgrenze erhöhen. Diese Krisenherde könnten zu regionalen Spillover-Effekten führen und die Sicherheit in ganz Europa direkt bedrohen.²⁷

Daher müsste sich die Debatte in der EU nicht nur um die Kosten einer neuen Erweiterung drehen, sondern auch um die Kosten einer Nichterweiterung. Durch die Kontextualisierung der Bedrohungslage, die sich aus dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ergibt, sind die finanziellen Zugeständnisse der EU kein allzu hoher Preis für ein stabileres Europa. Berechnungen ergeben zudem, dass die Kosten der Erweiterung und der notwendige finanzielle Ausgleich in der Geber-Nehmer-Konstellation des EU-Budgets handhabbar sind. Einzig Spanien würde von einem Nettoempfänger zu einem Nettozahler werden.²⁸ Der Anteil der Westbalkanstaaten am EU-Haushalt ist ohnehin überschaubar. Sie verfügen aktuell zusammen nur über ein Bruttoinlandsprodukt vergleichbar mit der Slowakei.

Das Jahr 2024 markiert den 20. Jahrestag der ersten Osterweiterung der EU. Die jahrelangen Konflikte mit den illiberalen Regierungen von Ungarn oder Polen haben die positiven Effekte der ersten Osterweiterung überschattet. Der Jahrestag ist eine gute Gelegenheit, auch einmal die Erfolge der Erweiterung aus 2004 hervorzuheben und zu feiern. Die EU-Mitgliedschaft hat nicht nur für Stabilität und Sicherheit in

²⁶ Siehe: https://read.zeit-stiftung.com/report_cost_of_non_enlargement/index.php

²⁷ Siehe: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21582041.2023.2289661>

²⁸ Siehe: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget>

Europa gesorgt, sondern für die meisten der neuen Mitgliedsländer auch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit sich gebracht.

Wenn die Erweiterung als eine geopolitische Notwendigkeit verstanden wird, hat dies mindestens drei Konsequenzen für die vorgeschlagenen Reformen. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als oberste Priorität (Ziel 1) kann nicht erfüllt werden, ohne die Kernprinzipien der EU auch nach einer potenziellen Erweiterung schützen zu können. Da der Erweiterungsprozess derzeit nicht die notwendigen demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen in den Beitrittskandidaten hervorruft, muss er diese Kernprinzipien wieder priorisieren und durch den gesamten Prozess *mainstreamen*. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit müssen als Leitmotive der Erweiterungspolitik verstanden werden, sie sind auch für einen Binnenmarkteintritt unabdingbar.

Damit Reform und Erweiterung Hand in Hand gehen, ohne sich gegenseitig zu blockieren (Ziel 2), muss Einigkeit über die Prioritäten der Erweiterungspolitik erzielt werden. Institutionelle Reformen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU sind, ob mit oder ohne Erweiterung, so oder so notwendig. Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat ist ein guter Schritt, um Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu dynamisieren. Allerdings sind Mehrheitsentscheidungen umstritten. Kleinere Mitgliedstaaten möchten ihr Vetorecht nicht aufgeben. Es gibt - auch auf Initiative von Deutschland - eine Gruppe von größeren Mitgliedstaaten, die sich zusammen mit einigen kleineren Ländern für die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik einsetzen.²⁹ In diesem Zusammenhang könnte Deutschland einen entscheidenden Beitrag leisten, um gleichzeitig auch für eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der Erweiterungspolitik zu werben (Ziel 3). Viele Bedenken gegenüber neuen Erweiterungsrunden drehen sich auch darum, nicht mit noch mehr Veto-Optionen umgehen zu müssen.

Deutschland kann eine führende Rolle übernehmen und die EU-Reformdebatte mitgestalten. Die Bundesregierung sollte sich für einen schnellen Beitritt von Montenegro einsetzen und dies an die Abschaffung von Vetorechten knüpfen. Konkret könnte Deutschland sich für die Abschaffung der Vetos bei den Zwischenschritten im Erweiterungsprozess einsetzen. Sie sind ohne Vertragsänderungen möglich und hätten große Wirkung, um das Spoiler-Potential von Staaten wie Ungarn in Bezug auf die Ukraine zu minimieren.

Auch bei grünen Investitionen (Ziel 4) kann Deutschland eine führende Rolle in der EU übernehmen. Es hat bereits Klimapartnerschaften mit dem Westbalkan abgeschlossen und eine Finanzierung von bis zu 1,5 Milliarden EUR bis 2030 zugesagt.³⁰ Die Ausweitung der Klimapartnerschaft auf die Länder des östlichen Trios wäre empfehlenswert. Zugleich könnte Deutschlands Modell der Klimapartnerschaften mit den Kandidatenländern als Vorbild für andere EU Mitgliedstaaten dienen, die an Investitionen dort interessiert sind.

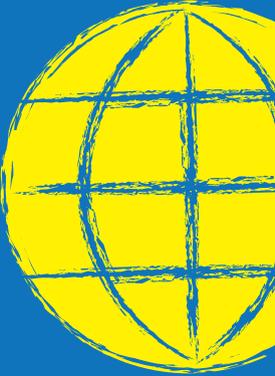
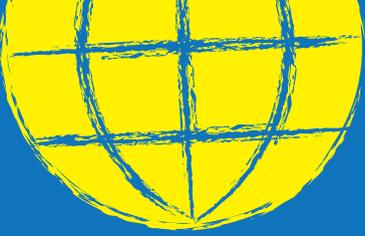
Des Weiteren sollte sich Deutschland für Reformen in einzelnen Politikfeldern, wie Agrar-, Energie- oder Fiskalpolitik, die für die Erweiterung unabdingbar sind,

²⁹ Siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>

³⁰ Siehe: <https://www.bmz.de/resource/blob/206782/factsheet-p-westbalkan-de-06.pdf>

einsetzen, damit sich die Prozesse von Reform und Erweiterung nicht gegenseitig blockieren. Ein weiterer wichtiger Beitrag Deutschlands wäre, sich für das Mainstreaming der Kernprinzipien Demokratieförderung und Rechtsstaatlichkeit einzusetzen. Deutschland als konsolidierte Demokratie mit einem stark verankerten Rechtsstaat³¹ kann sein Gewicht für eine stärkere Konditionalisierung möglichst aller EU-Mittel einsetzen, die in die EU und in die Kandidatenländer fließen.

³¹ Siehe: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>



Die EU international handlungsfähiger machen

ABKÜRZUNGEN

AFET	Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDIP	European Defence Industry Programme, d.h. erster Legislativvorschlag zur Umsetzung der EDIS-Strategie
EDIS	European Defence Industrial Strategy, d.h. Strategie für die Verteidigungsindustrie auf EU-Ebene
EDTIB	EU Defence Technological and Industrial Base
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EUMS	EU-Mitgliedstaaten
EUV	Vertrag über die Europäische Union, EU-Verträge
DEVE	Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
HR/VP	Hohe Vertreter*in der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik/Vize-Präsident*in der Europäischen Kommission
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action, d.h. Nuklearvereinbarung mit dem Iran von 2015
PESCO	Permanent Structured Cooperation, d.h. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit von EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheit und Verteidigung.
QMV	Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

Die EU international handlungsfähiger machen

VON JANA PUGLIERIN

MIT INPUT VON REINHARD BÜTIKOFER, NICOLE KOENIG,
SERGEY LAGODINSKY UND SARA NANNI

Anmerkung: Dieses Policy Paper entstand unter der Federführung der Autorin mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen im Rahmen von zwei Treffen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Zusammenfassung

Die Reaktionen der EU auf die aktuellen Herausforderungen in der Sicherheits- und Handelspolitik beispielsweise machen deutlich, dass eine entschlossene und kohärente gemeinsame europäische Außenpolitik nicht in erster Linie an fehlenden Instrumenten, Strukturen oder defizitären Institutionen scheitert, sondern vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängt und von deren Bereitschaft, Differenzen zu überwinden. Obwohl der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Politik mit dem Ziel größtmöglicher europäischer Kohärenz zu koordinieren, ist das Prinzip der loyalen Kooperation de facto nicht durchsetzbar.

Mit seinem Begriff der «Weltpolitikfähigkeit» hat der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker 2018 in nur einem Wort bereits das oberste Ziel europäischen Außenhandelns beschrieben. Ziel muss sein, dass die Europäer ihr internationales Engagement politikfeldübergreifend zusammendenken und entsprechend strategisch handeln. Es geht um mehr Kohärenz, eine Überwindung des Silodenkens und stärkere Kooperationsbereitschaft auf allen Ebenen, um eine größere gemeinsame Handlungsfähigkeit und damit ein größeres europäisches Gewicht in der Welt zu erzeugen.

Die institutionellen Reformen der Vergangenheit haben nicht den notwendigen Schub nach vorne gebracht. Dieser wird nur dann gelingen, wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, stärker an einem Strang zu ziehen und Kontrolle abzugeben.

In diesem Sinne sind die Handlungsempfehlungen in diesem Papier vor allem als Aufforderungen an die Mitgliedstaaten zu verstehen, Handlungsspielräume innerhalb der EU-Verträge besser zu nutzen und ambitionierte Reformen durch politischen Willen mitzutragen. Durch den EU-Erweiterungsprozess sind Spielräume entstanden, die noch vor Kriegsbeginn undenkbar waren. Die EU braucht jetzt einen pragmatischen Aufbruch, der alle Potenziale nutzt. Dazu kann Deutschland einen großen Beitrag leisten, indem es die Zeitenwende-Politik stärker europäisiert. Die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen bedürfen bis auf eine Ausnahme keiner Vertragsänderungen und können innerhalb der geltenden EU-Verträge umgesetzt werden.

Reformziele

Blockaden im ER verhindern

Empfehlungen

- Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im ER (im Bereich der Außenpolitik) ausweiten
- Instrument der «konstruktiven Enthaltung» nutzen

Reformziele

Mehr Kohärenz zwischen Politikfeldern sowie klare Zuständigkeiten und strukturelle Verflechtung der EU-Institutionen

Empfehlungen

- Präsidenschaft des ER auf Kohärenz zwischen den EUMS fokussieren
- Stellung Hohe Vertreter*in & Vizepräsident*in der EK aufwerten
- Ausschüsse für Außen- (AFET) und Entwicklungspolitik (DEVE) zusammenlegen

Reformziele

Verstärkte Einbindung des EP zur Stärkung der demokratischen Aufsichts- und Kontrollrechte

Empfehlungen

- Vollwertigen EP-Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung einrichten
- Aufsichts- und Kontrollrechte des EP in der GSVP stärken
- Rechenschaftspflicht und Transparenz des EAD und externer Dienststellen der EK gegenüber dem EP stärken
- Interparlamentarischer Austausch stärken
- Diplomatische Aktivitäten des EP besser nutzen
- Operative Ausgaben mit Militär- oder Verteidigungsbezug in den EU-Haushalt aufnehmen (Vertragsänderung, Art. 41 EUV)

Reformziele

Möglichkeiten der Flexibilisierung stärken und Zusammenhalt der EU schützen

Empfehlungen

- «27 minus 1»-Formate bei Blockade durch einen EUMS normalisieren
- Minilaterale Formate für spezifische Missionen ausbauen und EU-Vertreter*innen einbeziehen
- EU-Staats- und Regierungschefs und/oder EU-Vertreter*innen bei bilateralen Staatsbesuchen einbeziehen
- Beauftragung von «Special Envoys» ausweiten und aufwerten
- Möglichkeit für militärische Einsätze durch eine Gruppe von EUMS nach Art. 44 EUV stärker nutzen

Reformziele

Flexible Zusammenarbeit mit EU-Partnern und Beitrittsländern und mehr sektorale Integration

Empfehlungen

- Ad-hoc-Teilnahme britischer Beobachter*innen am Außenministerrat und anderen GASP-Prozessen ermöglichen
- Beteiligung der Beitrittsländer an der PESCO
- Gleichwertige Mitgliedschaft der Ukraine in der EDIS
- Kooperationsrahmen für euro-atlantische und indo-pazifische Partner z.B. in PESCO oder EDA schaffen

Reformziele

Mehr gemeinsame Entwicklung und Beschaffung und belastbare finanzielle Rahmenbedingungen für die EU-Verteidigungsindustrie

Empfehlungen

- Finanzierung der European Peace Facility verstetigen
- Politischer Buy-in und Finanzmittel für Strategie für die Verteidigungsindustrie (EDIS/EDIP)
- EU Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) stärken

1 Herausforderungen

In Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist die Europäische Union (EU) außenpolitisch über sich hinausgewachsen. Dinge, die vorher undenkbar erschienen, wurden plötzlich möglich. Die EU-Mitgliedstaaten reagierten entschlossen, prompt und flexibel. Sie verhängten umfangreiche Sanktionen, schnürten große finanzielle Hilfspakete für die Ukraine und schufen unbürokratisch Aufnahmemöglichkeiten für ukrainische Kriegsflüchtlinge. Die EU finanziert in großem Stil Waffen und Ausrüstung für Kyjiw. Erstmals beschaffen europäische Mitgliedstaaten gemeinsam Munition und bilden im Rahmen der Mission EUMAM UA (European Union Military Assistance Mission Ukraine) ukrainische Soldatinnen und Soldaten aus. Mit der Entscheidung, der Ukraine und Moldau zunächst den Status von Beitrittskandidaten zu verleihen und dann im Dezember 2023 die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, wurde außerdem die zweite große EU-Osterweiterung initiiert und vorangetrieben. Zwar zeigten sich im Laufe der ersten zwei Kriegsjahre auch Risse im europäischen Konsens, etwa durch die Regierungen in Ungarn und der Slowakei, die zunehmend eine Abkehr von diesem Kurs fordern, aber auch durch Unstimmigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich über die Frage, wie weit die militärische Unterstützung der Ukraine durch die EU-Mitgliedstaaten gehen sollte. In der Gesamtschau hat die EU aber bis heute ungewöhnliche Handlungsfähigkeit bewiesen.

Ganz anders die europäische Reaktion auf den bewaffneten Angriff der Terrororganisation Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 und die daran anschließenden Militärschläge der israelischen Armee in Gaza. Europas Nahostpolitik wirkte in den Wochen nach dem 7. Oktober heillos chaotisch. Der Präsident des Europäischen Rats, die Kommissionspräsidentin und der Hohe Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik/Vize-Präsident der Europäischen Kommission (HR/VP) rangelten um Zuständigkeiten, und im Europäischen Rat sowie den Vereinten Nationen taten sich Abgründe zwischen den Mitgliedstaaten auf.

Beide Reaktionen zeigen, dass eine entschlossene und kohärente gemeinsame europäische Außenpolitik nicht in erster Linie an fehlenden Instrumenten, Strukturen oder defizitären Institutionen scheitert – sondern vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängt und von deren Bereitschaft, Differenzen zu überwinden. Diese Schlussfolgerung wird auch dadurch gestützt, dass der Vertrag von Lissabon die außenpolitischen Strukturen der EU in Brüssel zwar deutlich gestärkt hat – diese aber oft von den eigentlichen Entscheidungsfindungen in den europäischen Hauptstädten abgekoppelt sind. Obwohl der Vertrag die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Politik mit dem Ziel größtmöglicher europäischer Kohärenz zu koordinieren, ist das Prinzip der loyalen Kooperation de facto nicht durchsetzbar.

Daraus ergibt sich ein Teufelskreis: Solange die EU-Mitgliedstaaten ihre Souveränität in der Außenpolitik nicht einschränken und entscheidende Kompetenzen nach Brüssel abgeben wollen, haben die EU-Institutionen nur begrenzte Möglichkeiten, europäische Außenpolitik zu gestalten. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist einer der wenigen verbleibenden Politikbereiche, der noch Einstimmigkeit erfordert. Noch immer ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zu rudimentär ausgestattet, um seine Aufgaben vollumfänglich zu erfüllen.

Dazu kommt: Europäische Außenpolitik umfasst heute mehr als die klassische GASP, nämlich zum Beispiel auch die Handels-, Entwicklungs-, Umwelt-, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sowie externe Aspekte von Migrations-, Digital-, oder Industriepolitik. Bereits die Globalstrategie der EU forderte 2016 deshalb einen stärker integrierten Ansatz, der unterschiedliche Politikbereiche strategisch zusammendenkt. In der Praxis herrscht aber immer noch das Denken und Handeln in Silos vor. Das liegt an unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen und Zuständigkeiten. Während die GASP intergouvernemental ist und von den Mitgliedstaaten beschlossen wird, fallen andere Politikbereiche weitestgehend in den Zuständigkeitsbereich der Kommission und sind supranational. Während auch das Europäische Parlament in diesen Politikbereichen weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten hat, ist seine Rolle in der außenpolitischen Entscheidungsfindung formal eingeschränkt. Dabei haben innereuropäische Regulierungen große außenpolitische Relevanz, zum Beispiel mit Blick auf die europäische Chinapolitik. Kompetenzstreitigkeiten auf europäischer Ebene zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rats, der EU-Kommissionspräsidentin und dem HR/VP erschweren eine kohärente Politik.

Bei der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), einem Unterbereich der GASP, stellen sich besondere Herausforderungen. Durch den russischen Angriffskrieg hat die Bedeutung des Militärischen massiv zugenommen. Die Mitgliedstaaten haben in der Erklärung von Versailles vom März 2022 beschlossen, ihre Verteidigungsfähigkeiten zu stärken und ihre Verteidigungsausgaben deutlich zu erhöhen. Wie eingangs beschrieben, hat die EU neue Wege beschritten, was die Ausrüstung und Ausbildung von ukrainischen Streitkräften betrifft. Sie hat außerdem mehrere Initiativen auf den Weg gebracht, um Anreize für die gemeinsame Beschaffung und die Steigerung der Munitionsproduktion zu geben und die technologische und industrielle Basis für Verteidigung zu stärken.

Gleichzeitig hat Russlands Krieg aber offengelegt, wie schlecht es um Europas Verteidigungsfähigkeit tatsächlich bestellt ist und wie groß die Fähigkeitslücken sind. Die Kapazitäten der europäischen Rüstungsindustrie wurden nicht schnell genug hochgefahren, um den Bedarf der Ukraine nachhaltig zu decken. Auch wenn die nationalen Verteidigungsbudgets gestiegen sind, funktionieren die Bemühungen um eine Koordinierung des europäischen Beschaffungswesens allerdings nicht; nationale Reflexe behalten oft die Oberhand. EU-Initiativen wie Act in Support of Ammunition Production (ASAP) oder European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA) leiden unter mangelnder finanzieller und politischer Unterstützung. Die EU-Munitionsinitiative hat ihr Ziel um die Hälfte verfehlt. Weil europäische Fähigkeiten oft nicht zeitnah verfügbar sind, aber Lücken schnell

geschlossen werden müssen, greifen viele europäische Staaten zudem auf außereuropäische Lösungen, was Abhängigkeiten von Drittländern verstärkt und die eigene rüstungsindustrielle Basis in Europa schwächt.

2 Politische Ziele

Mit seinem Begriff der «Weltpolitikfähigkeit» hat der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker 2018 in nur einem Wort bereits das oberste Ziel europäischen Außenhandelns beschrieben. Ziel muss sein, dass die Europäer ihr internationales Engagement politikfeldübergreifend zusammendenken und entsprechend strategisch handeln, sowohl im Rahmen von europäischen Koalitionen als auch der Brüsseler Institutionen. Es geht um mehr Kohärenz, eine Überwindung des Silodenkens und stärkere Kooperationsbereitschaft auf allen Ebenen, um eine größere gemeinsame Handlungsfähigkeit und damit ein größeres europäisches Gewicht in der Welt zu erzeugen. Wie oben bereits erläutert, haben die institutionellen Reformen der Vergangenheit nicht den notwendigen Schub nach vorne gebracht. Dieser wird den Europäern nur dann gelingen, wenn sie ihre nationalen Egoismen überwinden und bereit sind, stärker an einem Strang zu ziehen – auch wenn das bedeutet, Kontrolle abzugeben und ihre nationalen Interessen in einigen Fällen einem übergeordneten europäischen Interesse unterzuordnen. In diesem Sinne sind die nachfolgenden Handlungsempfehlungen vor allem als Aufforderungen an die Mitgliedstaaten zu sehen, Handlungsspielräume innerhalb der europäischen Verträge besser zu nutzen und ambitionierte Reformen durch politischen Willen mitzutragen. Die folgenden Reformvorschläge bewegen sich bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der geltenden EU-Verträge.

3 Reformvorschläge für das europäische Außenhandeln

Spielraum von Lissabon ausnutzen

In Deutschland konzentriert sich die Diskussion über eine global handlungsfähigere EU oft auf das Thema Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (QMV). Das Einstimmigkeitsprinzip in der GASP hat Mitgliedstaaten in der Vergangenheit dazu eingeladen, ihr Veto als Druckmittel zu benutzen, um Zugeständnisse in Bereichen zu erzwingen, die mit dem eigentlich zur Abstimmung stehenden Thema gar nichts zu tun haben. Es hat auch Anreize für Drittstaaten geschaffen, einzelne Mitgliedstaaten als trojanische Pferde zu instrumentalisieren. Richtigerweise sollte der Fokus der Reformdebatte deshalb auf Maßnahmen liegen, die eine totale Lähmung von GASP und GSVP verhindern. Dabei ist der schrittweise Übergang zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für Beschlüsse in Bereichen der GASP, die keine militärischen oder verteidigungspolitischen Bezüge haben, ein sinnvoller Vorschlag, für den es allerdings den politischen Willen aller Mitgliedstaaten braucht. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs ist – auch auf deutsche Initiative hin – Bewegung in diese Debatte gekommen. Viel spricht dafür, Mehrheitsentscheidungen in das Reformpaket einzuschließen, das im Rahmen der EU-Erweiterung geschnürt werden muss. Dennoch können QMV nur ein Baustein auf dem Weg zu einer kohärenteren und durchsetzungsfähigeren GASP sein und sollten nicht allein im Fokus der Bemühungen stehen.

Der Vertrag von Lissabon bietet mehr Spielraum für die Europäisierung der Außenpolitik, als derzeit ausgeschöpft wird. Neben der Möglichkeit der Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen betrifft dies vor allem die «konstruktive Enthaltung» (Art 31 Abs. 1 EUV). Zuvor nur einmal im Jahr 2008 genutzt, entschieden sich die neutralen Länder Österreich, Irland und Malta 2022 dazu, sich bei der Abstimmung zur Nutzung der Europäischen Friedensfazilität für die Lieferung von militärischer Ausrüstung an die ukrainischen Streitkräfte konstruktiv zu enthalten. «Konstruktive Enthaltung» kam auch im Oktober 2022 bei der Rats-Abstimmung über die EU-Ausbildungsmission für die Ukraine zur Anwendung, ebenso bei der Entscheidung für eine EU-Marinemission im Januar 2024. Dieser Trend ist sehr zu begrüßen und sollte sich weiter verstetigen. Insbesondere bei den vielen Entscheidungen, die in der EU durch «soft law», also rechtlich nicht verbindliche Übereinkünfte, getroffen werden, könnte das Prinzip verstärkt zur Anwendung kommen. Hier gilt ebenfalls bislang das Konsensprinzip.

Mehr Kohärenz durch klare Zuständigkeiten und strukturelle Verflechtung

Institutionell würde das Außenhandeln der EU einerseits von einer klareren Abgrenzung von Kompetenzen und andererseits von einer stärkeren strukturellen Verflechtung profitieren. Kompetenzgerangel, persönliche Eitelkeiten und Animositäten haben das Verhältnis zwischen Ratspräsident, Kommissionspräsidentin und HR/VP auch in früheren Konstellationen geprägt.

Ein stärker integrierter Ansatz im Außenhandeln erfordert aber unbedingt eine besonders gute und reibungsfreie Kooperation zwischen allen betroffenen Stellen. Im Rahmen der Reformdebatte sollte deshalb auch diskutiert werden, wie die Stellenbeschreibung der relevanten Posten angepasst werden kann, so dass klarer wird, wer welche Zuständigkeit hat. Das größte Potenzial, um europäisches Außenhandeln aus einem Guss zu stärken, liegt für den Präsidenten des Europäischen Rates vor allem in seiner Wirkungsmöglichkeit nach innen. Die europäischen Staats- und Regierungschefs spielen bei der Formulierung der europäischen Außenpolitik eine maßgebliche Rolle, allerdings beschäftigt sich der Europäische Rat bislang noch immer zu wenig mit außenpolitischen Fragen. Der Präsident des Europäischen Rates sollte sie verstärkt auf die Agenda setzen, diese Debatten im Europäischen Rat strategisch lenken und seine Aufgabe primär darin verstehen, Kohärenz zwischen dem ER und den Mitgliedstaaten zu schaffen.

Zumindest sollte im nächsten institutionellen Zyklus aber die Zuständigkeit und die Rolle des HR/VP klarer gefasst werden. Es ist wenig von den Erwartungen und dem Enthusiasmus übrig geblieben, die mit der Stärkung dieses Amtes im Vertrag von Lissabon 2009 verbunden waren. Das volle Potenzial des Amtes ist noch nie ausgeschöpft worden. Sicherlich hängt viel davon ab, wie der jeweilige Amtsinhaber seine Rolle versteht und ausfüllt. Die Mitgliedstaaten sollten beim nächsten Mal eine starke und erfahrene Persönlichkeit ins Amt heben, die über weitreichende informelle Einflussmöglichkeiten verfügt. Die Tatsache, dass der Posten strukturell zwischen Rat und Kommission angesiedelt ist, führt allerdings dazu, dass jeder HR/VP unweigerlich zwischen den Stühlen sitzt, anstatt eine Brücke zwischen den beiden Institutionen zu bilden. Als Vizepräsident der Kommission soll er die europäische Außenpolitik koordinieren, wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht, doch es fehlt ihm die nötige Autorität – zumal wenn er nicht Mitglied des «Core-Teams» der Kommissionspräsidentin ist. Soll er für die Kohärenz und Konsistenz der gesamten Arbeit der Kommission im Verteidigungsbereich sorgen, so muss ihm die Zuständigkeit für die Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Raumfahrt und den Europäischen Verteidigungsfonds gegeben werden. Gerade angesichts der Aussicht, dass der nächsten EU-Kommission ein Kommissar für Verteidigung angehören könnte, sollte dieser Kommissar dem Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik in seiner Funktion als Vizepräsident der Kommission direkt unterstellt werden, um eine direkte Verbindung zwischen der supranationalen und der intergouvernementalen Sphäre sowie zwischen der Verteidigungspolitik und dem Binnenmarkt der EU zu gewährleisten.

Verstärkte Einbindung des Europäischen Parlaments

Um eine Außen- und Entwicklungspolitik aus einem Guss zu befördern, sollte man die Ausschüsse für Außen- und Entwicklungspolitik AFET und DEVE zusammenlegen. Gleichzeitig sollte man der Tatsache Rechnung tragen, dass die EU sich in den letzten Jahren immer stärker in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik engagiert und durch den russischen Angriffskrieg in diesem Bereich einen Quantensprung getan hat. Ein vollwertiger Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung im Europäischen Parlament wäre neben einem eigenständigen Rat der Verteidigungsminister, der im nächsten institutionellen Zyklus ebenfalls kommen sollte, dafür ein wichtiger Schritt.

Aus Gründen demokratischer Rechenschaftspflicht wäre eine aktivere Einbindung des Parlaments und die Stärkung der parlamentarischen Aufsichts- und Kontrollrechte in die Entscheidungsprozesse nicht nur im Bereich der GSVP notwendig, sondern auch bei Initiativen, die die europäische Verteidigungsindustrie betreffen. Die wirksamste Befugnis des Europäischen Parlaments, nämlich die Haushaltsbefugnis, könnte erst nach einer Änderung der Verträge greifen, denn die operativen Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen müssten in den gemeinsamen Haushalt aufgenommen werden, was derzeit durch den Vertrag (Art. 41 EUV) untersagt ist. Da nicht damit zu rechnen ist, dass dies (zeitnah) geschehen wird, sollten Möglichkeiten gefunden werden, die interinstitutionellen Beziehungen zwischen dem Parlament, dem EAD und der Kommission zu festigen. Dazu gehört, die Rechenschaftspflicht und Transparenz des EAD und der externen Dienststellen der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament zu stärken und das Europäische Parlament seitens des Rats und der Mitgliedstaaten stärker in die Umsetzung und Kontrolle von Angelegenheiten von strategischer Bedeutung für das auswärtige Handeln der EU einzubeziehen. Auch der interparlamentarische Austausch zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament sollte ausgebaut werden.

Im Zuge der Reformdebatte sollte man auch die Bedeutung der parlamentarischen Diplomatie hervorheben und den Mehrwert des Europäischen Parlaments als komplementären Teil des «Team Europe»-Ansatzes anerkennen. Die diplomatischen Aktivitäten des Europäischen Parlaments bieten eine Chance für die europäische Außenpolitik, zum Beispiel da es auch mit solchen Akteuren in einen Dialog treten kann, mit denen die Kooperationsmöglichkeiten für die Kommission und den Rat aus politischen Gründen eingeschränkt sind, wie im Fall von Taiwan. Es kann sich auch freier zu sensiblen Fragen der Menschenrechte und Demokratie äußern.

Flexible Zusammenarbeit ausbauen

Solange die GASP auf Konsens beruht, wird es immer wieder Situationen geben, in denen sich die EU-Mitgliedstaaten entscheiden müssen, was für sie wichtiger ist: die Einheit der EU oder die außenpolitische Handlungsfähigkeit. Beim Europäischen Rat im Dezember 2023 wurde durch die ungarische Blockade von EU-Finanzhilfen für die Ukraine erneut deutlich, welches Störpotenzial ein einzelner Mitgliedstaat hat. Zwar stimmte Viktor Orban schließlich im Februar 2024 doch noch zu, weil die übrigen Mitgliedstaaten ihm erfolgreich Paroli geboten haben. Dabei war die offen formulierte Bereitschaft, politische Ziele notfalls kreativ und flexibel außerhalb des EU-Rahmens zu 26 umzusetzen, ein wirkungsvolles Instrument. Die EU-Mitgliedstaaten sollten daher nicht davor zurückschrecken, «27 minus 1»-Formate bei Blockade durch einen einzelnen Mitgliedstaat auf den Tisch zu legen.

Möglichkeiten der flexiblen Zusammenarbeit derjenigen Mitgliedstaaten, die willens und bereit sind, gemeinsam zu handeln, sollten zukünftig gestärkt werden. Theoretisch könnte dies als «verstärkte Zusammenarbeit» auch im Rahmen der bestehenden Verträge geschehen. An der «verstärkten Zusammenarbeit» müssen allerdings mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sein, und sie kann nur als «letztes Mittel» eingesetzt werden, nachdem der Rat festgestellt hat, dass die Ziele der Zusammenarbeit nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums von der Union als Ganzes erreicht werden können. Infolgedessen ist die «verstärkte Zusammenarbeit» ein Mechanismus, der noch nie genutzt wurde; die Mitgliedstaaten werden durch die damit verbundenen Bedingungen abgeschreckt.

Immer wieder haben sich deshalb kleinere Gruppen von EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Verträge zu minilateralen Formaten zusammengeschlossen, um gemeinsam außenpolitisch zu handeln. Die E3+3-Verhandlungen mit dem Iran sind ein gutes Beispiel. Es geht darum, nach Wegen zu suchen, wie diese Koalitionen den Zusammenhalt der EU nicht untergraben. Stattdessen sollten sie die EU dank konkreter politischer Erfolge stärken und ihre Glaubwürdigkeit als außenpolitischer Akteur erhöhen. Ein wichtiges Instrument ist dabei, auch einen Vertreter der EU-Institutionen an den Tisch zu bringen. Dies geschah während der JCPoA-Verhandlungen mit Iran, als die damalige Hohe Vertreterin der EU der E3 beitrug. Dies sollte standardmäßig geschehen.

Auch würde es die außenpolitische Strahlkraft Europas stärken, wenn es sich als Usus etablieren würde, dass Mitgliedstaaten andere EU-Staats- und Regierungschefs oder Vertreter der EU-Institutionen zu bilateralen Gesprächen hinzuladen. So geschehen 2019, als Frankreichs Präsident Emmanuel Macron sowohl die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel als auch den damaligen EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker einlud, dem chinesischen Staatsbesuch von Präsident Xi Jinping in Paris beizuwohnen.

In Fällen, in denen sich die Mitgliedstaaten grundsätzlich einig sind, aber ihre Interessen unterschiedlich stark berührt sehen, könnte der Europäische Rat verstärkt einzelne Außenminister als «Special Envoys» beauftragen. In der Vergangenheit wurde beispielsweise Finnlands ehemaliger Außenminister Pekka Haavisto gebeten,

im Sudan und in Äthiopien im Namen der EU zu verhandeln. Begrüßenswert wäre ein «Special Envoy for Global Gateway», denn die Global Gateway Initiative ist eine Querschnittsaufgabe, die besonderer Koordinierung bedarf. Die EU könnte auch spezielle «Pakete» aus Ressourcen und Instrumenten anbieten, um das Engagement der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Eine weitere Möglichkeit für mehr Flexibilität innerhalb des bestehenden Vertragswerks im Bereich militärischer Einsätze ist die Nutzung von Art. 44 EUV, wie es bereits im Strategischen Kompass der EU angedacht ist. Art. 44 EUV besagt, dass der Europäische Rat «die Durchführung einer Aufgabe einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen kann, die dazu bereit sind und über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen». Einsätze nach Art. 44 EUV würden zwar weiterhin einstimmig vom Rat der EU beschlossen und der Aufsicht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees unterstellt, sie könnten aber eine schnellere und flexiblere Reaktion ermöglichen. Art. 44 EUV ist sicherlich kein Allheilmittel, aber er könnte es für die Mitgliedstaaten attraktiver machen, Kräfte und Fähigkeiten für Operationen bereitzustellen. Eine erfolgreiche Anwendung könnte langfristig bedeutende Impulse für die Integration der Streitkräfte, die Zusammenarbeit der EU-Staaten in der Rüstungsindustrie und für Entscheidungsprozesse in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auslösen.

Auch mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Partnern sollte sich die EU flexibler zeigen. Leider ist es seit dem Brexit nicht gelungen, eine Partnerschaft im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich zu etablieren. In Zukunft wird die Notwendigkeit für das Vereinigte Königreich und seine EU-Partner, bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen in einem zunehmend feindseligen internationalen Umfeld zusammenzuarbeiten, allerdings weiter zunehmen. Die EU sollte daher einen neuen Anlauf wagen und Andockmechanismen entwickeln, die es dem Vereinigten Königreich erlauben würden, stärker mit der EU zusammenzuarbeiten, sollte in London zukünftig wieder eine pro-europäische Regierung an die Macht kommen. Die Öffnung der Projekte der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) der EU im Bereich Verteidigung für Partner wie das Vereinigte Königreich war richtig. Eine weitergehende Idee wäre, die Teilnahme britischer Vertreter als Beobachter auf Ad-hoc-Basis an den Sitzungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und anderen GASP-Prozessen zu ermöglichen.

Auch die EU-Beitrittskandidatenländer auf dem Westlichen Balkan und in Osteuropa sollten bereits heute stärker in die EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingebunden werden und könnten als Beobachter an ausgewählten Sitzungen teilnehmen. Schon vor einem offiziellen Beitritt könnte man die sektorale Integration dieser Länder in ausgewählten Politikbereichen fördern. Eine praktische Möglichkeit engerer Kooperation wäre zum Beispiel eine stärkere Beteiligung an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die eine größere Kohärenz der Fähigkeiten der EU und der Beitrittskandidaten fördern würde. In der neuen European Defence Industrial Strategy wird unter anderem die Beteiligung der Ukraine an der verteidigungsindustriellen Kooperation der EU vorangetrieben. Die Ukraine soll im Hinblick

auf Maßnahmen zur Stärkung ihrer Rüstungsindustrie als gleichwertiges Mitgliedsland behandelt werden. Dies ist ein richtiger und wichtiger Schritt.

Bislang gibt es zudem noch keinen Kooperationsrahmen, in dem euro-atlantische und indo-pazifische Verbündete und Partner Technologien austauschen oder gemeinsame Verteidigungsinnovationen durchführen können. Die Zusammenarbeit mit Staaten wie z.B. Australien, Japan oder Südkorea ist derzeit in keinem der kapazitätsbezogenen EU-Rahmenwerke (wie PESCO oder den sogenannten «Administrative Arrangements» der European Defence Agency) vertraglich angelegt. Hier gibt es noch sehr viel Potenzial für eine Intensivierung des sicherheitspolitischen Austauschs.

Größere europäische Beiträge zur eigenen Sicherheit

Die im NATO-Rahmen getroffenen finanziellen Zusagen und der «Pledge von Versailles» müssen von den Europäern dauerhaft eingehalten werden. Mehr Geld ist zwar nicht die alleinige Lösung, denn ohne die Neugestaltung bestehender Strukturen und Prozesse wird europäische Rüstungskoooperation weder innovativer noch effektiver. Doch ohne eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung fehlen die Anreize für die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung. Zudem hat der monatelange Streit um eine Aufstockung der European Peace Facility gezeigt, dass Ad-hoc-Beiträge von Mitgliedstaaten keine ausreichende Planungssicherheit gewähren und es stattdessen belastbare, langfristige Perspektiven braucht. Dazu muss im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der finanzielle Spielraum für Sicherheit und Verteidigung deutlich größer ausfallen als beim letzten Mal. Instrumente wie der Europäische Verteidigungsfonds müssen mehr Mittel bekommen, um Standardisierung und Interoperabilität in Europa zu stärken.

Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik haben in diesem Sinne Anfang März 2024 die erste, sehr ambitionierte Strategie für die Verteidigungsindustrie auf EU-Ebene vorgelegt (EDIS), kombiniert mit einem ersten Legislativvorschlag zur Umsetzung dieser Strategie (EDIP). Doch auch wenn das Ziel einer Bündelung der Rüstungsanstrengungen innerhalb der EU breit geteilt wird, stehen viele Mitgliedstaaten einer so weitreichenden Ausweitung von Kompetenzen der Kommission, wie sie mit dieser Initiative angestrebt wird, skeptisch gegenüber. Um ihre Wirkung entfalten zu können, müsste sie mit einem politischen Buy-in und ausreichend finanziellen Ressourcen ausgestattet sein.

Neben der notwendigen Stärkung der EDTIB, die den Aufbau eines europäischen Rüstungssektors fördert, sollten die Europäer auch versuchen, gemeinsam mit den USA eine transatlantische Agenda zu entwickeln, mit der die (teilweise kontroversen) Interessen der Europäer und die der USA konstruktiv miteinander verbunden werden. Das Administrative Arrangement zwischen dem amerikanischen Verteidigungsministerium und der European Defence Agency ist ein guter Schritt. Beide Seiten könnten Möglichkeiten für die Ko-Produktion und Entwicklung von Schlüsselkomponenten, Subsystemen, Munition und möglicherweise sogar Plattformen identifizieren, bei denen der Aufbau zusätzlicher Produktionskapazitäten die Sicherheit der USA und Europas erhöhen würde. Sie sollten Anreize entwickeln, um Partnerschaften zwischen

europäischen und amerikanischen Rüstungsfirmen zu erleichtern (Verringerung von Ausfuhrkontrollen, Exportlizenzen, rechtliche Vereinbarungen, mehr Informationsaustausch zwischen der EU und der NATO usw.). Damit dies geschehen kann, muss sich insbesondere die US-Seite allerdings signifikant bewegen.

Ein wehrhaftes Europa wird es nur mit einer europäischen Verteidigungsindustrie geben. Ein stärkeres Europa bedeutet keine Schwächung, sondern auch eine Stärkung des transatlantischen Verhältnisses – aber es würde die Europäer gleichzeitig für den Fall wappnen, dass mit Donald Trump wieder ein EU-feindlicher Präsident ins Weiße Haus einzieht, der sich an amerikanische Sicherheitsgarantien für Europa nicht mehr gebunden fühlt.

4 Potenziale für Reformen und Deutschlands Rolle

Zwei äußere Faktoren eröffnen der Europäischen Union im nächsten institutionellen Zyklus Potenziale für weitreichende Fortschritte im Bereich internationale Handlungsfähigkeit. Zum einen hat Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine bereits jetzt eine völlig neue sicherheitspolitische Lage in Europa geschaffen. Zum anderen drängt auch die Aussicht auf einen Wahlsieg Donald Trumps in den USA die Europäer zu stärkerer Zusammenarbeit – um sich gegen eine mögliche Strategie des «divide et impera» zu wappnen. Und selbst wenn Joe Biden im November 2024 als amerikanischer Präsident im Amt bestätigt werden sollte, hat die erfolgreiche Blockade der amerikanischen Finanzhilfen für die Ukraine im US-Kongress deutlich gemacht, dass die Europäer dringend eigenständiger für ihre Sicherheit und Verteidigung Sorge tragen müssen. Europas prekäre sicherheitspolitische Lage wird die europäischen Mitgliedstaaten entweder stärker zusammenschweißen – oder die EU als politisches Projekt massiv schwächen. Ein geschlossenes europäisches Auftreten auf der Weltbühne hat heute eine viel höhere Dringlichkeit und ist nicht mehr nur ein «nice to have». Die Tatsache, dass die EU-Erweiterung inzwischen von vielen Akteuren als «geopolitische Notwendigkeit» begriffen wird, lässt hoffen. Es eröffnet Spielräume für politische Zugeständnisse im Zuge eines EU-Reformprozesses, die noch vor Kriegsbeginn undenkbar waren.

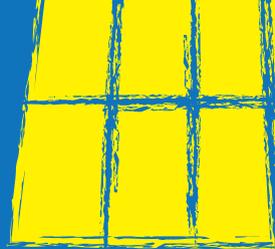
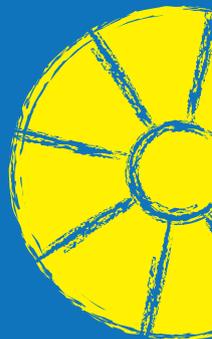
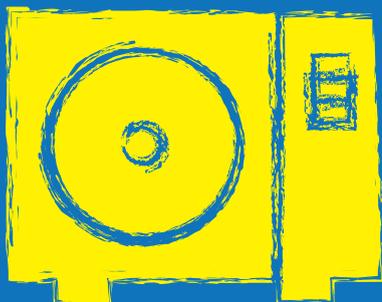
Das durch die aktuellen Krisen erstarkte Sicherheitsbedürfnis könnte verhärtete Konfliktlinien, die sich in den letzten Jahren etwa um das QMV oder die transatlantische Ausrichtung gesponnen haben, aufbrechen lassen. Kleinere Mitgliedstaaten könnten in einer außen- und sicherheitspolitisch kohärenter und effizienter handelnden EU einen größeren Vorteil sehen als zuvor und den damit einhergehenden größeren Schutz möglicherweise stärker wertschätzen. Solche Möglichkeitsfenster sollten genutzt werden. Hierbei hat Deutschland eine besondere Verantwortung, indem es jenseits einer offen formulierten eigenen Positionierung eine Vermittlerrolle einnimmt, empathisch die Bedürfnisse, Anliegen und Interessen seiner kleinen und großen EU-Partner nachvollzieht, Gemeinsamkeiten auslotet und daraus konstruktive Vorschläge entwickelt, die einen Win-win-Charakter haben.

Von Deutschland als dem mächtigsten und reichsten Land der EU wird mehr pro-aktive Führung erwartet, um die europäische Handlungsfähigkeit nach innen und außen zu stärken. Von der Absicht, «deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen» zu definieren, so wie es sich SPD, Grüne und FDP im Koalitionsvertrag vorgenommen hatten, haben Deutschlands europäische Partner jedenfalls bislang zu wenig gespürt. Berlin sollte seine Zeitenwende-Politik stärker europäisieren. Das

soeben wiederbelebte Weimarer Dreieck könnte jetzt der entscheidende Nukleus dafür sein. Mit der Regierung von Donald Tusk gibt es in Polen endlich wieder einen Ansprechpartner für die Bundesregierung – und zwar einen, der die europäische Kooperation in der Sicherheitspolitik explizit sucht. Die Bundesregierung darf dieses Momentum nicht verpassen und sich im Klein-Klein deutsch-französischer Streitigkeiten verlieren. Sie sollte alles daransetzen, dass Deutschland, Polen und Frankreich eine gemeinsame Agenda entwickeln, die für andere europäische Mitgliedstaaten anschlussfähig ist.

Die EU braucht jetzt einen pragmatischen Aufbruch, der alle Potenziale nutzt. Dazu kann Deutschland einen großen Beitrag leisten.

Die europäische Energiewende beschleunigen



Dieses Papier erscheint in Kooperation mit



Deutsche Umwelthilfe

Die europäische Energiewende beschleunigen

VON JULIAN SCHWARTZKOPFF

MIT INPUT VON MICHAEL BLOSS, JANIK FEUERHAHN,
RHEANNA JOHNSTON, MICHÈLE KNODT UND HEIKE LEBERLE

Anmerkung: Dieses Policy Paper entstand unter der Federführung des Autors mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen im Rahmen von zwei Treffen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Zusammenfassung

Mit dem European Green Deal hat die europäische Energiewende in der Legislaturperiode von 2019 bis 2024 einen großen Schritt vorwärts gemacht. Angesichts anhaltend hoher Energiepreise und Lebenshaltungskosten sowie der Folgen von Krieg und Pandemie werden nun Narrative lauter, die den Klimaschutz als Luxus bewerten, den man sich nicht mehr leisten könne. Dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, Industrien und Mitgliedstaaten unterschiedlich stark von der Energiewende profitieren, verschärft die Konflikte. Ihre sozioökonomischen Vorteile kommen vielerorts nicht bei Haushalten und Unternehmen an. Das Ergebnis: Die Output-Legitimität der EU-Energiepolitik sinkt.

Gleichzeitig werden die Folgen des Klimawandels immer eklatanter. Als Unterzeichnerin des Pariser Klimaabkommens steht die EU in der Verantwortung. In der Wissenschaft herrscht Konsens, dass die Antwort ein beschleunigter Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energieträger sein muss. Energieverbraucher müssen sich zeitlich besser an das wetterabhängige Angebot von Sonne und Wind anpassen. Die europäische Energieinfrastruktur ist jedoch noch nicht für eine erneuerbare Energiewirtschaft ausgelegt. Auch Strom- und Wärmespeicher sind noch nicht ausreichend ausgebaut.

Um die europäische Energiewende unter diesen schwierigen Bedingungen zu meistern, muss auch deren demokratische Legitimation ein zentrales politisches Ziel darstellen. Mit verbindlicheren Steuerungsinstrumenten und einer kohärenten, gemeinwohlorientierten Infrastrukturplanung können Kosten und Nutzen fairer verteilt und das Tempo erhöht werden. Die Bundesregierung kann maßgeblich zum Gelingen beitragen, indem sie sich bei diesen Herausforderungen als konstruktiver Problemlöser einbringt für Infrastrukturausbau und Investitionssicherheit. Die hier vorgestellten Handlungsempfehlungen bewegen sich bis auf wenige Ausnahmen im Rahmen der EU-Verträge und können ohne Vertragsänderungen umgesetzt werden.

Reformziele

- Mit mehr Verbindlichkeit und Kohärenz Planungssicherheit erhöhen
- Lokale/regionale Ebene bei Umsetzung der Energiewende unterstützen und an lokaler Wertschöpfung beteiligen
- Gemeinwohl über fossile Partikularinteressen stellen
- Kosten und Nutzen der Energiewende gerecht verteilen
- Gesellschaftliche Teilhabe stärken

Weiche, aber verbindliche Steuerinstrumente

Durchsetzungsmechanismus im NECP-Prozess Nationale Energie- und Klimapläne verbindlicher und effektiver gestalten

- Effektiverer und umfassenderer Gap-Filler-Mechanismus
- Finanzielle Anreize für bessere regionale Kooperation bei der Erstellung von NECPs
- Bevorzugter Zugang zu EU-Fördergeldern
- Einheitliche Mindeststandards für öffentliche Beteiligungsverfahren
- Vertragsverletzungsverfahren ggü. Mitgliedstaaten ermöglichen

Gemeinsame Ambitionsniveaus im EU-Klimagesetz kohärenter verankern

- Zwischenziele für 2035 und 2045 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festlegen
- Ratchet-Up-Mechanismus zur automatischen Anpassung der EU-Klimaziele einführen
- Sektorspezifische Ziele im Takt mit dem UNFCCC-Prozess ableiten
- EU-Klimasachverständigenrat stärken

Gemeinwohl- und zukunftsorientierte Infrastrukturplanung

Energieinfrastrukturplanung bei einem unabhängigen Energiesystembetreiber (ISO) bündeln

- Institutionelle Voraussetzungen für die Einrichtung eines ISO prüfen
- Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Netzplanung stärken

Kompetenzen der nationalen Energieregulierungsbehörden und der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) erweitern

- Mandat für Regulierer klimazielerorientierter Netzplanung & Netznutzungsregeln einführen
- Kompetenzen von ACER bzw. der Zehnjahrespläne für Netzentwicklung ausweiten
- Recht der Regulierer auf Ablehnung oder Überarbeitung der Netzpläne von Netzbetreibern einführen

EU-Mittel in den Dienst der Energiewende stellen und fair verteilen

Klimaschädliche Technologien von der Förderung durch EU-Finanzmittel ausschließen

- Do-No-Significant-Harm-Prinzip im EU-Haushalt ausweiten
- Erneuerbare Energien bei Fördermitteln konsequenter bevorzugen
- Klimaausgabenquote für den EU-Haushalt anheben

Nächsten EU-Haushalt auf eine faire, beschleunigte Energiewende ausrichten

- EU-Souveränitätsfonds einrichten
- EU-Innovationsfonds deutlich aufstocken
- Just Transition Funds aufstocken und ausweiten
- Gemeinsame EU-gedekte Ausschreibungen für Erneuerbare Energien
- EU-Klima-Dividende einrichten (Alternativ: als ersten Schritt alle EUMS zu einer Klima-Dividende verpflichten)
- Instrument für Heranführungshilfe für Beitrittskandidaten besser ausstatten

1 Herausforderungen

Die zu Ende gehende EU-Legislaturperiode hat den European Green Deal ermöglicht und der Energiewende in Europa damit einen entscheidenden Schub verliehen. Es gibt kaum ein energierelevantes EU-Gesetz, das in den letzten fünf Jahren nicht überarbeitet und an ein höheres Ambitionsniveau angepasst wurde. Die Europawahl 2019 gab mit einem historischen Stimmenzuwachs für die Grünen/EFA-Fraktion ein klares Mandat für mehr Klimaschutz und eine ambitionierte Energiewende. Mit Fridays for Future entstand eine Klimabewegung mit starkem Rückhalt in breiten Bevölkerungsteilen. Unter dem Eindruck einer sich verschärfenden Klimakrise forderte diese europaweit, den Warnungen der Klimawissenschaft Taten folgen zu lassen.

Dieser breite gesellschaftliche Rückhalt scheint nun zu bröckeln. Vor dem Hintergrund steigender Energiepreise und Lebenshaltungskosten, Krieg und Pandemie werden Narrative lauter, die den Klimaschutz als Luxus bewerten, den man sich nicht mehr leisten könne. Themen wie Versorgungssicherheit, Verteidigung, Energiepreise sowie wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit stehen für die Wähler*innen jetzt im Vordergrund. Klimapolitik ist ganz oben auf der Abschlussliste aufstrebender populistischer Kräfte, die einen verkürzten Zusammenhang zwischen hohen Energiepreisen und der Energiewende konstruieren.

Dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, Industrien und Mitgliedstaaten unterschiedlich stark von der Energiewende profitieren, verschärft die Konflikte. Das Potenzial der Erneuerbaren, die Energiekosten zu senken, kommt vielerorts nicht bei privaten Haushalten und Unternehmen an. Komplizierte Genehmigungsprozesse, ein verschleppter Infrastrukturausbau und mangelnde Finanzierung erschweren eine breitere Teilhabe an der Energiewende. Viele Haushalte können sich die Anfangsinvestition, z.B. in eine Wärmepumpe oder ein Elektroauto, nicht leisten, obwohl diese langfristig kostengünstiger sind. Es ist ein Versäumnis der Energiepolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die es nicht geschafft haben, die Vorteile der Energiewende für die Bevölkerung flächendeckend nutzbar zu machen. Das Ergebnis: Die Output-Legitimität der EU-Energiepolitik sinkt.

Gleichzeitig werden die Folgen des Klimawandels, wie Flutkatastrophen und Dürreperioden, auch in Europa immer eklatanter. Sie machen deutlich, dass der Klimawandel als grenzüberschreitendes Problem auf oberster politischer Ebene angegangen werden muss. Die Nominierung von Ursula von der Leyen als EVP-Spitzenkandidatin, für die der European Green Deal auch eine Frage des politischen Vermächtnisses ist, lässt auf eine Weiterführung dieses wichtigen Zukunftsprojekts der EU hoffen. Sollte es bei der kommenden Europawahl jedoch zu einem Rechtsruck im Europäischen Parlament kommen, würde ein entscheidender Treiber für mehr Klimaschutz in der EU zumindest geschwächt.

Auch die Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die sich ihre Energie-zukunft teilweise sehr unterschiedlich vorstellen, verhindern bereits seit Jahren verbindliche nationale Zielvereinbarungen, die Planungssicherheit für Haushalte und Unternehmen schaffen. Differenzen gibt es vor allem bei der zukünftigen Bedeutung bestimmter Energien, wie der Atomkraft oder der Kohlenstoff-Verpressung, und des damit verbundenen Zentralisierungsgrads des Stromsystems. Wenn die Energiewende in den 27 Mitgliedstaaten aber primär national gedacht wird, bleiben riesige Potenziale zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und Wertschöpfung ungenutzt. Eine mögliche Erweiterung der EU um die aktuellen Beitrittskandidaten wird die gemeinsame Entscheidungsfindung nicht einfacher machen. Gleichzeitig sind viele der nötigen Veränderungen auf lokaler Ebene umzusetzen. Doch stoßen die Kommunen durch chronische Unterfinanzierung und Fachkräftemangel an ihre Grenzen.

Dabei haben die letzten Jahre gezeigt, dass es der EU nicht pauschal an Handlungsfähigkeit mangelt. Neben dem European Green Deal hat die EU ein beispielloses Corona-Hilfspaket verabschiedet, eine fossile Energiepreiskrise überstanden und einem aggressiv auftretenden Russland die Stirn geboten. Das sind große Erfolge, die aber letztlich dazu beigetragen haben, dass die Energiewende nicht mehr als so dringend wahrgenommen wird, wie sie es angesichts der voranschreitenden Klimakrise tatsächlich ist.

Die Energiewende ist ein langfristiges Projekt, das auf die Transformation der gesamten Wirtschaft abzielt. In Krisenzeiten ist das Festhalten an Bestehendem sicherlich ein verständlicher Reflex. Dennoch ist zu bedauern, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Chance ungenutzt ließen, sich mit der Abkehr von russischen Gaslieferungen entschieden vom fossilen Zeitalter zu verabschieden. Bei allem, was das RePowerEU-Paket der Europäischen Kommission für den beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien erreicht hat, sind fossile Subventionen auf einen historischen Höchststand gestiegen und wurden neue Gasinfrastrukturprojekte auf den Weg gebracht. Dies ist auch auf den starken Lobbyeinfluss der fossilen Industrie auf die EU-Institutionen zurückzuführen. Fossile Interessengruppen sind über Expert*innengruppen und Komitees am Schreiben von Gesetzesvorschlägen beteiligt. In der Planung der Erdgas- und Wasserstoffnetze spielen sie sogar die bestimmende Rolle. So ist ein Vakuum im demokratischen Entscheidungsprozess und damit der Input-Legitimität entstanden, das auch zur erodierenden Unterstützung der Energiewende beiträgt.

Ein Festhalten an fossilen Energien kann sich die EU aber nicht leisten. Teure fossile Brennstoffe schwächen Kaufkraft und Wettbewerbsfähigkeit. Sie machen die EU erpressbar durch jene Autokratien, deren Kassen sie durch fossile Importe weiter füllt. Dabei ist eine resiliente europäische Wirtschaft mit bezahlbarer Energie und intakten Ökosystemen langfristig mit der konsequenten Weiterführung der europäischen Energiewende zu erreichen. In dieser Langfristigkeit liegt auch ein zentrales demokratietheoretisches Problem. Obwohl das Prinzip der Generationengerechtigkeit in den EU-Verträgen und den Verfassungen vieler Mitgliedstaaten verankert ist, haben die Belange zukünftiger Generationen keine starke Stimme.

2 Politische Ziele

Wir befinden uns mitten in der kritischen Dekade der Energiewende, in der mit Blick auf die Klimaziele weitreichende Veränderungen angestoßen werden müssen. Neben einem konsequenten Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energieträger muss die Energiewende in allen Sektoren ankommen. Wärme und Verkehr müssen durch Wärmepumpen und Elektroautos elektrifiziert werden. Für schwer zu dekarbonisierende Prozesse in der Industrie muss eine erneuerbare Wasserstoffwirtschaft aufgebaut werden. Der Stromverbrauch wird dadurch steigen, während der Gesamtenergieverbrauch sinken muss. Dafür müssen die Stromnetze ausgebaut und modernisiert, Speichertechnologien flächendeckend eingeführt und die Stromnachfrage besser mit dem wetterabhängigen Angebot von Wind- und Solarenergie abgestimmt werden.

Hier tut sich ein Spannungsfeld auf: Um die Ziele des Pariser Klimaabkommens einzuhalten, müssten die bestehenden Ziele eigentlich noch angezogen werden. Gleichzeitig wird es angesichts des erwarteten Rechtsrucks bei der Europawahl bereits eine Herausforderung, auf dem Pfad des Europäischen Grünen Deals weiter voranzuschreiten. Um die Energiewende auch unter schwierigen Bedingungen zu meistern, müssen die Unterstützung und die demokratische Legitimation dieses Zukunftsprojekts ein zentrales politisches Ziel darstellen. Daraus leiten sich folgende politische Zielsetzungen ab:

Mit mehr Verbindlichkeit und Kohärenz Planungssicherheit erhöhen: Die Wahrung von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit erfordert angesichts der Klima- und Biodiversitätskrise eine klare politische Richtung. Langfristige Investitionsentscheidungen brauchen Planungssicherheit.

Lokale und regionale Ebene bei der Umsetzung der Energiewende unterstützen und an lokaler Wertschöpfung beteiligen: Kommunen und regionalen Behörden mangelt es oft an Personal, Know-how und finanziellen Mitteln. Sie müssen stärker unterstützt und beteiligt werden, um z.B. ihre Wärmeplanung oder die Ausweisung von Erneuerbaren-Ausbauflächen angemessen umzusetzen und Vorteile der lokalen Wertschöpfung zu realisieren.

Gemeinwohl über fossile Partikularinteressen stellen: Der bevorzugte Zugang der fossilen Industrie zu politischen Institutionen muss beschränkt werden. Zentrale Planungsprozesse in der Hand fossiler Interessengruppen wie die Netzplanung müssen mit Blick auf das Gemeinwohl und die Wahrung der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen unter unabhängiger und demokratisch legitimierte Kontrolle gebracht

werden. Öffentliche Mittel sind im Interesse des Gemeinwohls und der zukünftigen Generationen auszugeben.

Kosten und Nutzen der Energiewende gerecht verteilen: Für Mitgliedstaaten wie für einzelne Haushalte gilt: Sie müssen in die Lage versetzt werden, auf Erneuerbare Energien umzusteigen und die Preisvorteile des erneuerbaren Energiesystems für sich zu nutzen. Eine wachsende Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten muss vermieden werden. Der seit Jahren versprochene Abbau fossiler Subventionen muss umgesetzt werden, um die Kosten des Energiesystems für die Allgemeinheit nicht unnötig zu erhöhen. Dabei ist darauf zu achten, dass Subventionen, die zur Bekämpfung der Energiearmut dienen, mit gezielten, energiewendefreundlichen Unterstützungsmaßnahmen verbunden werden.

Gesellschaftliche Teilhabe stärken: Der Wahrnehmung, die Energiewende werde «von oben angeordnet», ist mit der Schaffung besserer Teilhabemöglichkeiten zu begegnen. Insbesondere Kommunen, betroffene Bürger*innen und gesellschaftliche Gruppen jenseits der fossilen Industrie müssen mit ihren Ängsten und Bedürfnissen stärker Gehör finden. Die Energiepolitik der EU soll mehr Partizipation ermöglichen, indem sie institutionell eine bessere Einbindung der kommunalen/regionalen Ebene und von Beginn an die Inklusion bisher nicht oder wenig eingebundener Gruppen garantiert. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Erstellung Nationaler Klima- und Energiepläne (NECPs) und der Vergabe von EU-Strukturfördermitteln die politische Teilhabe und Konsultationsprozesse ernsthaft betreiben, statt sie wie derzeit immer noch stiefmütterlich zu behandeln.

3 Reformvorschläge für eine beschleunigte europäische Energiewende

Um die oben formulierten Ziele einer EU-Energiepolitik zu verwirklichen, die auf Verbindlichkeit und Kohärenz, auf Gemeinwohlorientierung und Planungssicherheit setzt, braucht es weiche, aber verbindliche Steuerungsinstrumente ebenso wie eine gemeinwohlorientierte und zukunftsgerichtete Infrastrukturplanung. Alle hier vorgestellten Handlungsempfehlungen bewegen sich im Rahmen der EU-Verträge und können ohne Vertragsänderungen umgesetzt werden.

Weiche, aber verbindliche Steuerungsinstrumente

Die EU-Mitgliedstaaten müssen an einem Strang ziehen und sich auf die Einhaltung vereinbarter Ziele durch andere verlassen können. Aus den EU-Klimazielen abgeleitete nationale Maßnahmen haben einen besonderen Legitimierungsbedarf, da sonst leicht der Eindruck entstehen kann, dass Brüssel sie den Mitgliedstaaten aufbürdet. Hier eine breite Partizipation sicherzustellen ist also für die Unterstützung der Energiewende besonders wichtig. Um diese Ziele zu erreichen, sollte der Nationale Energie- und Klimaplan (NECP)-Prozess zur Erreichung der Klima- und Erneuerbaren-Ziele mit einem effektiven Durchsetzungsmechanismus ausgestattet und ordentlich konsultiert werden.

Da die Mitgliedstaaten laut EU-Verträgen Hoheit über ihre nationalen Energiemixe haben, sind weiche Steuerungsinstrumente die einzige Möglichkeit, die Kohärenz und Verbindlichkeit der EU-Klima- und Energiepolitik zu steigern, ohne die EU-Verträge zu ändern. Die Nationalen Energie- und Klimapläne (NECP) auf Basis der Governance-Verordnung sind das zentrale Instrument, um gemeinsam Ziele zu erreichen.

Der NECP-Prozess hat jedoch bisher keine Dynamik für eine beschleunigte, ambitionierte europäische Energiewende ausgelöst. Mitgliedstaaten bringen in der Regel keine zusätzlichen Maßnahmen ein, sondern schreiben lediglich auf, was national ohnehin schon geplant ist, oder reichen unvollständige, verspätete und ohne Bürger*innenbeteiligung erstellte Pläne ein. Trotz Aufforderung durch die Kommission werden NECP-Entwürfe kaum nachgebessert oder Verstöße gar geahndet. Das Ergebnis: Es klafft eine Lücke zwischen den EU-Klimazielen und den auf Basis der Nationalen Energie- und Klimapläne zu erwartenden Fortschritten. Der NECP-Prozess braucht daher einen effektiveren und umfassenderen Gap-Filler-Mechanismus, der

die Mitgliedstaaten dazu bringt, tatsächlich angemessen zur Erfüllung der gemeinsamen EU-Klimaziele beizutragen.

Im Bereich der Energieeffizienz-Richtlinie oder der Lastenteilungsverordnung gilt bereits, dass Mitgliedstaaten, die ihre Ziele nicht einhalten, zusätzliche Maßnahmen ergreifen müssen. Ansonsten kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dieser Mechanismus muss auch in anderen Kernbereichen des NECP-Prozesses, wie den Klimazielen und dem Erneuerbaren-Ziel, eingeführt werden. Auch hier sollten Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten zulässig sein, die mindestens einen nationalen Referenzwert nicht erreichen und nach Aufforderung keine zusätzlichen Maßnahmen zur Beseitigung dieses Missstandes ergriffen haben. Für andere oft vernachlässigte NECP-Pflichten wie die breite gesellschaftliche Beteiligung und die Bekämpfung der Energiearmut braucht die Kommission ebenso einen effektiven Durchsetzungsmechanismus.

Die gegenseitige Abstimmung der Nationalen Energie- und Klimapläne im Rahmen der regionalen Kooperation, die aktuell nur wenig genutzt wird, sollte zudem mit klaren Anreizen wie bevorzugtem Zugang zu EU-Fördergeldern versehen werden. Um eine gebührende Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen und die Akzeptanz der Energiewende nicht aufs Spiel zu setzen, müssen die NECP-Konsultationspflichten mit einheitlichen Mindeststandards untermauert werden.

Die Festlegung des Ambitionsniveaus von EU-Klimazielen und spezifischen Zielen wie in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist zeitlich und prozedural bisher nicht schlüssig aufeinander abgestimmt. Darum sollte das EU-Klimagesetz angepasst werden. Die Setzung von Zwischenzielen für 2035 und 2045 sollte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nicht wie bisher über einen indikativen Zielpfad erfolgen. Damit würden auch die direkt demokratisch legitimierte EU-Institutionen beteiligt. Da die bisher gesetzten EU-Klimaziele immer noch weit hinter dem erforderlichen Ambitionsniveau des Pariser Klimaabkommens liegen, braucht es einen Ratchet-Up-Mechanismus, der eine regelmäßige Anpassung der Ziele im Takt mit dem UNFCCC-Prozess, der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, ermöglicht. Dies bedeutet, dass für abgeleitete spezifische Ziele, z.B. für Erneuerbare Energien, die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung an höhere Klimaziele ohne Neuverhandlung der entsprechenden Richtlinien geschaffen werden sollte.

Der EU-Klimasachverständigenrat (European Scientific Advisory Body on Climate Change, ESABCC) sollte in die Lage versetzt werden, die notwendige Expertise zu liefern, um gute evidenzbasierte Politikgestaltung zu unterstützen und zu verbessern. Als beratendes Gremium ohne Verankerung im EU-Vertragsgefüge ersetzt der Beirat nicht die demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament. Er kann aber die Europäische Kommission als Hüterin der EU-Verträge unterstützen. Der ESABCC sollte seine Aufgabe wahrnehmen, die Kohärenz der EU-Gesetzgebung mit den Klimazielen zu überprüfen. Als unabhängiges Gremium mit klimawissenschaftlicher Expertise kann der Beirat Fehlentwicklungen früh aufzeigen und mit seinen Stellungnahmen und Gutachten zu einer zielkonformen EU-Klima- und Energiepolitik beitragen.

Gemeinwohl- und zukunftsorientierte Infrastrukturplanung

Die Dominanz von industriellen Partikularinteressen in der Energieinfrastrukturplanung und -regulierung beeinträchtigt die Gemeinwohlorientierung und Generationengerechtigkeit der Energiepolitik. Das Erreichen von EU-Klimazielen wird durch unzureichende Infrastruktur gefährdet. Leistungsfähige, auf die Energiewende ausgerichtete Energienetze sind jedoch eine Voraussetzung, um positive Effekte Erneuerbarer Energien gerecht an Haushalte und Unternehmen weiterzugeben. Darum sollte die Energieinfrastrukturplanung langfristig bei einem unabhängigen Energiesystembetreiber (Independent System Operator, ISO) gebündelt werden.

Aktuell erfolgt die Planung grenzüberschreitender Netzinfrastruktur in der EU auf Basis von Vorschlägen der Netzbetreiberverbände ENTSO-E (Strom), ENTSOG (Gas) und in Zukunft ENNOH (Wasserstoff). Dieser Prozess ist intransparent, nicht demokratisch legitimiert und nur unzureichend auf die Erreichung der Klimaziele ausgerichtet. Gasnetzbetreiber haben einen klaren Anreiz, den Gasausstieg zu verzögern und ein überdimensioniertes Gas- und Wasserstoffnetz zu planen, um ihr bestehendes Geschäftsmodell zu bewahren. Stromnetzbetreiber haben in der bestehenden Netzentgeltestruktur einen Anreiz, den Netzausbau gegenüber weniger kapitalintensiven Optionen (wie der Energiespeicherung) und nachfrageseitige Flexibilität als Lösung für Netzengpässe zu bevorzugen. Durch die bestimmende Rolle der Netzbetreiberverbände in der praktischen Organisation der EU-Energiemärkte besteht die Gefahr, dass Gaskunden mit den Infrastrukturkosten allein gelassen werden und Stromkunden nur begrenzt von den Kostenvorteilen Erneuerbarer Energien und flexiblen Verträgen profitieren können.

Ein unabhängiger Energiesystembetreiber (ISO) mit gebündelter Zuständigkeit für alle Gase, Wasserstoff und Strom könnte die EU-Energieinfrastruktur kohärenter, effizienter und zielgerichteter ausführen als das aktuelle System separat zuständiger und gewinnorientierter arbeitender Unternehmensverbände. Vorbild könnte der Future Systems Operator in Großbritannien sein, eine unabhängige öffentliche Körperschaft, die seit 2021 die Planung und Regulierung der Strom- und Gasnetze betreibt, mit dem Mandat, Klimaneutralität zu erreichen.

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans für Netze der Europäischen Kommission vom November 2023 sollte deshalb auch untersucht werden, welche institutionellen Voraussetzungen für die Einrichtung eines unabhängigen Energiesystembetreibers zu schaffen sind und wie die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Netzplanung gestärkt werden kann.

Als ersten Schritt könnten die Kompetenzen der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) in der Prüfung und Koordinierung der Zehnjahrespläne für Netzentwicklung (TYNDPs) erweitert werden. Hier ist insbesondere ein Mandat für klimazielorientierte Netzplanung und Netznutzungsregeln zu ergänzen, das auch auf die nationalen Regulierungsbehörden ausgeweitet werden sollte. Die Regulierer sollten auch das Recht erhalten, die Netzpläne der Netzbetreiber abzulehnen und grundsätzlich zu überarbeiten, falls diese den Klimazielen widersprechen.

EU-Mittel in den Dienst der Energiewende stellen und fair verteilen

Der EU-Haushalt kann einen großen Beitrag dazu leisten, Kosten und Nutzen der Energiewende gerecht zu verteilen und Kommunen in schwieriger Haushaltslage bei der Energiewende zu unterstützen. Die kommenden EU-Haushaltsverhandlungen bieten eine gute Gelegenheit, diese Schieflagen durch Instrumente wie einen EU-Souveränitätsfonds, EU-gedeckte Ausschreibungen für Erneuerbare Energien oder die Einrichtung einer Klima-Dividende anzugehen.

Mit dem Do-No-Significant-Harm-Prinzip wurden bereits erste Schritte unternommen, die EU-Mittelvergabe auf die Erreichung der Klimaziele auszurichten. Allerdings konkurrieren fossile Energien weiterhin mit Erneuerbaren Energien um Fördermittel.

Im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU sollten darum klimaschädliche Ausgaben durch die Ausweitung des Do-No-Significant-Harm-Prinzips konsequent ausgeschlossen werden. Um Investitionen in die Energiewende anzuregen, ist eine Anhebung der Klimaausgabenquote für den EU-Haushalt eine weitere sinnvolle Maßnahme.

Der EU-Klima- und Sozialfonds ist ein wichtiger Schritt, aber nicht ausreichend, um Verbraucher*innen für die steigenden CO₂-Preise finanziell zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund wäre die Einrichtung einer EU-Klima-Dividende wünschenswert, die über eigene EU-Mittel finanziert und an besonders betroffene Gruppen ausgeschüttet werden sollte. Da der Einrichtung eines solchen Instruments in der Praxis jedoch hohe politische und bürokratische Hürden entgegenstehen, wäre es eine sinnvolle Zwischenlösung, alle Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer Klima-Dividende zu verpflichten, die aus den zusätzlich entstehenden Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr (ETS II) gespeist werden können.

Der EU-Haushalt ist aktuell zu klein, um im Sinne der europäischen Solidarität für einen angemessenen Ausgleich zwischen Mitgliedstaaten und Regionen zu sorgen, die unterschiedlich stark von der Energiewende profitieren. Eine besonders große Leerstelle ist die Förderung von Zukunftstechnologien, bei der die EU von den Vereinigten Staaten, China und Japan mit hunderten von Milliarden umfassenden Förderprogrammen abgehängt wird. Während das neue Netto-Null-Industrie-Gesetz die Grundlagen für eine stärkere Subventionierung ausgewiesener Technologien durch die Mitgliedstaaten schafft, birgt es auch das Risiko, dass reichere Mitgliedstaaten im Ansiedlungswettbewerb um Zukunftstechnologien davonziehen. Um bestehende Unterschiede auszugleichen, braucht es eine europäische Lösung.

Die Idee eines finanziell gut ausgestatteten EU-Souveränitätsfonds, wie von der Kommissionspräsidentin 2022 vorgeschlagen, der mit den weltweit aufgelegten Investitionsprogrammen mithalten kann, sollte daher wiederbelebt werden. Solch ein Fonds könnte durch EU-Eigenmittel oder durch gemeinsame Kreditaufnahme nach dem Modell des EU-Wiederaufbaufonds NextGenerationEU finanziert werden. Mindestens aber sollte der bestehende Innovationsfonds im Rahmen der kommenden Haushaltsdebatte deutlich aufgestockt werden, da die vorläufig von der EU aufgelegte

Plattform für strategische Technologien (STEP) weit hinter den Innovationsförderprogrammen internationaler Wettbewerber zurückbleibt.

Gemeinsame EU-gedekte Ausschreibungen für Erneuerbare Energien sind ein weiteres Mittel, das ärmeren Mitgliedstaaten helfen kann, bei der Energiewende aufzuschließen. Auch der erfolgreiche Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF) sollte aufgestockt und für alle interessierten Regionen zugänglich gemacht werden.

Um EU-Beitrittsländern stärkere Anreize zu bieten, den energie- und klimapolitischen Acquis zu übernehmen und die eigene Energiewende voranzutreiben, sollte außerdem das Instrument für Heranführungshilfe finanziell besser ausgestattet werden.

4 Potenziale für eine Beschleunigung der europäischen Energiewende und Deutschlands Beitrag

Der politische Kontext für die Energiewende und die Weiterführung des European Green Deal wird absehbar schwieriger als während der Legislaturperiode 2019-2024. Das lassen aktuelle Umfrageergebnisse zur Europawahl vermuten, aber auch die jetzt schon zunehmenden Konflikte im Europäischen Parlament und unter den Mitgliedstaaten bei den zuletzt auf den Weg gebrachten EU-Gesetzesvorhaben. Im Rat hingegen ist die Lage weniger eindeutig. Zwar wird auch in den 2024 anstehenden nationalen Wahlen, beispielsweise in Österreich, Belgien oder Rumänien, ein Rechtsruck prognostiziert. Bei der Wahl im fünftgrößten Mitgliedstaat Polen war im Herbst 2023 zuletzt aber der gegensätzliche Trend zu beobachten. Auch in Spanien haben die Rechtspopulisten bei den Parlamentswahlen im Juni 2023 an Stimmen verloren. Rechtspopulistische Parteien sind vor allem auch Krisenparteien. Dass sich ihr Aufschwung auch in den kommenden Jahren fortsetzt, ist alles andere als sicher.

Sollte ein politischer Rechtsruck den energiepolitischen Diskurs zu Themen wie Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Energiepreisen verschieben, kann die Energiewende auch dazu überzeugende Antworten liefern. In den kommenden fünf Jahren wird es Gelegenheiten geben, wichtige Reformen wie die oben diskutierten Vorschläge zur Governance, Netzregulierung und Finanzierung der Energiewende voranzubringen. Der Aktionsplan für Netze, ebenso wie die Aktionspläne für Wind- und Solarenergie, enthalten sinnvolle Maßnahmen, die die scheidende Kommission vorbereitet hat, die die kommende Kommission aber über die Zielgerade bringen muss. Zudem wird der Reformdruck auf die Governance-Verordnung steigen, sollte das Ergebnis der zweiten NECP-Runde 2024 wieder ernüchternd ausfallen. Auch die Verhandlung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens bietet Gelegenheit, grundlegende Reformen in der EU-Haushaltspolitik anzustoßen.

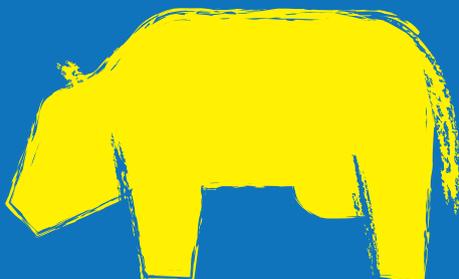
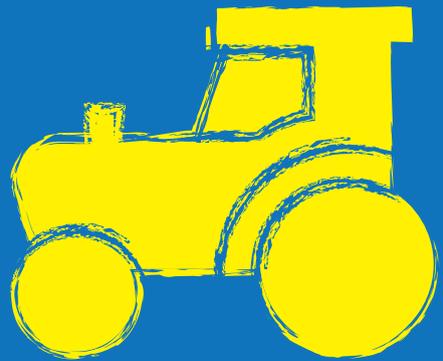
Gleichzeitig droht die Gefahr, dass Zukunftstechnologien abwandern und in der EU damit Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Bereichen wie der Produktion von Solarmodulen, Windenergieanlagen, Batterien und Elektrolyseuren verloren gehen, sollte die Investitionslücke nicht geschlossen werden und die Planungssicherheit durch einen klimapolitischen Schlingerkurs fehlen. Deutschland hat aufgrund seiner Exportorientierung im EU-Binnenmarkt auch ein starkes Eigeninteresse, die europäische Energiewende nicht stocken und fragmentieren zu lassen. Ebenso hat

Deutschland im Rat stärkeren Einfluss als jeder andere EU-Mitgliedstaat und damit auch eine große Verantwortung, einem solchen Szenario entgegenzuwirken und eventuell zukünftig fehlende Impulse aus dem Europäischen Parlament zu kompensieren. Um dieses Potenzial auch nutzen zu können, muss die Bundesregierung konsequent im Sinne des gemeinsamen Koalitionsvertrags «deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen definieren». Das fängt damit an, das Vertrauen der EU-Partnerländer zurückzugewinnen, das in den letzten Jahren verspielt wurde. Wiederholt wurden zentrale Vorhaben des European Green Deal erst mitverhandelt, um dann bereits erreichte Verhandlungsergebnisse aufzukündigen. Das sogenannte «German Vote» ist in EU-Kreisen mittlerweile sprichwörtlich und steht für ein Abstimmungsverhalten, auf das man sich nicht verlassen kann.

Um erfolgreich in die neue EU-Legislaturperiode zu starten und dabei die Gemeinwohlorientierung und demokratische Unterstützung der Energiewende zu stärken, sollte die Bundesregierung frühzeitig kooperative Akzente setzen. Das könnte damit beginnen, das Weimarer Dreieck zwischen Frankreich, Polen und Deutschland mit einer Fokussierung auf gemeinsame Interessen bei Energiewendetechnologien wieder aufzuwerten. Mit einem besser koordinierten deutsch-französischem Vorgehen, das in den letzten Jahren gelitten hat, und im Verbund mit einer konstruktiver agierenden polnischen Regierung, kann die Bundesregierung zur Schaffung von Mehrheiten für zentrale Vorhaben im Rat beitragen.

Auch das bewährte intergouvernementale Format der grenzüberschreitenden Nordsee-Energiekooperation (North Seas Energy Cooperation, NSEC) von aktuell neun EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bietet Potenzial für eine bessere Koordinierung der EU- und nationalen Energiepolitiken. Der Fokus des Forums könnte beispielsweise auf die Abstimmung zur benötigten Infrastruktur an Land ausgeweitet werden, allein schon um ein besseres gegenseitiges Verständnis von der jeweiligen Planung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus zu schaffen. Ein weiterer Bereich, in dem Deutschland als einkommensstärkster und kreditwürdigster Mitgliedstaat mehr Einfluss geltend machen könnte als jedes andere EU-Land, sind die kommenden EU-Haushaltsverhandlungen. Eine Offenheit gegenüber gemeinsamer Kreditaufnahme wie zu Zeiten der Corona-Pandemie würde ärmeren Mitgliedstaaten, die auf EU-Mittel für große Teile ihrer öffentlichen Investitionen angewiesen sind, ganz neue Perspektiven in der Umsetzung der Energiewende ermöglichen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik zukunfts- fest machen



Die Gemeinsame Agrarpolitik zukunftsfest machen

VON PHILLIP BRÄNDLE

MIT INPUT VON SÖNKE BECKMANN, HENRIKE RIEKEN UND
ANNE MONIKA SPALLEK

Anmerkung: Dieser Beitrag entstand unter der Federführung des Autors mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Zusammenfassung

Seit über 60 Jahren liegt der Fokus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union im Kern auf der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und einer möglichst kostengünstigen Produktion von Lebensmitteln. Die GAP hat sich, gemessen an den gesellschaftlichen und landwirtschaftlichen Herausforderungen der letzten Jahrzehnte, nicht in dem Maße weiterentwickelt, wie es notwendig gewesen wäre. Die Sicherung des sozialen Zusammenhaltes, zunehmende Preis- und Wirtschaftskrisen, der Klimawandel und seine Folgen, der unzureichende Arten-, Boden- und Tierschutz sowie die Reinhaltung von Luft und Wasser sind existenzielle Herausforderungen, auf die zwingend Antworten gefunden werden müssen, auch und insbesondere in der europäischen Landwirtschaft und Agrarpolitik. Die GAP muss grundlegend reformiert werden. Sie braucht ein gänzlich neues Fördersystem und wirksame Marktregeln.

Die massiven bäuerlichen Proteste der vergangenen Monate zeigen, dass es der letzten Reform der GAP 2023 nicht ausreichend gelungen ist, den landwirtschaftlichen Berufsstand bei den zaghaften ökologischen Verbesserungen der Agrarpolitik mitzunehmen. Auch die zu erwartende Erweiterung der EU hat spürbare Auswirkungen auf die Debatte um die GAP. Alleine durch den Beitritt der Ukraine würde sich die landwirtschaftliche Nutzfläche der EU um rund ein Viertel vergrößern. Das aktuelle, weitestgehend nach Flächenumfang gestaltete Fördersystem der GAP wäre damit nicht mehr umsetzbar. Ohne eine Bindung der Agrargelder an gesellschaftliche Leistungen wie Umwelt-, Klima- und Tierschutz und die Umsetzung von Instrumenten für eine gerechte Verteilung derselben, ist ein Beitritt der Ukraine in die GAP praktisch unmöglich. Auch eine Reform der Gemeinsam Europäischen Marktordnung (GMO) ist vor dem Hintergrund der Bedeutung der Ukraine für die weltweiten Agrarmärkte unumgänglich, wenn die bisherige europäische, bäuerlich geprägte Agrarstruktur eine Zukunft haben soll.

Der aktuell durch die Bauernproteste ausgelöste Rollback in den Grundanforderungen der GAP und die damit verbundene Abschwächung des «European Green Deal» und der Strategie «Farm to Fork» verschlechtert die Ausgangslage für eine progressive Reform der GAP auf den ersten Blick stark. Gleichzeitig sind mit der aktuellen Aufweichung der Grundanforderungen der GAP die zweifelsohne vorhandenen Herausforderungen im Bereich des Umwelt-, Klima- und Tierschutzes sowie der sozialen Gerechtigkeit weiterhin nicht gelöst, sondern sie verschärfen sich weiter. Die aktuelle Entwicklung bietet somit auch die Chance, den Druck auf die Debatte um eine Ausweitung der Instrumente zur Honorierung freiwilliger Leistungen der Bäuerinnen und Bauern im Umwelt-, Klima-, und Tierschutz zu erhöhen und damit auch der Umsetzung eines neuen Fördersystems für Gemeinwohlleistungen Auftrieb zu geben.

Grundlegendes Ziel muss es sein, die GAP zum zentralen Transformationsinstrument für eine grundlegende und gerechte Ökologisierung und nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft, insbesondere für die Ausbauziele des ökologischen Landbaus, zu machen und dabei die Vielfalt an landwirtschaftlichen Betrieben zu erhalten. Darüber hinaus sollten die folgenden Reformziele verfolgt und Handlungsempfehlungen umgesetzt werden, die zum Großteil ohne Reform der EU-Verträge möglich sind.

Reformziele

- Bäuerinnen und Bauern werden für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen finanziell vergütet.
- Durch den Umbau der Tierhaltung wird diese zunehmend artgerecht und umweltverträglich.
- Mehr jungen Menschen wird der Zugang zur Landwirtschaft ermöglicht.
- Bäuerinnen und Bauern sind in der Lage, am Markt gegenüber dem Handel und der Verarbeitung gewinnbringende Erzeuger*innenpreise durchzusetzen.
- Funktionierende regionale Wertschöpfungsketten werden aufgebaut mit einer entsprechenden Nachfrage vor Ort. So entstehen krisenfeste Ernährungsinfrastrukturen mit regionalen Wirtschaftskreisläufen vom Acker bis zum Teller.
- Die Entbürokratisierung und Vereinfachung für die landwirtschaftlichen Betriebe und die Verwaltung werden vorangetrieben.

Umgestaltung der Fördermittelvergabe

- Bisherige Flächenprämie durch Fördersystem für Gemeinwohlleistungen ersetzen
- Skalierungsvorteile berücksichtigen
- Prämien einkommenswirksam ausgestalten
- Zukunftsfähige Basisanforderungen für neues Fördersystem schaffen
- Tierhaltung angemessen in die Förderung einbeziehen
- Effektive Existenzgründungsprämie einführen
- Ländliche Entwicklungspolitik konsequent auf Qualitätsstrategie ausrichten

Umgestaltung der Marktorganisation

- Eigenständige Branchenorganisation schaffen
- Frühwarnsystem für Marktkrisen einführen
- Mengenreduzierung ermöglichen
- Lieferverträge mit festgeschriebenen Preisen und Mengen verpflichtend machen und den Aufbau von Erzeugerorganisationen fördern
- Absprachen zur Weitergabe gesteigerter Wertschöpfung bei Produkten über den gesetzlichen Mindeststandards ermöglichen

Vereinfachung der GAP

- Vereinfachung der Antragstellung für Fördermittel umsetzen
- Entbürokratisierung durch schlankere Umsetzung bestehender und künftiger Regelungen

Institutionelle Reformen für mehr Politikkohärenz

- Europäisches Parlament und angrenzende Politikressorts stärker einbeziehen

1 Herausforderungen

Seit über 60 Jahren liegt der Fokus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union im Kern auf der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und einer möglichst kostengünstigen Produktion von Lebensmitteln. Die stetige Überschreitung planetarer Grenzen, die damit verbundenen externen Kosten und die notwendige Ausrichtung der Umsetzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung wurden trotz zaghafter Verbesserungen im Zuge der letzten GAP-Reform im Jahr 2023 bisher weitestgehend ignoriert. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass in der laufenden Förderperiode noch immer über zwei Drittel der Agrargelder für die weitestgehend pauschalen Flächenprämien der sogenannten Basisprämie (Einkommensgrundstützung) verausgabt werden.

Die GAP hat sich gemessen an den gesellschaftlichen und landwirtschaftlichen Herausforderungen der letzten Jahrzehnte nicht in dem Maße weiterentwickelt, wie es notwendig gewesen wäre. Die Sicherung des sozialen Zusammenhaltes, zunehmende Preis- und Wirtschaftskrisen, der Klimawandel und seine Folgen, der unzureichende Arten-, Boden- und Tierschutz sowie die Reinhaltung von Luft und Wasser sind existenzielle Herausforderungen, auf die zwingend Antworten gefunden werden müssen, auch und insbesondere in der europäischen Landwirtschaft und Agrarpolitik. Die Landwirtschaft befindet sich überdies noch immer in einem massiven Strukturbruch. Die auch für die Risikoversorge wichtige Vielfalt an landwirtschaftlichen Betrieben ist – genauso wie die Zahl handwerklicher Betriebe der Lebensmittelverarbeitung – rückläufig. Jährlich schließen Tausende Höfe, während diejenigen, die bestehen bleiben, weiter wachsen.

Für die junge Generation an Bäuerinnen und Bauern bedeutet diese Entwicklung unter anderem, dass die Übernahme eines landwirtschaftlichen Betriebes kaum noch zu finanzieren ist. Die Kosten für eine Betriebsübernahme haben eine Höhe erreicht, die von finanziell durchschnittlich ausgestatteten jungen Menschen während ihres Arbeitslebens kaum mehr refinanziert werden können. Die Folgen: Immer mehr außerlandwirtschaftliche Investoren sichern sich wertvolles Grün- und Ackerland, und der anstehende Generationenwechsel in der Landwirtschaft kommt nicht in dem Maße voran, wie es notwendig wäre, um eine bäuerliche, vielfältige Agrarstruktur zu sichern. Die Landwirtschaft folgt mit dieser Entwicklung zunehmend einer industriellen Logik.

Die massiven bäuerlichen Proteste der vergangenen Monate zeigen zudem, dass die wenigen positiven Ansätze der letzten GAP-Reform von 2023 nicht in der Art Wirkung entfaltet haben, um den landwirtschaftlichen Berufsstand bei diesem ersten Schritt auf dem Weg zu einer ökologischen und sozialen Transformation der Agrarpolitik ausreichend mitzunehmen. Sie zeigen gleichwohl auch, dass die GAP dringend

einer grundlegenden Reform unterzogen werden muss. Sie braucht ein gänzlich neues Fördersystem und wirksame Marktregeln. Die Vorwürfe vieler Bäuerinnen und Bauern, die Agrarpolitik führe zu einem Übermaß an bürokratischen Lasten, habe zu unattraktive Förderprogramme im Bereich des Umwelt-, Klima-, und Tierschutzes, versetze den Berufsstand nicht in die Lage, gegenüber der Verarbeitung und dem Handel gewinnbringende Erzeuger*innenpreise durchzusetzen, und schütze nicht ausreichend vor Billigimporten, war zum Jahreswechsel über Wochen hinweg im Zentrum der medialen Berichterstattung.

Die politisch Verantwortlichen der EU reagierten auf die Proteste innerhalb kürzester Zeit und ohne Folgenabschätzung mit einer Absenkung der ökologischen Mindeststandards innerhalb der GAP. Dieses Vorgehen ist in doppelter Hinsicht eine tragische Fehlentwicklung. Erstens, geht das Absenken ökologischer Mindeststandards am Kernproblem der Bäuerinnen und Bauern vorbei, innerhalb der Wertschöpfungsketten zu wenig Gestaltungsmacht bei der Preisbildung zu haben. Zweitens, wird die ökologische Wirksamkeit der GAP dadurch massiv gesenkt, ohne dass dies an anderer Stelle kompensiert wird. Dies ist nicht nur eine bedrohliche Entwicklung für den Umwelt-, Klima- und Tierschutz, sondern macht es in Zeiten zunehmend knapper Staatskassen und weitreichender globaler Krisen auch immer schwerer, die umfangreichen Steuergelder für die GAP gesellschaftlich zu legitimieren.

Die Frage der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung, Finanzierung und Legitimation der GAP stellt sich gleichwohl nicht nur vor dem Hintergrund des jüngsten politischen Rollback und ihrer grundsätzlichen Weiterentwicklung. Auch die zu erwartende Erweiterung der EU hat spürbare Auswirkungen auf die Debatte um die GAP. Alleine durch den Beitritt der Ukraine würde sich die landwirtschaftliche Nutzfläche der EU um rund ein Viertel vergrößern. Das aktuelle, weitestgehend nach Flächenumfang eines landwirtschaftlichen Betriebes gestaltete Fördersystem der GAP wäre damit nicht mehr umsetzbar. Ohne eine Bindung der Agrargelder an gesellschaftliche Leistungen wie Umwelt-, Klima- und Tierschutz und die Umsetzung von Instrumenten für eine gerechte Verteilung derselben, ist ein Beitritt der Ukraine in die GAP praktisch unmöglich. Auch eine Reform der Gemeinsam Europäischen Marktordeung (GMO) ist vor dem Hintergrund der Bedeutung der Ukraine für die weltweiten Agrarmärkte unumgänglich, wenn die bisherige europäische, bäuerlich geprägte Agrarstruktur eine Zukunft haben soll. Dies zeigt sich erneut auch an den Protesten von Bäuerinnen und Bauern insbesondere in Polen, die sich aufgrund der Aussetzung von Zöllen auf Agrarprodukte aus der Ukraine seit dem Beginn des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine mit Importen vergleichsweise preisgünstig produzierter Druschkulturen konfrontiert sehen.

2 Politische Ziele der GAP

Sowohl vor dem Hintergrund des umfangreichen Budgets (387 Mrd. Euro in der laufenden Förderperiode 2023 bis 2027) als auch der im «European Green Deal» und der Strategie «Farm to Fork» vereinbarten Ziele einer nachhaltigen Lebensmittelwertschöpfungskette **muss die GAP das zentrale Transformationsinstrument für eine grundlegende und gerechte Ökologisierung und nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft, inklusive der Ausbauziele des ökologischen Landbaus, werden.** Der Schutz und die Förderung der biologischen Vielfalt sowie der Ausbau einer **Agrarstruktur mit vielen und vielfältigen landwirtschaftlichen Betrieben** müssen im Fokus dieser Entwicklung stehen. Vielfalt ist die Grundlage für das Abfedern ökologischer und ökonomischer Krisensituationen, wie sie in Zukunft voraussichtlich immer häufiger auftreten werden. Eine solche Entwicklung kann nur gelingen, wenn wieder **mehr jungen Menschen der Zugang zur Landwirtschaft ermöglicht, der Umbau der Tierhaltung** politisch wirkungsvoll vorangetrieben und vor allem der landwirtschaftliche Berufsstand bei der sozial-ökologischen Transformation der Landwirtschaft mitgenommen wird. Die Bäuerinnen und Bauern müssen zu aktiven Gestalter*innen der anstehenden Veränderungen werden. Die GAP muss sie hierzu motivieren und ermächtigen – auch unternehmerisch. Gelingt dies nicht, wird die Transformation scheitern.

Auch wenn die Proteste der vergangenen Monate ein klares Indiz dafür sind, dass die aktuelle Agrarpolitik die Anliegen vieler Bäuerinnen und Bauern nicht ausreichend abbildet, so sind diese im «European Green Deal» und der Strategie «Farm to Fork» im Grundsatz durchaus angelegt. Beide Strategien umfassen weit mehr als die häufig wiedergegebenen Reduktionsziele im Bereich des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln sowie der Nutzung von Antibiotika in der Tierhaltung. Es wird vielmehr das Ziel ausgegeben *«jene Landwirte, Fischer und andere Akteure der Lebensmittelkette, die den Übergang zu nachhaltigen Verfahren bereits vollzogen haben, zu entlohnen»* und *«den anderen den Übergang zu ermöglichen sowie zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten zu schaffen.»*¹ Mit diesem Versprechen macht die Europäische Kommission klar, dass sie die notwendige Ökologisierung des Pflanzenbaus und den Umbau der Tierhaltung hin zu artgerechten und umweltverträglichen Betriebsformen nicht einseitig zu Lasten der Bäuerinnen und Bauern durchziehen möchte. Das Gegenteil ist der Fall. **Bäuerinnen und Bauern sollen mit der Erbringung von Gemeinwohlleistungen Geld verdienen können.** Es soll «ein Markt» für öffentliche Güter wie z.B. saubere Luft oder die Bereitstellung von Lebensräumen für Insekten

1 Siehe: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

geschaffen werden. Würde ein solcher Weg in planbaren nachvollziehbaren Schritten politisch konsequent umgesetzt, wie es bereits im aktuellen Koalitionsvertrag der Ampelregierung vorgesehen ist, wären die Bäuerinnen und Bauern hierfür zu gewinnen. Die Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung² (sog. Borchert-Kommission) zeigen, wie es gehen kann.

Die GAP ist weit mehr als die Verteilung einer großen Menge von Fördermitteln. Auch die Gestaltung der Agrarmärkte ist eine ihrer zentralen Aufgaben. Solange die Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (GMO) ihre bisherige Ausrichtung beibehält und für Bedingungen sorgt, die darauf abzielen, dass Bäuerinnen und Bauern günstige Rohstoffe für den Weltmarkt produzieren, wird auch eine grundlegende Änderung in der Förderpolitik weitestgehend wirkungslos bleiben. Wenn die Abschaffung der nahezu pauschalen Flächenprämien (Einkommensgrundstützung) zugunsten eines neuen Fördersystems für Gemeinwohlleistungen im landwirtschaftlichen Berufsstand mehrheitlich auf Akzeptanz stoßen soll, müssen die Fördermittel der GAP für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen auf gewinnbringende Erzeugerpreise «aufsetzen». Ziel der GAP muss es somit sein, dass **Bäuerinnen und Bauern innerhalb der Wertschöpfungsketten so gestärkt werden, dass sie in der Lage sind, am Markt gegenüber dem Handel und der Verarbeitung gewinnbringende Erzeuger*innenpreise durchzusetzen.**

Die im «European Green Deal» und der Strategie «Farm to Fork» angelegte Transformation des Agrar- und Ernährungssystems ist über eine alleinige Transformation der landwirtschaftlichen Urproduktion zudem nicht zu realisieren. Sie bedarf auch einer Transformation der ländlichen Entwicklungspolitik (2. Säule). **Funktionierende regionale Wertschöpfungsketten, eine entsprechende Nachfrage vor Ort und der Erhalt bzw. (Wieder-) Aufbau krisenfester Ernährungsinfrastrukturen mit regionalen Wirtschaftskreisläufen vom Acker bis zum Teller sind hierfür unverzichtbar.** Bäuerinnen und Bauern, die langfristig umwelt- und sozialverträglich wirtschaften sollen, brauchen zudem eine handwerkliche und vor allem partnerschaftlich agierende Lebensmittelverarbeitung an ihrer Seite, um bestehen zu können.

Über diese vor allem inhaltlichen Ziele hinaus muss sichergestellt werden, dass die kommende GAP-Reform zwingend **zu einer deutlichen Entbürokratisierung und Vereinfachung für die landwirtschaftlichen Betriebe und die Verwaltung führt.**

2 Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>

3 Reformvorschläge

Die zentralen Rechtsgrundlagen der GAP zur Umsetzung der bereits beschriebenen Ziele sind in der laufenden Förderperiode die Strategieplan-Verordnung (2021/2115), in welcher primär die Kriterien zu Vergabe der Fördermittel enthalten sind, die Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (2021/2117) sowie eine Verordnung zur Verwaltung und Überwachung der GAP (2021/2116). Auch wenn die bestehenden Rahmenbedingungen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU bereits heute sehr viele Möglichkeiten lassen, die GAP ökologischer und gerechter auszugestalten, und obwohl die GAP über ein großes Budget verfügt, sind die bestehenden Rechtsgrundlagen noch nicht ausreichend, um eine ökologische und gerechte GAP sicherzustellen. Die Folge ist, dass zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ein «Race to the bottom» im Ambitionsniveau stattfindet. Keine Regierung will ihren Bäuerinnen und Bauern mehr «zumuten», als es ggf. eine andere Regierung in der EU tut. Auch die Spitzen des Deutschen Bauernverbandes und der europäische Dachverband Copa und Cogeca bekämpfen mit dem Argument der Wettbewerbsgleichheit regelmäßig eine progressive Weiterentwicklung der GAP im Sinne der Umwelt und einer bäuerlichen Landwirtschaft. Dies macht deutlich, dass die europäischen Institutionen die Ausgestaltung der GAP nicht einseitig in die Verantwortung der Mitgliedstaaten geben dürfen, solange sie keinen Weg gefunden haben, wie ein «Race to the bottom» verhindert werden kann. Ziel muss es vielmehr sein, die bestehenden Vorgaben der einzelnen Verordnungen im Sinne der genannten Ziele mutig und europaweit verpflichtend anzuwenden und weiterzuentwickeln.

Umgestaltung der Fördermittelvergabe

In der aktuellen Förderperiode der GAP bis 2027 sind die Mitgliedstaaten der EU im Grundsatz dazu verpflichtet, mindestens 25 Prozent ihrer Fördermittel der 1. Säule an die Erbringung ökologischer und tierwohlrelevanter Leistungen zu binden (Öko-Regelungen). Darüber hinaus werden auch aus der 2. Säule der GAP Maßnahmen im Umwelt-, Klima- und Tierschutz (AUKM) finanziert. Auch beides zusammengenommen reicht gleichwohl bei weitem nicht aus, um die ökologische Wirksamkeit der GAP in dem Maße sicherzustellen, wie es notwendig wäre. Die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) in Deutschland hat bereits 2021 empfohlen, den Umfang der qualifizierten Mittel der GAP bis spätestens 2034 auf 100 Prozent anzuheben. Die weitestgehend pauschalen Flächenprämien (Einkommensgrundstützung) machen trotzdem nach wie vor den mit Abstand größten Anteil der Zahlungen aus, wobei der Erhalt dieser auch als Basisprämie bezeichneten Förderung seit 2023 an gewisse soziale und ökologische Grundanforderungen (Konditionalität inkl. der sogenannten

GLÖZ- und GAB-Standards sowie der sozialen Konditionalität) gebunden ist. Eine wirksame Umsetzung der Instrumente für eine gerechte Verteilung der Gelder der Einkommensgrundstützung (Kappung ab einer festgelegten Betriebsgröße und Degression der Fördersumme pro Hektar unter Einbeziehung der im Betrieb vorhandenen Arbeitskräfte sowie Umverteilung zu kleinen und mittleren Betrieben durch eine erhöhte Förderung der ersten Hektare eines Betriebes) ist für die Mitgliedstaaten weitestgehend freiwillig und wird in diesen nicht konsequent genug umgesetzt. Für die Weiterentwicklung der GAP im Bereich der Förderung sind daher die folgenden Reformschritte zentral.

■ **Neues Fördersystem für Gemeinwohlleistungen statt bisheriger Flächenprämie**

Die bisher immer noch größtenteils pauschal gezahlten Flächenprämien (Einkommensgrundstützung) müssen komplett abgeschafft und vollständig durch ein neues **Fördersystem für Gemeinwohlleistungen ersetzt werden, welches klar definierte Leistungen der Bäuerinnen und Bauern in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Tierschutz honoriert** (Öko-Regelungen und AUKM³). Hierzu gehören beispielsweise nach Möglichkeit mehrjährig umzusetzende Maßnahmen einer kleinteiligen Agrarstruktur mit einer hohen Biodiversität auf den Feldern und Wiesen; die Reduktion von Treibhausgasen, Pflanzenschutzmitteln sowie von Stickstoff- und Phosphorüberschüssen; eine flächengebundene und artgerechte Tierhaltung; der ökologische Landbau sowie weitere Leistungen. Zur Umsetzung dieses neuen Fördersystems müssen auch die bereits erprobten kooperativen Ansätze⁴ genutzt werden.

■ **Skalierungsvorteile berücksichtigen**

Um in der GAP endlich für Gerechtigkeit zu sorgen und die bäuerliche Agrarstruktur der EU zu erhalten bzw. zu stärken, muss das neue Fördersystem für Gemeinwohlleistungen stets die Skalierungseffekte in der Landwirtschaft berücksichtigen. Was in der Förderung anderer Politikbereiche gang und gäbe ist, muss deswegen auch in der GAP endlich konsequent Einzug halten: **Die Prämien für die Erbringung von Leistungen der Bäuerinnen und Bauern im Bereich des Umwelt-, Klima und Tierschutzes müssen in ihrer Höhe auch nach wirtschaftlichen, sozialen und agrarstrukturellen Kriterien gestaffelt werden.** Konkret bedeutet dies, dass die Prämienhöhen für alle flächen- und tierbezogenen Leistungen eines landwirtschaftlichen Betriebes auf Basis der genannten Kriterien entsprechend sinken und ab einer Höchstgrenze ggf. auch vollständig gekappt werden.

3 Siehe: https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/agrarumwelt-und-klimamassnahmen-aukm/agrarumwelt-und-klimamassnahmen-aukm_node.html

4 Siehe: <https://www.dvl.org/projekte/projektetails/kollektive-modelle-zur-foerderung-der-biodiversitaet-kombi>

■ **Prämien einkommenswirksam ausgestalten**

Damit die landwirtschaftlichen Betriebe, wie es ihnen im «European Green Deal», bzw. der Strategie «Farm to Fork» zugesichert wurde, mit diesem neuen Fördersystem auch Einkommen generieren können und es zu einer flächendeckenden Umsetzung kommt, ist es **zwingend erforderlich, dass die Prämien einkommenswirksam ausgestaltet werden**. Dies bedeutet, dass sie – anders als bisher – eine Höhe haben, die auch betriebswirtschaftlich relevant ist bzw. über die reine Kompensation des entgangenen Ertrages hinausgeht.

■ **Zukunftsfähige Basisanforderungen für neues Fördersystem schaffen**

Zur Sicherung unverzichtbarer und europaweiter Mindeststandards, die im europäischen Fach- und Ordnungsrecht aktuell noch nicht abgebildet sind, muss auch das neue Fördersystem für Gemeinwohlleistungen einzelne Basisanforderungen enthalten, die von Bäuerinnen und Bauern erfüllt werden müssen, um überhaupt Fördermittel erhalten zu können. Hierzu gehören im Bereich der Ökologie **Vorgaben zur Fruchtfolgegestaltung, zur Bereitstellung nicht produktiver Flächen sowie zum Erhalt von Dauergrünland. Im sozialen Bereich sind die bereits bestehenden Vorgaben der sozialen Konditionalität um Kriterien des Lohnniveaus und der Arbeitszeit zu ergänzen**. Bis auf europäischer Ebene ein wirksames Kontroll- und Sanktionssystem zur Durchsetzung bestehender fach- und ordnungsrechtlicher Standards aufgebaut ist, muss die bisherige Verknüpfung mit dem Kontroll- und Sanktionssystem der GAP (GAB-Standards innerhalb der Konditionalität) weiter gelten.

■ **Tierhaltung angemessen in die Förderung einbeziehen**

Die Art und Weise der Tierhaltung hat einen erheblichen Einfluss auf die Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft, insbesondere im Bereich der Reinhaltung von Luft und Wasser. **Entsprechend müssen innerhalb des neuen Fördersystems für Gemeinwohlleistungen zwingend auch alle im Sinne einer flächengebundenen Tierhaltung (max. 2 GV/ha) gehaltenen Tiere eines Betriebes prämieneberechtigt sein**, selbstverständlich nach qualitativen Kriterien wie z.B. mehr Platz im Stall, Weidegang, Verzicht auf Spaltenböden, Außenklimazugang usw.

■ **Einführung einer effektiven Existenzgründungsprämie**

Das bisher in der Junglandwirt*innenförderung der GAP dominierende Instrument eines Zuschlages auf die weitestgehend pauschal gezahlte Flächenprämie muss schnellstmöglich durch eine konzeptbasierte Förderung auf Betriebsebene ersetzt werden (Existenzgründungsprämie). Diese darf sich nicht an der Größe der bewirtschafteten Fläche oder der Anzahl der gehaltenen Tiere bemessen und muss für landwirtschaftliche Existenzgründer*innen insbesondere im ersten Jahr nach Betriebsübernahme einen nennenswerten Beitrag zur Liquidität leisten. **Während der bisher die Junglandwirt*innenförderung prägende Hektarbonus vor allem bereits bestehenden Betrieben zugutekommt, leistet die**

Existenzgründungsprämie bei richtiger Ausgestaltung den notwendigen Beitrag, um den Generationenwechsel in der GAP gezielt zu unterstützen.

■ **Ländliche Entwicklungspolitik konsequent auf Qualitätsstrategie ausrichten**

Für den Erhalt und (Wieder-) Aufbau einer resilienten, krisenfesten Ernährungsinfrastruktur mit regionalen Wirtschaftskreisläufen und Wertschöpfungsketten vom Acker bis zum Teller muss die **ländliche Entwicklungspolitik** (2. Säule) inklusive dem LEADER-Programm, den bestehenden Beratungsleistungen, der Schaffung von Wertschöpfungsketten sowie der Förderung von verarbeitenden Betrieben wie Mühlen, Bäckereien, Schlachtereien, Metzgereien **konsequent auf eine Qualitätsstrategie und auf die Märkte vor Ort ausgerichtet werden.**

Umgestaltung der Marktorganisation

Aktuell sieht die Gemeinsame Marktordnung (GMO) im Grundsatz Maßnahmen vor, die Bäuerinnen und Bauern durch Mengenreduzierungen vor Preiskrisen schützen sollen. Im Kern handelt es sich hierbei vor allem um eine Förderung der Einlagerung von preisdrückenden Übermengen. Für schwere Preiskrisen ist zudem ein Instrument zum freiwilligen Lieferverzicht vorgesehen. Die zeitweise Einlagerung von Übermengen hat gleichwohl den großen Nachteil, dass die Ursache einer Marktkrise quasi nur vertagt wird, da die vorhandene Übermenge zu einem späteren Zeitpunkt trotzdem auf den Markt kommt. Milchpulver und gefrorenes Fleisch führen zudem immer wieder zu Preisdumping in den Ländern des Globalen Südens. Viele zivilgesellschaftliche Gruppen lehnen dieses Instrument daher grundsätzlich ab und sprechen sich stattdessen dafür aus, dass Übermengen z.B. durch die Umsetzung von Instrumenten zur Mengenreduzierung gar nicht erst entstehen. Im Konkreten sind hierfür innerhalb der GMO die folgenden Reformschritte umzusetzen.

■ **Eigenständige Branchenorganisation schaffen**

Einer der zentralen Gründe, warum trotz der bereits vorhandenen Instrumente zur Mengenreduzierung immer wieder preisdrückende Übermengen entstehen, ist, dass diese bislang gar nicht oder viel zu spät genutzt werden. Um dies zu ändern und es **Bäuerinnen und Bauern endlich möglich zu machen, selbst Marktverantwortung zu übernehmen**, ist eine »eigenständige Branchenorganisation Landwirtschaft« einzurichten. Diese muss das Recht haben, selbständig Instrumente zur Mengenreduzierung zu aktivieren. Bereits heute enthält die GMO die Möglichkeit zur Schaffung von Branchenorganisationen (Art. 157 GMO). Diese müssen aktuell allerdings zwingend mehrere Akteure unterschiedlicher Stufen der Wertschöpfungskette beinhalten. Sprich: Auch die an geringen Marktpreisen interessierten Unternehmen der Verarbeitung und des Handels müssten bei der Umsetzung von Instrumenten zur Mengenbegrenzung «zustimmen». Für eine im Sinne der Marktregulierung erfolgreiche Implementierung einer «eigenständigen

Branchenorganisation Landwirtschaft» ist es daher unverzichtbar, dass diese sich auf die Akteur*innen der landwirtschaftlichen Urproduktion beschränkt.

■ Frühwarnsystem für Marktkrisen einführen

Um aufziehenden Marktkrisen frühzeitig begegnen zu können, braucht es ein Frühwarnsystem. Dass ein solches umsetzbar ist, zeigt sich z.B. daran, dass sich in der EU drohende Preiskrisen bereits im Vorfeld am Weltmarkt abzeichnen. Bereits in der aktuellen GMO hat die Europäische Kommission die Möglichkeit, sogenannte Marktbeobachtungsstellen einzurichten (Art. 222a GMO). Diese sollten zukünftig einerseits verbindlich umgesetzt und andererseits auf alle Sektoren der Landwirtschaft angewendet werden. Wichtig ist zudem, dass von den Beobachtungsstellen neben der aktuellen und zukünftigen Marktlage auch die Erzeugungskosten in den Blick genommen und transparent gemacht werden. **Wie dies gehen kann, zeigt bereits seit langem der Milch-Marker-Index der MEG Milch Board.**⁵

■ Mengenreduzierung ermöglichen

Um Marktkrisen frühzeitig zu verhindern oder akute Marktkrisen zu bekämpfen, muss die Branchenorganisation Landwirtschaft die Möglichkeit bekommen auf Basis des Frühwarnsystems, Mengenregulierungen bis hin zu zeitlich befristeten und **verbindlich vorgegebenen Mengengrenzungen gegen Ausgleichszahlung** umzusetzen. In der Praxis bedeutet dies, dass Bäuerinnen und Bauern, die, im Vergleich zu einem Referenzzeitraum, ihre Liefermenge (z.B. an Milch) reduzieren, hierfür eine Zahlung aus dem bereits bestehenden EU-Krisenfonds erhalten. Betriebe, die dies nicht tun oder ihre Liefermenge sogar steigern, können wiederum mit Strafzahlungen belegt werden. Für die Finanzierung dieses Bonus-Malus-Systems sollte neben dem bestehenden EU-Krisenfonds zukünftig auch die Ernährungswirtschaft wie z.B. der Lebensmitteleinzelhandel oder die Molkereiwirtschaft herangezogen werden.

■ Lieferverträge mit festgeschriebenen Preisen und Mengen verpflichtend machen und den Aufbau von Erzeugerorganisationen fördern

Um die Stellung der Bäuerinnen und Bauern in den Wertschöpfungsketten auf dem Milchmarkt zu verbessern, haben die EU-Mitgliedstaaten bereits heute freiwillig die Möglichkeit, den **Abschluss von Lieferverträgen inklusive einer Festschreibung von Preis, Menge, Qualität und Laufzeit verbindlich vorzugeben** (Art. 148 GMO). Da viele Bäuerinnen und Bauern, insbesondere auf den Märkten für tierische Produkte, aktuell erst nach Ablieferung ihrer Erzeugnisse über deren Preise informiert werden, würde eine für alle Mitgliedstaaten verpflichtende Vorgabe dieses Artikels, sowie eine Ausweitung auf weitere Segmente, viele landwirtschaftliche Betriebe in die Lage versetzen, mit der aufnehmenden Hand endlich auf Augenhöhe Vertragsverhandlungen zu führen. Die Umsetzung dieses Artikels

5 Siehe: <https://www.milch-marker-index.de>

würde nach Einschätzung von Expert*innen zudem einen Anreiz für Bäuerinnen und Bauern schaffen, sich noch sehr viel stärker als bisher in Erzeugerorganisationen zusammenzuschließen und auch hierdurch ihre Verhandlungsposition gegenüber Verarbeitung und Handel zu steigern.

— Absprachen zur Weitergabe gesteigerter Wertschöpfung bei Produkten über den gesetzlichen Mindeststandard ermöglichen

Da die Vergabe von Fördermitteln nur einen Teil der für die Transformation der Landwirtschaft notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen kann, muss auch der Markt hierzu – über die Sicherstellung gewinnbringender Erzeuger*innenpreise hinaus – einen konkreten finanziellen Beitrag für die Bäuerinnen und Bauern leisten. Neben der hierfür weiterhin bedeutsamen Schaffung einer europaweit einheitlichen **Herkunfts- und Nachhaltigkeitskennzeichnung** ist auch die Weiterentwicklung des bereits in der GMO vorhandenen Artikels 210a notwendig. Dieser schafft die Möglichkeit, dass **Akteure, deren landwirtschaftliche Erzeugnisse über dem gesetzlichen Mindeststandard der EU in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie der sozialen Verträglichkeit liegen, sich bezüglich der Weitergabe der gesteigerten Wertschöpfung ihrer Produkte innerhalb der Wertschöpfungskette absprechen** dürfen. Oder einfacher ausgedrückt: Es werden ihnen kartellrechtliche Ausnahmen bezüglich der Preisbildung zugestanden.

Vereinfachung der GAP

Bei den aufgrund der jüngsten Proteste aus der Landwirtschaft getroffenen Beschlüssen zur GAP auf EU-Ebene wurden unter dem Deckmantel der Entbürokratisierung ökologische Mindeststandards abgesenkt. Eine Vereinfachung der praktischen Beantragung von Fördermitteln fand hingegen nicht statt, obwohl hier ein großes Verbesserungspotenzial, auch für die Transformation der Landwirtschaft und Agrarpolitik, liegt.

— Antragstellung Vereinfachen – Potenzial der GAP stärker ausschöpfen

Es sollte für landwirtschaftliche Betriebe zukünftig nur noch eine Antragsebene mit einem einheitlichen, überschaubaren und transparenten Förderangebot geben. Die Frage, aus welcher Säule oder welchem Fonds eine Maßnahme im Bereich des Umwelt-, Klima- oder Tierschutzes finanziert wird, darf in der landwirtschaftlichen Antragspraxis keine Rolle spielen. Zudem muss die zu erwartende Prämienhöhe einer Maßnahme sowie des Gesamtbetriebes für alle Bäuerinnen und Bauern bereits bei der Antragstellung ersichtlich sein. Bei klar erkennbaren Fehlern, offensichtlichen Inkompatibilitäten oder offenkundig unwissentlich nicht beantragten Fördermitteln muss die Antragssoftware dies durch deutliche Fehlermeldungen frühzeitig kenntlich machen. Durch eine in allen Mitgliedstaaten verbindliche Umsetzung der «Kleinerzeugerregelung»

sollte es entsprechenden Betrieben zudem möglich sein, alternativ zum klassischen Agrarantrag, eine bürokratiearme Pauschalzahlung zu beantragen. Nicht zuletzt bedarf es einer Schnittstelle zwischen dem Agrarantrag und allen weiteren Datenbanken sowie den Öko-Kontrollstellen und der Einrichtung einer für alle landwirtschaftlichen Betriebe kostenlosen und unabhängigen Beratungsstelle. Landwirtschaftliche Betriebe, die in ihren Ställen und auf ihren Feldern besonders viele Leistungen für den Umwelt-, Klima- und Tierschutz erbringen, dürfen zudem nicht – wie bisher – besonders vielen Kontrollen und potenziellen Sanktionen ausgesetzt sein, sondern müssen besonders honoriert und unterstützt werden. Möglich ist dies beispielsweise durch die Umsetzung einer Bonuszahlung für die Teilnahme an besonders vielen und besonders wirksamen Maßnahmen (Bonus für Maßnahmenvielfalt).

■ **Entbürokratisierung durch schlankere Umsetzung bestehender und künftiger Regelungen**

Neben diesen konkreten und vor allem im Zuge der Antragstellung umzusetzenden Handlungsempfehlungen, würde auch eine konsequente und schlanke Umsetzung bestehender und zukünftiger Regelungen zur aktuell vielfach geforderten Entbürokratisierung der GAP beitragen. Hintergrund ist, dass die Ursache für viele bürokratische Lasten in der Agrarpolitik aktuell maßgeblich an der komplexen Umsetzung und den vielen Ausnahmemöglichkeiten einzelner Regelungen sowie deren Genehmigung durch die EU-Kommission liegt. Ein Beispiel: Obwohl in den Grundanforderungen der laufenden Förderperiode zur Fruchtfolge auf EU-Ebene (GLÖZ 7) ursprünglich ein jährlicher Fruchtwechsel auf einem Schlag Ackerland vorgeschrieben war, hat die Europäische Kommission es im Zuge des Genehmigungsverfahrens in Deutschland zugelassen, dass diese Regelung nur auf Teilflächen eines Betriebs umgesetzt werden muss. Zudem kann der Fruchtwechsel, ebenfalls auf Teilflächen, auch durch den Anbau von Zwischenfrüchten erbracht werden. Gepaart mit weiteren Ausnahmen führte dieses Vorgehen von BMEL und Europäischer Kommission nicht nur zu einer Schwächung des Beitrages der GAP zu einer möglichst weiten Fruchtfolge, sondern trug auch dazu bei, dass die Umsetzung von GLÖZ 7 aktuell nur noch schwer nachvollziehbar ist. Würde die ursprüngliche Vorgabe eines jährlichen Fruchtwechsels der Hauptkultur auf Ackerland von den politisch Verantwortlichen mutig, konsequent und schlank umgesetzt, würde dies nicht nur zu mehr Vielfalt auf dem Acker, der Einhaltung pflanzenbaulicher Grundregeln und einer erhöhten ökologischen Wirksamkeit der GAP führen, sondern auch nennenswert zu deren Vereinfachung beitragen.

Institutionelle Reformvorschläge für mehr Politikkohärenz

■ Europäisches Parlament und angrenzende Politikressorts stärker einbeziehen

Zur Realisierung des notwendigen neuen Fördersystems für Gemeinwohlleistungen und die Durchsetzung gerechter Marktregeln muss der bereits mit der letzten GAP-Reform 2023 begonnene Weg weitergegangen werden, das Europäische Parlament stärker einzubeziehen und im Sinne der Politikkohärenz auch anderen Ressorts, wie etwa der Gesundheitspolitik und Digitalisierung, ein stärkeres Mitspracherecht zu geben und so bei der Weiterentwicklung der GAP diese verbindlich einzubinden. Das Europäische Parlament sollte bei der kommenden GAP-Reform zudem einen eigenen Vorschlag vorlegen können. Auch die Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen zur GAP müssen sehr viel mehr Gewicht bekommen als bisher.

Für eine Stärkung der Ländlichen Entwicklungspolitik sollte zudem geprüft werden, ob GAP-Mittel, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Entwicklung resilienter Agrar- und Ernährungssysteme stehen (wie z. B. Dorferneuerung), zukünftig eher aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) oder dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert werden können, um so zusätzlichen Spielraum für die ländliche Entwicklungspolitik im Bereich der Agrar- und Ernährungssysteme zu schaffen.

4 Konflikt- und Potenzialanalyse

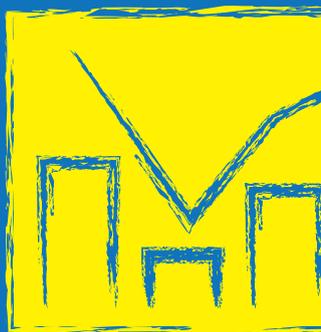
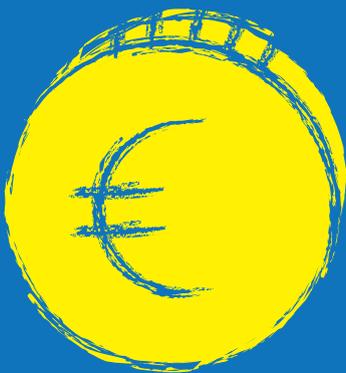
Der aktuelle Rollback in den Grundanforderungen (Konditionalität) der GAP und die damit verbundene Abschwächung des «European Green Deal» und der Strategie «Farm to Fork» verschlechtern die Ausgangslage für eine progressive Reform der GAP auf den ersten Blick stark. Nicht zuletzt die aktuell in der Landwirtschaft weit verbreitete Stimmung, die bereits gegangenen Reformschritte der GAP wären zu ihrem Nachteil, lassen eine progressive Reform aktuell eher unwahrscheinlich erscheinen. Auch weil es der Agrar- und Ernährungsindustrie, inklusive ihrer beiden landwirtschaftlichen Dachorganisationen Copa und Cogeca, aktuell gut gelingt, diese Stimmung für ihr Interesse am Einkauf möglichst günstiger Rohwaren zu nutzen.

Gleichzeitig ist auch richtig, dass mit der aktuellen Aufweichung der Grundanforderungen der GAP die zweifelsohne vorhandenen Herausforderungen im Bereich des Umwelt-, Klima- und Tierschutzes sowie der sozialen Gerechtigkeit weiterhin nicht gelöst sind, sondern sich weiter verschärfen. Viele Bäuerinnen und Bauern haben in den letzten Jahren zudem die Erfahrung gemacht, dass das Aussitzen von Problemen im Umweltschutz ihnen über kurz oder lang auch ordnungsrechtlich wieder auf die Füße fällt (Beispiel Nitratrichtlinie). Die aktuelle Entwicklung bietet somit auch die Chance, den Druck auf die Debatte um eine Ausweitung der Instrumente zur Honorierung freiwilliger Leistungen der Bäuerinnen und Bauern im Umwelt-, Klima-, und Tierschutz (Öko-Regelungen und AUKM) zu erhöhen und damit auch der Umsetzung eines neuen Fördersystems für Gemeinwohlleistungen Auftrieb zu geben. Die Leitlinie muss lauten: Wer die ökologische Wirksamkeit der GAP in ihren Grundanforderungen schwächt, muss das Erreichen der weiterhin bestehenden Ziele im Umwelt-, Klima- und Tierschutz durch eine Ausweitung der in diesem Bereich vorhandenen freiwilligen Instrumente sicherstellen. Eine entsprechende Weiterentwicklung der GAP hat im Jahr 2021 auch die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) empfohlen. Der Vorsitzende der damals mit 31 Mitgliedern aus Landwirtschaft, Umwelt- und Tierschutz, Wirtschaft und Verbraucher sowie aus der Wissenschaft besetzten Kommission, Prof. Dr. Peter Strohschneider, leitet inzwischen den Strategischen Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft in Brüssel. Entsprechende Impulse für eine Progressive Reform der GAP könnten somit auch auf europäischer Ebene nochmals in die Debatte einfließen.

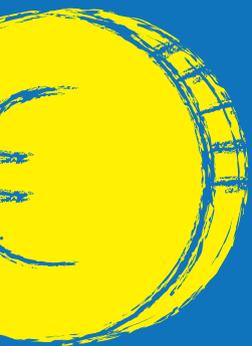
Auch der Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung bietet Potenzial für positive Impulse. Die auf Seite 35 niedergeschriebene Vereinbarung, dass die Bundesregierung bis Mitte der Legislaturperiode ein Konzept vorlegen wird, «wie die Direktzahlungen durch die Honorierung von Klima- und Umweltleistungen angemessen ersetzt werden können» und welches darüber hinaus auch der «Einkommenswirksamkeit» dient, geht inhaltlich im Grundsatz jedenfalls stark in Richtung der hier

empfohlenen Reformen. Deutschland kann als wirtschaftlich bedeutsames Flächenland auf die Empfehlung der Zukunftskommission Landwirtschaft zurückgreifen, um eine entsprechende Debatte innerhalb der EU anzuschieben.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist ein zentraler Baustein der Europäischen Gemeinschaft. Nahezu alle großen ökologischen und sozialen Herausforderungen unserer Zeit sind untrennbar mit der Art unserer Landwirtschaft verbunden. Die GAP muss daher auch weiterhin ein zentrales europäisches Projekt mit der entsprechenden finanziellen Ausstattung bleiben.



Die Finanzarchitektur der EU zukunftsfähig gestalten



Die Finanzarchitektur der EU zukunfts­fähig gestalten

VON PHILIPP HEIMBERGER UND MARGIT SCHRATZENSTALLER

MIT INPUT VON RASMUS ANDRESEN, LYDIA KORINEK UND
JAMILA SCHÄFER

Anmerkung: Dieses Policy Paper entstand unter der Federführung der Autor*innen mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen im Rahmen von zwei Treffen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein

Zusammenfassung

Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen der EU und macht einen tiefgreifenden Wandel der europäischen Wirtschaft erforderlich. Zeitgleich befindet sich die EU in einer global zunehmend komplexen Gemengelage aus internationalem Subventionswettbewerb, Technologiewettstreit und Abhängigkeit vieler Mitgliedstaaten von fossilen Energien. Um die EU-Klimaziele zu erreichen, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, zukunftsfähige Arbeitsplätze zu sichern und die öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen, sind erhebliche finanzielle Investitionen erforderlich. Für die öffentliche Hand belaufen sich diese laut aktuellen Schätzungen auf 260 Mrd. Euro jährlich. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Handlungsspielräume sind jedoch sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch der EU begrenzt. Die Situation wird dadurch verschärft, dass Zuschüsse aus der «Recovery and Resilience Facility» (RRF) nach 2026 nicht mehr zur Verfügung stehen und die Reform der EU-Fiskalregeln die Spielräume für grüne öffentliche Investitionen kaum vergrößern wird. Folglich ist zu erwarten, dass der Druck zur Haushaltskonsolidierung in den kommenden Jahren erheblich steigen wird. Zudem haben die EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene sehr ungleiche fiskalpolitische Ausgangslagen, was das Risiko einer Fragmentierung der EU erhöht.

Viele der benötigten grünen Investitionen zur Reduktion der CO₂-Emissionen in der Energie- und Transportinfrastruktur zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur innerhalb der Grenzen eines Landes von Bedeutung, sondern gesamteuropäisch zu betrachten sind. Für diese Infrastruktur braucht es europäisch koordinierte Finanzierungsinstrumente. Folgerichtig sollte ein zentrales Ziel der Fiskalpolitik auf EU-Ebene in der Ermöglichung von grenzüberschreitenden grünen Investitionen mit EU-Mehrwert liegen. Eine gemeinsam koordinierte und finanzierte industrie-politische Strategie muss sicherstellen, dass Zukunftstechnologien in Europa hergestellt werden können und bestehende Sektoren (z.B. Energienetzausbau, Transport) zukunftsfit gemacht werden. Die Zielsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte darin bestehen, grüne Investitionen zu tätigen, die gleichzeitig zum Klimaschutz und zur sozialen Sicherung in der sozialökologischen Transformation beitragen, indem sie den Auf- und Ausbau einer sozial-ökologischen Infrastruktur vorantreiben. Zur Finanzierung der erforderlichen zusätzlichen öffentlichen grünen Investitionen auf EU-Ebene braucht es eine zukunftsfähige europäische Finanzarchitektur, die auf drei Säulen beruht. Ob die hier formulierten Reformempfehlungen Vertragsänderungen erfordern, hängt von ihrer genauen Ausgestaltung ab.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen sollte Deutschland auf europäischer Ebene eine Fiskalpolitik unterstützen, die bestehende wirtschaftliche und politische Probleme nicht verschärft, sondern durch eine ambitionierte und gezielte

Investitionsausrichtung zu lösen hilft. Anlass dafür geben nicht nur die bald anstehenden Verhandlungen über den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR, 2028-2034) oder der in diesem Jahr erwartete Bericht von Mario Draghi über die europäische Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch Deutschlands beschränkte fiskalpolitische Spielräume, die von der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ausgehen. Durch ambitioniertes Mitgestalten erhöhter Finanzierungsspielräume auf EU-Ebene könnte Deutschland so auch wichtige Ausgaben ermöglichen, um die eigenen wirtschaftlichen Kapazitäten zu stärken.

Reformziele

- Öffentliche grüne **Investitionslücke** auf europäischer Ebene schließen
- Gemeinsame europäische **Fiskalkapazität** aufbauen
- Grüne Investitionen in **Projekte mit europäischem Mehrwert** finanzieren, um bestehende Sektoren zukunftsfit zu machen (Energienetzausbau, Transportinfrastruktur)
- Zukunftsfähige **Arbeitsplätze** sicherstellen
- Industrielle **Wettbewerbsfähigkeit** erhöhen
- **Private Investitionen** mobilisieren
- Mittel zur Stärkung der öffentlichen **Daseinsvorsorge** bereitstellen
- Auf- und Ausbau einer **sozial-ökologischen Infrastruktur** vorantreiben, um zum **Klimaschutz** und zur **sozialen Sicherung** in der Transformation beizutragen

Ausgabenstruktur des Mehrjährigen Finanzrahmens anpassen

- Ausgaben für grüne Investitionen stärken
- Klimafreundlichkeit von Kohäsions- und Agrarpolitik erhöhen
- Zielvorgabe von 30% erhöhen, nach der mindestens 30% der Ausgaben des MFR zur Unterstützung von Klimazielen zu verwenden sind
- 2% Ausgabendeflator mit tatsächlicher Inflationsrate ersetzen

Dauerhaften EU-Investitionsfonds etablieren

- Finanziert durch Kreditaufnahmen der Europäischen Kommission an Finanzmärkten
- Fokus auf die Finanzierung von öffentlichen Gütern mit europäischem Mehrwert
- Ko-Finanzierung nationaler grüner Investitionsprojekte in Form von Zuschüssen möglich
- Demokratische Kontrolle durch zentrale Rolle des EU-Parlaments bei Einrichtung und Aufsicht
- Neue EU-Investitionsaufsicht zur Koordinierung von öffentlichen und privaten grünen Investitionen mit regelmäßiger Berichterstattung an das Europäische Parlament

Neue nachhaltigkeitsorientierte EU-Eigenmittel einführen

- Priorität liegt auf grünen Eigenmitteln
- Umsetzung der Vorschläge der Europäischen Kommission für Einnahmen aus dem EU-Kommissionshandel und dem CO2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) forcieren
- Steuern auf internationalen Flug- und Schiffsverkehr oder Kryptowährungen
- Einführung einer progressiven Vermögensteuer
- EU-weit koordinierte Besteuerung von Finanztransaktionen

1 Herausforderungen

Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen der EU für die nächsten Jahrzehnte und macht einen tiefgreifenden Wandel der europäischen Wirtschaft erforderlich. Zeitgleich steht Europa vor einem internationalen Subventionswettbewerb, der durch industriepolitische Interventionen in den USA und China angefacht wird. Der Wettstreit um die Technologien und Industrien der Zukunft ist in vollem Gange, während die Abhängigkeit vieler EU-Mitgliedstaaten von fossiler Energie, die zum Teil aus autokratischen Staaten importiert wird, weiterhin ein zentrales Risiko für den europäischen Wirtschaftsstandort und den EU-Binnenmarkt darstellt.

Diese Vielzahl an wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen erfordert eine ambitionierte Strategie, die die europäische Finanzarchitektur zukunftsfit macht. Die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Handlungsspielräume sind jedoch sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch der EU begrenzt. Die zu erwartenden Finanzbedarfe gehen weit über die Möglichkeiten der bestehenden Haushaltsplanungen der EU hinaus. Zudem haben die EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene sehr ungleiche fiskalpolitische Ausgangslagen. Daraus erwächst das Risiko, dass politische und wirtschaftliche Bruchlinien entstehen und soziale Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten verschärft werden: Insbesondere, wenn einige Mitgliedstaaten deutlich mehr öffentliche Ausgaben für die sozial-ökologische Transformation tätigen können als andere.

Die Frage nach der Deckung der Finanzbedarfe für die notwendige sozial-ökologische Transformation und eine funktionierende Sicherheitsordnung ist für die Zukunft der EU zentral, wird aber oft nachrangig behandelt. Dabei zeigen bestehende Schätzungen, dass die Mehrbedarfe für die grünen Investitionen zur Erreichung der EU-Klimaziele in den kommenden Jahrzehnten erheblich sind: €10.000 Milliarden müssen zusätzlich bis zum Jahr 2050 investiert werden, um die EU-Wirtschaft zu dekarbonisieren. Dies entspricht zusätzlichen Investitionen von 2,3 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung jährlich, die sich für die öffentliche Hand noch erhöhen, sollten diese Investitionen aufgeschoben werden.¹ Unternehmen und private Investor*innen werden diese grüne Investitionslücke nur teilweise schließen. Der Umfang ist dafür zu hoch. Gleichzeitig sind die Investitionen oftmals mit hohem Risiko, geringen Gewinnaussichten und einem zu langen Planungshorizont verbunden. Der öffentlichen Hand kommt damit eine wichtige Rolle bei der Schließung der grünen Investitionslücke zu.² Der Anteil zusätzlich erforderlicher öffentlicher grüner Investitionen

1 Siehe Institut Rousseau: Road to Net Zero. Bridging the Green investment gap, Januar 2024.

2 Siehe z.B. Pekanov, A., Schratzenstaller, M.: Making green public investment a reality in the EU fiscal framework and the EU budget, in: Cerniglia, F., Saraceno, F., Watt, A. (Hrsg.): Financing investment in times of high public debt, Open Book Publishers 2023, S. 137-156.

wird auf 260 Mrd. € (1,6 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU) jährlich geschätzt, wobei dieses Ausmaß für einige Mitgliedstaaten um einen Faktor von bis zu 2,5 nach oben oder unten abweichen kann. Je nach Emissions- und aktueller Investitionsaktivität unterscheiden sich die Finanzierungsbedarfe erheblich.³

Viele der benötigten grünen Investitionen zur Reduktion der CO₂-Emissionen in der Energie- und Transportinfrastruktur zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur innerhalb der Grenzen eines Landes von Bedeutung, sondern gesamteuropäisch zu betrachten sind. Für diese Infrastruktur braucht es demzufolge auch europäisch koordinierte Instrumente. Einzelstaatliche Initiativen wären für bedeutende grüne Investitionen in grenzüberschreitende Projekte finanziell unzureichend ausgestattet und kämen aufgrund mangelnder Koordination nur schwer zustande. In anderen Bereichen könnten nationale Einzelgänge die Integrität des Binnenmarktes gefährden und damit zu ineffizienten Transformationspfaden führen. Damit stellt sich die Frage nach EU-Finanzierungsinstrumenten zur Deckung der zusätzlichen Finanzierungsbedarfe.

Zuschüsse aus der «Recovery and Resilience Facility» (RRF), die den EU-Mitgliedstaaten bei der Realisierung von grünen Investitionen nach der Covid-19-Krise geholfen haben, stehen nach 2026 nicht mehr zur Verfügung. Gleichzeitig leistet das EU-Budget in seiner bestehenden Struktur nur einen begrenzten Beitrag zur Stärkung grüner Investitionen auf EU-Ebene. Einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen, der stärker auf grüne Investitionen ausgerichtet werden könnte, wird es erst ab 2028 geben. Diese finanziellen Einschränkungen stellen die erforderliche Ausweitung der grünen öffentlichen Investitionen in der EU in Frage. Die dargelegten strukturellen Mehrbedarfe bei Investitionen erfordern jedoch langfristige Finanzierungslösungen für die kommenden Jahrzehnte. Folglich muss dabei über bestehende Programme hinausgedacht werden.

Auch auf nationaler Ebene wird die soeben beschlossene Reform der EU-Fiskalregeln⁴ die Spielräume für grüne öffentliche Investitionen nicht ausschlaggebend verbessern. Die Reform verlagert den Schwerpunkt der Betrachtung zwar von der jährlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzen hin zu einer mittelfristigen Sichtweise. Zudem können sich die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Investitionen und Reformen verpflichten, um den fiskalischen Anpassungspfad auf bis zu sieben Jahre zu verlängern – sofern die Europäische Kommission zustimmt, dass die Investitionen mit Schuldentragfähigkeit vereinbar sind. Erhebliche Teile der erforderlichen grünen Ausgaben werden jedoch keine Berücksichtigung finden, da sie die Schuldenquote nicht senken.

Der Druck zur Haushaltskonsolidierung für nationale Regierungen – insbesondere für jene mit hohen öffentlichen Schuldenquoten – wird in den kommenden Jahren so steigen, dass eine Ausweitung von nachhaltigen Investitionen maßgeblich erschwert oder gar unmöglich wird. Wenn der Druck zur Haushaltskonsolidierung

³ Siehe Institut Rousseau (2024), a.a.O.

⁴ Europäischer Rat: Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of EU fiscal rules, Presseausendung am 10.2. 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules>. [letzter Zugriff am 8.3. 2024]

zunimmt, werden öffentliche Investitionen eher gekürzt oder aufgeschoben als andere staatliche Ausgabenkomponenten.⁵ Eine solche Entwicklung würde die sozial-ökologische Transformation genauso wie die Aufrechterhaltung und notwendige Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge massiv in Frage stellen.

⁵ Siehe Jacques, O.: Austerity and the path of least resistance: how fiscal consolidations crowd out long-term investments, *Journal of European Public Policy*, 28(4), 2021, S. 551-570.

2 Politische Ziele

Angesichts der oben beschriebenen Herausforderungen in einer global zunehmend komplexen Gemengelage aus Geo-, Industrie- und Klimapolitik und gleichzeitig stark beschränkten Haushaltslagen muss es das Ziel der EU-Fiskalpolitik sein, sowohl Mittel für die Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge bereit zu halten, als auch Investitionen in Industrie und andere Wirtschaftszweige zu ermöglichen. So wird ein nachhaltiges und sozial inklusives Wirtschaftssystem gefördert, in dem zusätzliche wirtschaftliche Kapazitäten entstehen, die zukunftsfähige Arbeitsplätze dank einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen. EU-weite Politikansätze sind erforderlich, um die Klimapolitik mit geostrategischen und sozialpolitischen Erfordernissen zu verknüpfen. Nationale Alleingänge drohen im Kontext des globalen Subventionswettlaufs den EU-Binnenmarkt und das EU-Projekt zu schädigen, indem langfristig solidarische und wirtschaftspolitisch vorteilhafte Lösungen für alle Mitgliedstaaten erschwert werden. Gleichzeitig muss die erforderliche Transformation sozial ausgewogen gestaltet werden, um soziale Verwerfungen zu vermeiden und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für den grünen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern.

Ein zentrales Ziel der EU-Fiskalpolitik auf EU-Ebene sollte in der Ermöglichung von grenzüberschreitenden grünen Investitionen mit EU-Mehrwert liegen, die ohne eine länderübergreifende Koordination und Finanzierung nicht oder nur unzureichend getätigt werden würden und die den Zusammenhalt zwischen den EU-Mitgliedstaaten stärken. Eine gemeinsam koordinierte und finanzierte industriepolitische Strategie muss sicherstellen, dass Zukunftstechnologien in Europa hergestellt werden können. Gemeinsame europäische Projekte können außerdem helfen, bestehende Sektoren zukunftsfähig zu machen: Im Energiesektor könnte die Realisierung eines integrierten Stromnetzes für die Übertragung von Erneuerbaren Energien sowie die Unterstützung von ergänzenden Batterie- und grünen Wasserstoffprojekten finanziert werden.⁶ Ein gemeinsames europäisches Schnellzugsystem birgt das Potenzial, die Emissionen im Transportsektor deutlich zu senken.⁷ Solche öffentlichen grünen Investitionsprojekte würden weitere private grüne Investitionen anziehen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen und europäischen Volkswirtschaft sicherstellen.⁸ Ein solide ausfinanziertes, langfristiges, öffentliches Investitionsprogramm trägt

⁶ Siehe Creel, J., Holzner, M., Saraceno, F., Watt, A., Wittwer, J.: How to spend it: a proposal for a European Covid-19 recovery programme, wiiw Policy Report No. 38, 2020.

⁷ Siehe Angers, E., Arsenev, A., Holzner, M.: The emissions reduction potential for freight transport on a high-speed rail line along the 'European Silk Road', wiiw Research Report No. 472, 2023.

⁸ Siehe z.B. Mazzucato, M.: Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities, *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 2018, S. 803-815.

zudem auch durch höhere Planungssicherheit und verbesserte Standortbedingungen (z.B. durch Investitionen in Infrastruktur und die Stärkung des Arbeitsmarktes) dazu bei, private grüne Investitionen zu mobilisieren.⁹

Die Zielsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte darin bestehen, grüne Investitionen zu tätigen, die gleichzeitig zum Klimaschutz und zur sozialen Sicherung in der sozialökologischen Transformation beitragen, indem sie den Auf- und Ausbau einer sozial-ökologischen Infrastruktur («universal basic services»¹⁰) vorantreiben. Eine solche Infrastruktur bietet universellen und leistbaren Zugang zu einer Reihe von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die ein klimafreundliches Leben ermöglichen. Die öffentliche Verkehrsinfrastruktur stellt etwa einen Kernbestandteil einer Just-Transition-Strategie dar, die soziale Härten einer ambitionierten Klimapolitik vermeidet und dadurch die Akzeptanz der erforderlichen sozial-ökologischen Transformation sicherstellt.

9 Siehe z.B. Darvas, Z., Wolff, G.: How to reconcile increased public investment needs with fiscal consolidation, VoxEU, 7.3. 2022, <https://cepr.org/voxeu/columns/how-reconcile-increased-green-public-investment-needs-fiscal-consolidation> [letzter Zugriff am 7.3. 2024].

10 Vgl. grundsätzlich Gough, I.: Universal basic services: A theoretical and moral framework. *The Political Quarterly*, 90(3), 2019, S. 534-543; Bohnenberger, K.: Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits, *Sustainability*, 12(2), 2020, S. 596.

3 Reformvorschläge zur Schaffung einer zukunftsfähigen Finanzarchitektur der EU

Die Finanzierung der erforderlichen zusätzlichen öffentlichen grünen Investitionen auf EU-Ebene sollte auf mehreren Säulen beruhen. Es sollten bestehende Potenziale zur Umschichtung von Ausgaben im Rahmen des EU-Haushalts genutzt werden. Da eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur des EU-Budgets den erforderlichen Finanzierungsbedarf allerdings nur teilweise decken kann, sollte ein Teil der öffentlichen grünen Investitionslücke durch Kreditaufnahme finanziert werden. Einen weiteren Finanzierungsbeitrag sollte die Ausweitung grüner Eigenmittel leisten. In diesem Kapitel werden ökonomische Vorschläge für eine Reform der Finanzarchitektur dargelegt. Eine rechtliche Würdigung hinsichtlich der Kompatibilität mit dem aktuellen EU-Vertragswerk bleibt noch aus – auch, da diese sehr spezifisch je nach praktischer Ausgestaltung und anhand konkreter politischer Entscheidungen getroffen werden muss.

Anpassung der Ausgabenstruktur des Mehrjährigen Finanzrahmens

Innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens sollen Ausgaben für grüne Investitionen gestärkt werden.¹¹ Dies erfordert eine Umschichtung der Ausgaben hin zu europäischen grünen Forschungs- und Innovationsprogrammen und zu europäischen klimafreundlichen Verkehrs- und Stromnetzen, die derzeit nur einen geringen Anteil der gesamten EU-Ausgaben ausmachen.¹² Auch ist die Klimafreundlichkeit der Kohäsions- und Agrarpolitik zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund wird beispielsweise diskutiert, die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik dahingehend zu restrukturieren, dass von Direktzahlungen pro Hektar abgesehen wird und die dadurch verfügbaren Mittel in den klimaproduktiven Ausbau regionaler sozialökologischer Infrastruktur zur Stärkung der Daseinsvorsorge investiert werden. Gleiches gilt für die Kohäsionsausgaben, welche ebenfalls maßgeblich in Projekte zum Aufbau einer sozial-ökologischen Infrastruktur fließen sollten.

Zudem ist es notwendig, die derzeitige Zielvorgabe von 30 Prozent der EU-Ausgaben zu erhöhen, die das Erreichen der Klimaziele unterstützen sollen. Diese

11 Siehe Pekanov, A., Schratzenstaller, M.: Making green public investment a reality in the EU fiscal framework and the EU budget, a.a.O., S. 137-156.

12 Die Ausgaben für Forschung und Innovation machen etwa 7 Prozent, für grenzüberschreitende Infrastruktur knapp 2 Prozent des gesamten EU-Budgets aus.

Zielvorgaben sollten insbesondere in der Agrar- und Kohäsionspolitik deutlich strikter implementiert werden. Erforderlich ist auch die Beachtung des Do-No-Significant-Harm-Prinzips, wonach klima-kontraproduktive EU-Ausgaben konsequenter zu vermeiden sind.¹³ Nicht zuletzt ist die jährliche Inflationsanpassung der gesamten EU-Ausgaben, die derzeit auf 2 Prozent beschränkt ist, durch eine Valorisierung der Ausgaben mit der tatsächlichen Inflationsrate zu ersetzen, da die aktuelle Regelung den ohnehin begrenzten Spielraum für grüne Investitionen in Phasen hoher Inflation stark beeinträchtigt.¹⁴ Insgesamt können die EU-Ausgaben durch eine solche Restrukturierung des Mehrjährigen Finanzrahmens wesentlich effizienter genutzt und somit der Mehrwert des EU-Budgets für die EU deutlich erhöht werden.

Etablierung eines dauerhaften EU-Investitionsfonds

Ein neuer EU-Investitionsfonds mit grünen Auflagen soll eingerichtet werden, um den für die EU erforderlichen Umfang an Investitionen in öffentliche Güter zu finanzieren und das Erreichen der Klimaziele voranzutreiben. Nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF – Recovery and Resilience Facility) würde die Europäische Kommission (grüne) EU-Anleihen begeben, um Finanzmittel für Investitionen auf den Finanzmärkten aufzunehmen.¹⁵

Die aus dem EU-Investitionsfonds finanzierten Gelder sollten auf europäische Projekte mit europäischem Mehrwert, insbesondere für die Umstellung der Energie- und Transportsysteme, abzielen. Der Fokus auf Investitionen in öffentliche Güter mit grenzüberschreitendem Charakter kann die rechtliche Kompatibilität des EU-Investitionsfonds mit dem EU-Recht fördern. Ein weiterer Teil der über EU-Anleihen aufgenommenen Finanzmittel könnte in Form von Zuschüssen an die einzelnen Mitgliedstaaten fließen – etwa für EU-Kofinanzierung von nationalen grünen Investitionsprojekten, insbesondere mit einem Fokus auf eine sozial-ökologische Infrastruktur, um zu einer Just-Transition in der EU beizutragen. Hier besteht zudem das Potenzial für eine positive Hebelwirkung zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Ausgaben in den Mitgliedstaaten. Denn die nationalen Ausgaben im Rahmen der Kofinanzierung können von der Europäischen Kommission bei der Prüfung der Einhaltung der reformierten EU-Fiskalregeln aus der Bewertung der Staatsausgaben ausgenommen werden. Somit könnten Zuschüsse durch den EU-Investitionsfonds wiederum den Spielraum für die Ausrichtung der nationalen öffentlichen Ausgaben auf die politischen Prioritäten der EU vergrößern.

¹³ Siehe European Court of Auditors: Common agricultural policy and climate – half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. Special Report, 16, 2021; European Court of Auditors: Climate spending in the 2014-2020 EU budget – not as high as reported. Special Report, 9, 2022.

¹⁴ Siehe Schratzenstaller, M., Scheiblecker, M., Pekanov, A., Kubeková, V.: The Impacts of Recent Inflation Developments on the EU Finances, Studie im Auftrag des BUDG-Komitees des Europäischen Parlaments (November 2023).

¹⁵ Siehe Heimberger, P., Lichtenberger, A.: Ein permanenter EU-Investitionsfonds im Kontext von Energiekrise, Klimawandel und EU-Fiskalregeln, wiiw Forschungsbericht No. 23, 2022.

Um die politischen Prozesse demokratisch zu gestalten, sollte das Europäische Parlament eine wichtige Rolle bei der Einrichtung und Aufsicht des EU-Investitionsfonds einnehmen. Die Aufgaben des Europäischen Parlaments sollten die Genehmigung der Mittel, die Aufsicht und ein Informationsrecht gegenüber der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten beinhalten.

Eine neu einzurichtende EU-Investitionsaufsicht könnte die Koordinierung von öffentlichen und privaten grünen Investitionen fördern. Die Europäische Kommission, der Europäische Rat und die Europäische Investitionsbank könnten jeweils Repräsentant*innen in die EU-Investitionsaufsicht entsenden. Dazu kann ein Pool von Expert*innen aus Wissenschaft und Wirtschaft nominiert werden, die zu Analysen vor dem Hintergrund bestehender politischer Zielsetzungen beitragen. Die EU-Investitionsaufsicht würde an das Europäische Parlament berichten, das durch regelmäßige Anhörungen demokratische Kontrolle ausübt. Die Möglichkeiten der Ausgestaltung der Rolle des Europäischen Parlaments im Kontext des EU-Investitionsfonds sind jedoch vorab rechtlich zu prüfen – insbesondere dann, wenn der EU-Investitionsfonds, ähnlich wie die RRF, außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens gestellt werden sollte.

Während von einzelnen Mitgliedstaaten aufgenommene Schulden für grüne Investitionen die nationale Schuldenquote erhöhen und damit Konflikte mit den EU-Fiskalregeln erzeugen, würden die über EU-Anleihen finanzierten Investitionen als Zuschüsse gelten. Diese Zuschüsse müssen nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgezahlt werden. Die Bedienung der EU-Anleihen für den Investitionsfonds soll durch neue nachhaltigkeitsorientierte EU-Eigenmittel erfolgen.¹⁶

Einführung neuer nachhaltigkeitsorientierter EU-Eigenmittel

Das EU-Budget wird derzeit primär aus nationalen Beiträgen der Mitgliedsländer finanziert. Neue nachhaltigkeitsorientierte Eigenmittel hingegen hätten nicht nur eine Finanzierungsfunktion, sondern könnten – anders als das bestehende Finanzierungssystem der EU – strategische Ziele der EU unterstützen. So würde die Kohärenz zwischen Ausgaben und Einnahmen der EU gestärkt. Auch könnte die Stärkung der Einnahmenbasis durch neue EU-Eigenmittel die Kreditwürdigkeit der EU erhöhen und damit Investor*innen zu geringeren Zinsaufschlägen für EU-Anleihen veranlassen. Wird zudem der Zinsendienst für die Schulden, die für das EU-Wiederaufbauprogramm NextGenerationEU aufgenommen worden sind, aus neuen Eigenmitteln der EU geleistet, müssen andere EU-Ausgaben nicht gekürzt werden.

Angesichts der Dringlichkeit der Klimakrise sollte eine Priorität auf grünen Eigenmitteln liegen.¹⁷ Sie würden die Finanzierungslast von allen Steuerzahler*innen auf die Verursacher*innen von Umweltproblemen verschieben. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel

16 Eine andere Möglichkeit besteht darin, die begebenen EU-Anleihen nicht (vollständig) mit EU-Eigenmitteln zu bedienen und den Aufbau eines EU-Schuldenstands zuzulassen.

17 Siehe Schratzenstaller, M.: Elements of a European green fiscal policy. *Intereconomics*, 58(6), 2023, S. 300–304.

und dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) sollten umgesetzt werden, da sie sich besonders als grüne Eigenmittel eignen und auf EU-Politiken beruhen, die ohne eine EU-weite Koordination nicht existieren würden. Weitere mögliche Finanzierungsquellen für das EU-Budget sind Steuern auf den internationalen Flug- und Schiffsverkehr¹⁸ oder Kryptowährungen, die mit negativen Klimawirkungen verbunden sind.¹⁹ Eine EU-weit koordinierte Einführung einer progressiven Vermögensteuer auf hohe Vermögen könnte Ausweichreaktionen verringern und beträchtliche Einnahmen für das EU-Budget generieren.²⁰ Sie würde der abnehmenden Progressivität vieler Steuersysteme entgegenwirken und das Verursacherprinzip stärken, da hohe Vermögen in überdurchschnittlichem Maße zu den Treibhausgasemissionen beitragen.²¹ Schließlich könnte eine EU-weit koordinierte Besteuerung von Finanztransaktionen mit geringen Steuersätzen substanzielle Einnahmen erzielen und spekulative Bewegungen auf den Finanzmärkten eindämmen.²²

18 Siehe Chancel, L., Bothe, P., Voituriez, T.: *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab Study 2023/1.

19 Siehe Baer, K., Mooij, R. D., Hebous, S., Keen, M.: *Taxing cryptocurrencies*, *Oxford Review of Economic Policy*, 39, 2023, S. 478–497; Hebous, S., Vernon, N.: *Cryptocarbon: how much is the corrective tax?*, IMF Working Paper, No. 23/194, 2023.

20 Siehe Krenek, A., Schratzenstaller, M.: *A Harmonized Net Wealth Tax in the European Union*, *Journal of Economics and Statistics*, 242 (5-6), 2022, S. 629–668.

21 Siehe Chancel, L., Bothe, P., Voituriez, T.: *The potential of wealth taxation to address the triple climate inequality*, *Nature Climate Change*, 14, 2024, S. 5–7.

22 Siehe Pekanov, A., Schratzenstaller, M.: *A Global Financial Transaction Tax – theory, practice and potential revenues*, WIFO Working Paper, 2019.

4 Potenziale für eine ambitionierte Weiterentwicklung der europäischen Finanzarchitektur und die Rolle Deutschlands

Die Verhandlungen über die Reform der EU-Fiskalregeln haben gezeigt, dass ambitionierte Reformen für eine zukunftsfähige Finanzarchitektur oft in Pattsituationen und unzureichenden Kompromissen enden, die den Druck zur Haushaltskonsolidierung eher noch verschärfen. Neben den akuten klima-, sozial- und industriepolitischen Herausforderungen besteht so auch die Gefahr der Erosion demokratischer Grundfeste. Denn Sparpolitik und der damit verbundene Rückbau der staatlichen Daseinsvorsorge untergraben das Vertrauen in die Demokratie und stärken populistische Parteien, die die Performanz der liberalen Demokratie in Zweifel ziehen.²³ Es besteht somit dringender Handlungsbedarf.

Die bald anstehenden Verhandlungen über den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (2028-2034) bieten hier die Gelegenheit, ein Umdenken in der EU-Haushalts- und Finanzpolitik anzustoßen und auf die Umsetzung der oben angeführten Vorschläge für eine Umschichtung des EU-Haushalts hinzuwirken. Auch der in diesem Jahr erwartete Bericht von Mario Draghi über die europäische Wettbewerbsfähigkeit bietet ein Gelegenheitsfenster, die politische Diskussion über die verstetigte gemeinsame Schuldenaufnahme der EU sowie eine Ausweitung der EU-Eigenmittel zu forcieren.

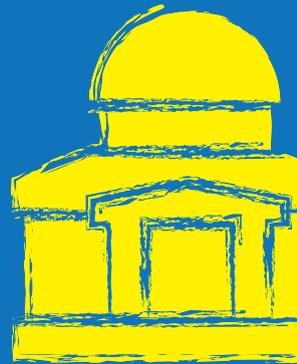
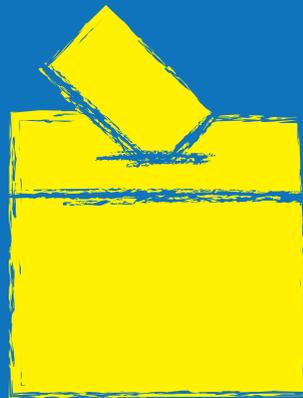
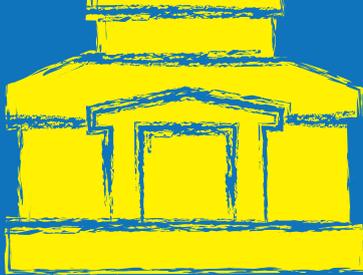
Anlass für ein Umdenken geben auch Deutschlands beschränkte fiskalpolitische Spielräume, die von der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ausgehen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2023, nach dem der Umgang mit notlagenbedingten Krediten im zweiten Nachtragshaushalt 2021 verfassungswidrig war, hat die Lage erheblich verschärft und die politischen Diskussionen der letzten Monate rund um die Schuldenbremse erheblich verstärkt. Durch ambitioniertes Mitgestalten erhöhter Finanzierungsspielräume auf EU-Ebene könnte Deutschland wichtige Ausgaben ermöglichen, um die eigenen wirtschaftlichen Kapazitäten zu stärken.

Gleichzeitig würde Deutschland damit den europäischen Zusammenhalt fördern. Denn ungleiche fiskalische Belastungen der Mitgliedstaaten durch die erforderlichen grünen Investitionen bergen bei gleichzeitig stark differierenden fiskalischen

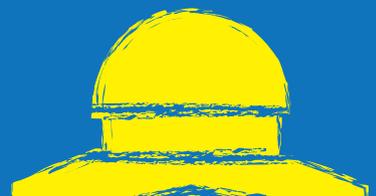
²³ Siehe Gabriel, R., Klein, M., Pessoa, A.: The Political Costs of Austerity, 2022, <https://ssrn.com/abstract=4160971>

Spielräumen das Risiko einer Fragmentierung der EU. Dem sollte mit strategischen, gemeinsamen EU-Ausgaben begegnet werden. Die Vertiefung europäischer Bruchlinien hätte besonders negative Folgen für Deutschland, da das deutsche exportorientierte Wirtschaftsmodell stark mit anderen EU-Mitgliedstaaten verwoben ist. So würde eine Fragmentierung das Risiko für Deutschland und Europa erhöhen, im internationalen Vergleich mit China, Russland und den USA den wirtschaftspolitischen Anschluss zu verpassen. Industriepolitik bedeutet in diesem Zusammenhang den investiven Ausbau von Zukunftssektoren im Bereich Erneuerbarer Energien, grüner Infrastrukturen und Technologien, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Die deutsche Regierung sollte die skizzierten Vorschläge für eine Weiterentwicklung der europäischen Finanzarchitektur politisch aufgreifen, um diese positiv in Richtung einer sozial-ökologischen und demokratischen Orientierung weiterzuentwickeln. Sie sollte so mit gutem Beispiel vorangehen, denn Deutschland ist das EU-Land mit dem höchsten wirtschaftlichen und politischen Gewicht. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Skepsis über den wirtschaftlichen Nutzen der EU und angesichts des Erstarkens rechter Kräfte kommt der deutschen Europapolitik eine besondere Verantwortung zu. Auf europäischer Ebene sollte Deutschland deshalb eine Fiskalpolitik unterstützen, die bestehende wirtschaftliche und politische Probleme nicht verschärft, sondern durch eine ambitionierte Investitionsausrichtung zu lösen hilft. Deutschland hat in der Vergangenheit – z.B. bei der Einführung der «Recovery and Resilience Facility» (RRF) – bereits gezeigt, dass es damit erfolgreich sein und seiner Verantwortung gerecht werden kann.



Die EU demokratisch reformieren



Die EU demokratisch reformieren

VON MANUEL MÜLLER

MIT INPUT VON DANIEL FREUND, CHANTAL KOPF, THU NGUYEN,
NICOLAI VON ONDARZA, LINN SELLE UND SIBYLLE STEFFAN

Anmerkung: Dieser Beitrag entstand unter der Federführung des Autors mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein. Grundlegendere Differenzen werden im Text deutlich gemacht.

1 Herausforderungen

Der europäische Integrationsprozess geht auf entscheidende Jahre zu. Anderthalb krisengeschüttelte Jahrzehnte nach der letzten großen Vertragsänderung – dem 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon – hat sich ein Reformstau aufgebaut, der gleichermaßen Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimität der Europäischen Union bedroht. Obwohl insbesondere das Europäische Parlament in dieser Zeit immer wieder auf neue institutionelle Änderungen drängte,¹ stießen diese Vorstöße bei den Regierungen im Rat auf taube Ohren. Zu aufwändig das Reformverfahren, zu wichtig all die anderen Probleme, zu groß die Befürchtungen, dass europaskeptische Kräfte einen Vertragskonvent nutzen könnten, um statt eines Ausbaus einen Rückbau der europäischen Integration zu verfolgen.

Doch angesichts immer neuer, immer größerer Krisen zeigt sich der Preis für diese Strategie des Durchwurstelns. In mindestens vier großen Bereichen steht die EU heute vor Herausforderungen, die ohne institutionelle Reformen nicht lösbar sind und die europäische Integration im Kern bedrohen.

Handlungsfähigkeit

Getrieben durch Veränderungen wie den Klimawandel, wachsende geopolitische Spannungen, Kriege und die Bedrohung der liberalen Demokratie durch rechtspopulistische Parteien steuern die Welt und Europa auf eine Ära politischer Unsicherheit zu. In dieser «Permakrise»² muss die EU auf neue Herausforderungen schnell und wirksam reagieren können, was ihr in den vergangenen Jahren oft nur unzureichend gelang. Immer wieder verhinderten Alleingänge von einzelnen Mitgliedstaaten ein geschlossenes Auftreten. Verschiedene Regierungen – allen voran Viktor Orbáns Ungarn – legten bei wichtigen Fragen nationale Vetorechte ein, um in ganz anderen Bereichen Zugeständnisse zu erzielen. Entscheidungen fielen deshalb oft spät und verharrten auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Eine EU, die immer erst dem Scheitern ins Auge blicken muss, bevor sie sich zum Handeln aufrafft, wird den Krisen der kommenden Jahrzehnte nicht gewachsen sein.

-
- 1 Vgl. etwa den von der föderalistischen Spinelli-Gruppe 2013 vorgelegten Entwurf für ein «Grundgesetz für die Europäische Union» oder den Brok/Bresso- sowie Verhofstadt-Bericht, die 2017 vom Parlamentsplenium verabschiedet wurden.
 - 2 Fabian Zuleeg, Janis A. Emmanouilidis, Ricardo Borges de Castro: Europe in the age of permacrisis. European Policy Centre, 2021, <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c>.

Demokratische Legitimität

Gleichzeitig hat sich in der EU in den letzten Jahren eine Praxis der Krisengovernance herausgebildet, die die demokratische Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments geschwächt hat. Viele der Kriseninstrumente, die die EU verabschiedet und mit denen sie ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat – sei es bei der Impfstoffbeschaffung, dem Kurzarbeitsgeld oder dem Corona-Wiederaufbaufonds –, wurden unter Aktivierung des «Notstandsartikels» 122 AEUV beschlossen, der eine Beteiligung des Europäischen Parlaments weitgehend ausschließt. Dieser neue Krisenintergouvernementalismus tritt zu anderen, älteren Demokratiedefiziten hinzu. Trotz zahlreicher Fortschritte durch frühere Reformen ist die Demokratie auf europäischer Ebene bis heute nicht ausreichend entwickelt. Durch das stark dezentrale Entscheidungssystem mit einer hohen Anzahl an Vetospieler*innen wird die politische Bedeutung der Europawahl geschwächt. Während in nationalen Demokratien das Wechselspiel zwischen Regierungsmehrheit und Opposition die öffentliche Debatte prägt, ist dies auf europäischer Ebene nicht der Fall. Die supranationalen Parteien bleiben fast unsichtbar und sind nur sehr begrenzt in der Lage, eine transnationale Öffentlichkeit zu schaffen. Vorstöße wie die Nominierung von Europawahl-Spitzenkandidat*innen werden von den nationalen Regierungen umgehend in Zweifel gezogen und haben deshalb auch in den Medien einen schweren Stand. Der Mangel an spürbarem Einfluss der Bürger*innen macht sich auch in Umfragen bemerkbar: Laut Eurobarometer hat nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung den Eindruck, dass ihre Stimme in der EU «zählt».³ Das verleiht auch populistischen Parteien Auftrieb, die sich als einzige Alternative zum aktuellen Kurs der EU profilieren können, dabei aber ihre eigene, demokratiefeindliche Agenda verfolgen.⁴

Gemeinsame Werte

Der Aufstieg rechtspopulistischer und rechtsextremer Parteien bedroht in vielen Mitgliedstaaten freiheitliche und demokratische Verfassungswerte – und stellt damit auch den Zusammenhalt der politischen Union in Frage. Wie die Rechtsstaatskrisen in Ungarn und Polen in den letzten Jahren zeigten, fehlen der EU zuverlässige Mechanismen, um autoritären Entwicklungen in den Mitgliedstaaten wirksam entgegenzutreten. Gleichzeitig ziehen Regierungen und Gerichte einer Reihe von Mitgliedstaaten immer wieder den Vorrang des Europarechts in Zweifel. Das untergräbt die europäische Rechtsgemeinschaft und damit das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten,

³ Im Jahr 2023 stimmten europaweit nur 43 Prozent der Befragten dem Satz «Meine Stimme zählt in der EU» zu; bezogen auf das eigene Land waren es hingegen 59 Prozent. Vgl. Standard-Eurobarometer 100, Herbst 2023, Anlage, S. T108-109.

⁴ Manuel Müller: Jenseits der Gleichgültigkeit: Das politische System der EU und die Europaskepsis, Bundeszentrale für politische Bildung, 2014, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/192050/jenseits-der-gleichgueltigkeit-das-politische-system-der-eu-und-die-europaskepsis>.

ohne die selbst grundlegende EU-Politiken wie der gemeinsame Binnenmarkt nicht funktionieren können.

Reformierbarkeit

Dass all diese Reformbedarfe nicht schon früher angegangen wurden, verweist auf ein noch tiefer liegendes Problem: Im Vergleich sowohl zu internationalen Organisationen als auch zu nationalen Verfassungen liegen die Hürden für institutionelle Reformen in der EU ungewöhnlich hoch. Aufgrund von Einstimmigkeits- und Ratifikationserfordernissen sind Vertragsänderungen – wenn überhaupt – nur mit solch einem enormen politischen Aufwand möglich, dass selbst viele integrationsfreundliche Regierungen sie von vornherein ausschließen. Durch diese «konstitutionelle Petrifizierung»⁵ verliert die EU ihre Fähigkeit, sich an veränderte Bedingungen anzupassen und institutionell weiterzuentwickeln. Stattdessen griffen die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren immer wieder auf Umgehungsstrategien wie das Dehnen von Vertragsbestimmungen, den routinemäßigen Rückgriff auf Ausnahmeklauseln oder das Verlagern von Beschlüssen auf eine informelle, außervertragliche Ebene zurück. Doch solche Umgehungsstrategien sind nicht nur rechtlich oft fragwürdig; sie erhöhen auch die Gefahr einer institutionellen Erosion, die letztlich die Einheit und Akzeptanz der Europäischen Union insgesamt bedroht.

All diese Herausforderungen machen deutlich, dass das Aufschieben von EU-Reformen auf ruhigere Zeiten keinen Sinn ergibt. Angesichts der schleichenden Erosion gemeinsamer Werte und Institutionen, des Aufschwungs rechtsextremer Parteien und der Aussicht auf die kommende Klimakrise ist keine Zeit zu verlieren. Statt «Gerade ist nicht der richtige Moment für Reformen» muss es heute heißen: «Wann eigentlich, wenn nicht jetzt?»⁶

Ein Katalysator dieser notwendigen Reformagenda ist die neue EU-Erweiterungsdynamik, die durch den russischen Angriff auf die Ukraine ausgelöst wurde. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist vor allem aus geopolitischer Sicht notwendig und zur Sicherung der Demokratie in den Beitrittsländern und damit für die Stabilität ganz Europas geboten. Sie wird aber auch die Zahl der Akteure in den EU-Institutionen sowie die sozioökonomische Heterogenität der EU und damit das Potenzial für komplexe Konfliktlagen und Pattsituationen weiter steigern. Die Erweiterung erhöht damit noch einmal die Dringlichkeit effizienter und zugleich demokratisch legitimierter Entscheidungsverfahren. Zudem setzt sie auch einen klaren Zeithorizont: Wenn die EU bis Ende des Jahrzehnts in der Lage sein will, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, wird sie die dafür notwendigen inneren Reformen in der jetzt anstehenden Wahlperiode angehen müssen. Ist sie dazu nicht fähig,

5 Vgl. z. B. Christian Kirchner: The European Constitutional Impossibility Theorem, in: Thomas Eger, Stefan Oeter, Stefan Voigt (Hrsg.): Economic Analysis of International Law, Tübingen 2014, S. 247–272, hier S. 251.

6 Vgl. Manuel Müller: EU reform is back on the agenda: The many drivers of the new debate on treaty change, FIIA Briefing Paper 363, 2023, <https://www.fii.fi/en/publication/eu-reform-is-back-on-the-agenda>.

könnte sie bald entweder vor einem geopolitischen Scherbenhaufen stehen oder nach einer schlecht vorbereiteten Erweiterung vollends handlungsunfähig werden.

Strittig unter den Expert*innen: Reformen als Bedingung für die Erweiterung

Die Expert*innengruppe ist sich einig, dass Reform und Erweiterung Hand in Hand gehen müssen. Ziel der inneren Reform muss sein, die EU handlungsfähiger zu machen – das ist an für sich notwendig – und sie damit auch auf die Erweiterung vorzubereiten. Es gibt allerdings unterschiedliche Auffassungen, wie die beiden Prozesse miteinander verknüpft werden sollen. Einzelne Mitglieder möchten die Reformen nicht als notwendige Bedingung für eine Erweiterung erklären:

Wenn Beitrittskandidaten die Kopenhagener Kriterien erfüllen, müssen sie die Erwartungssicherheit haben, beitreten zu können. Gerade im Hinblick auf jene Mitgliedstaaten, die einer weitreichenden EU-Reform oder der Erweiterung kritisch gegenüberstehen, hätte eine harte Verknüpfung der beiden Prozesse zu hohes Potenzial, dass sich beide Prozesse gegenseitig blockieren. Die Parallelität der beiden Prozesse sollte dennoch genutzt werden, um daraus Schubkraft zu entwickeln. Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Mitgliedstaaten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament einen verbindlichen Zeitplan für die Reform setzen, der an den zeitlichen Fahrplan für die Erweiterung gebunden wird, und beide stets gemeinsam bei Europäischen Räten aufgerufen werden. Angesichts der avisierten Erweiterung bis 2030 ist klar, dass die EU die Reform sofort in der neuen Legislaturperiode angehen muss.

2 Reformziele

In jüngster Zeit hat die Debatte über EU-Reformen deshalb stark an Fahrt aufgenommen. Zahlreiche Vorschläge wurden diskutiert und zum Teil bereits im Detail ausformuliert. Zu nennen wären hier insbesondere der Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas mit zahlreichen institutionellen Änderungsvorschlägen, der darauf aufbauende «Bericht über Vorschläge zur Änderung der Verträge» des Europäischen Parlaments sowie die Berichte einer von der deutschen und französischen Regierung eingesetzten Expert*innengruppe zu institutionellen Reformen der EU und einer Arbeitsgruppe der Thinktanks CEPS und SWP.⁷ Viele der dort aufgeführten Einzelvorschläge sind schon lange bekannt, was als solches schon als Symptom des Reformstaus gewertet werden kann. Im Folgenden geht es um die prinzipielle Ausrichtung, die die Reformen nehmen sollten.

Eine **Erhöhung der europäischen Handlungsfähigkeit** bedeutet primär, Vetos und Blockaden zu verringern, die, wie oben beschrieben, vor allem im (Europäischen) Rat stattfinden. Es gilt hier eine neue Balance zwischen gemeinsamen Handlungsmöglichkeiten und nationaler Souveränität zu finden. Am meisten wird entsprechend über die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat diskutiert. Dies gilt sowohl für Exekutiventscheidungen (vor allem in der Außenpolitik) als auch für die Gesetzgebung (insbesondere in der Steuer- und Sozialpolitik) und das Budget der EU. Da einige Mitgliedstaaten Vetorechte zunehmend als Hebel einsetzen,

7 Konferenz zur Zukunft Europas: Bericht über das endgültige Ergebnis, 2022, <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/aelz4ms73b91uodurhtcdchw0tj>; Europäisches Parlament: Bericht über Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_DE.html; Deutsch-französische Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU: Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2627316/386102116ff34689169fb8df7ef63ec5/230919-deu-fra-bericht-data.pdf>; CEPS-SWP High-Level Group on Bolstering EU Democracy: The Radicality of Sunlight: Five Pathways to a More Democratic Europe, 2023, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/HLG-report_-The-radicality-of-sunlight.pdf. Für eine Übersicht siehe Manuel Müller: Vertragsänderungen – aber welche? Aktuelle EU-Reformvorschläge im Vergleich, *Der (europäische) Föderalist*, 2023, <https://www.foederalist.eu/2023/10/uebersicht-reformvorschlaege.html>.

um Zugeständnisse in ganz anderen Fragen zu erreichen,⁸ sollten all diese Bereiche zugleich adressiert werden. Weitere Ansatzpunkte im Bereich der Handlungsfähigkeit bieten zum Beispiel die Verkleinerung der Europäischen Kommission oder Gesetzgebungsreformen wie die Einführung von Befassungsfristen für den Rat. Bei all diesen Reformen ist darauf zu achten, dass sie nicht zu einer Machtverschiebung in Richtung der großen Mitgliedstaaten führen, sondern vielmehr die supranationalen Institutionen in den Mittelpunkt stellen sowie Modalitäten der Entscheidungsfindung gewählt werden, die auch die Interessen kleinerer Mitgliedstaaten wahren.

Für eine **Stärkung der supranationalen Demokratie** ist vor allem mehr Politisierung auf europäischer Ebene nötig – etwa indem die politische Relevanz der europäischen Parteien erhöht und die Europawahl im öffentlichen Bewusstsein zu einer echten Richtungsentscheidung aufgewertet wird. Europaweite Wahllisten – ein Vorschlag des Europäischen Parlaments, der vom Deutschen Bundestag unterstützt wurde – wären eine wichtige Innovation, um die europäischen Parteien als Machtfaktor zu stärken und in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Zum anderen sollten institutionelle Reformen zu einer engeren Bindung der Kommission an die parteipolitischen Mehrheiten im Europäischen Parlament führen. Auch der Abbau nationaler Vetorechte im Rat kann indirekt zu mehr supranationaler Demokratie führen, indem er Blockaden löst und das demokratische Mehrheitsprinzip stärkt. Ergänzend (aber nicht ersetzend) können auch Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Partizipation einen Beitrag zur europäischen Demokratie leisten.

Der **Schutz der europäischen Werte und der Rechtsgemeinschaft** erfordert eine konsequente Sanktionierung von Rechtsstaatsverletzungen. Diese muss automatisch einsetzen und darf weder politisch blockiert noch im Rahmen von Deals zur Erreichung anderer politischer Ziele auf der Strecke bleiben. Eine solche Automatisierung des Demokratieschutzes ist zum einen über eine Reform von Art. 7 EUV zu erreichen: Dieser soll eigentlich Sanktionen gegen Regierungen ermöglichen, die gegen die Werte der EU verstoßen, wird in der Praxis jedoch aufgrund der dafür nötigen Einstimmigkeit im Europäischen Rat nie angewandt. Zum anderen könnten die Aufwertung der EU-Grundrechtecharta, die Stärkung des Europäischen Gerichtshofs und der Aufbau einer «Grundrechteunion» neue justizielle Wege zum Schutz der europäischen Werte eröffnen. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Ausweitung des Konditionalitätsmechanismus auf unterschiedliche Formen von EU-Finanzmitteln, um Rechtsstaatsverletzungen zu sanktionieren. Allerdings kann dieses Instrument nur gegenüber Nettoempfängerländern seine volle Wirkung entfalten, während es gegenüber Nettozahlern rasch auf Grenzen stoßen würde.

8 So verweigerte etwa im Oktober 2023 die ungarische Regierung ihre Zustimmung zu Hilfen für die Ukraine, um Zugeständnisse der Kommission im Streit um den ungarischen Rechtsstaat zu erzwingen; erst mit einigen Monaten Verzögerung wurde doch noch eine Einigung erreicht. Verschiedene weitere Beispiele für themenübergreifende Blockaden finden sich bei Clara Föllner und Lars Becker: Europa handlungsfähig machen – warum wir genau jetzt einen Konvent brauchen, *Der (europäische) Föderalist*, 2022, <https://www.foederalist.eu/2022/07/clara-foellner-lars-becker-konvent.html>.

Damit die EU in einer sich rasant verändernden Welt anpassungsfähig bleibt, muss ein weiteres Reformziel sein, die **Reformierbarkeit der EU** zu erhöhen. Bei der nächsten Vertragsänderung sollte deshalb auch das Verfahren für institutionelle Reformen selbst so vereinfacht werden, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr die Möglichkeit haben, Änderungen im Alleingang zu blockieren. Hierfür stehen verschiedene Optionen im Raum: So hat Andrew Duff ein Modell angeregt, nach dem Passerelle-Klauseln künftig mit qualifizierter Mehrheit statt Einstimmigkeit ausgelöst werden könnten.⁹ Der Verfassungsausschuss des Europäischen Parlaments wiederum hat vorgeschlagen, dass Vertragsänderungen schon dann in Kraft treten sollen, wenn sie von einer Vier-Fünftel-Mehrheit der Mitgliedstaaten beschlossen und ratifiziert werden.¹⁰ Um die demokratische Legitimität solch tiefgreifender Einschnitte zu erhöhen, müssten sie mit einem Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments über Vertragsreformen einhergehen.

Strittig unter den Expert*innen: Abschaffung der Einstimmigkeit bei Vertragsreformen

Die Expert*innengruppe befürwortet einheitlich, die Reformierbarkeit der EU zu erhöhen. Einzelne Mitglieder halten die Forderung, die Einstimmigkeit bei Vertragsreformen prinzipiell abzuschaffen, jedoch für zu weitreichend. Ziel bei jeder Vertragsänderung muss zunächst sein, einen Konsensus zwischen allen Mitgliedstaaten zu erlangen. Doch sollten einzelne Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein, Änderungen langfristig im Alleingang zu blockieren. Sollte kein Konsensus zwischen allen Mitgliedstaaten gefunden werden können, sollte es für die reformwilligen Mitgliedsstaaten möglich sein, dennoch voranzuschreiten.

Eine Möglichkeit wäre eine Opt-out-Regelung. Sie sollte in bestimmten Fällen zur Geltung kommen, wenn es etwa um eine Erweiterung von EU-Kompetenzen geht, die für einzelne Mitgliedstaaten nicht in Frage kommen. Um zu vermeiden, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten Initiativen langfristig blockieren und dadurch Pattsituationen entstehen, sollte die Regelung eine verbindliche Frist beinhalten, bis zu der eine Entscheidung über Opt-in/Opt-out getroffen werden muss. Daneben ist über alternative Möglichkeiten zur Schaffung neuer Verträge nachzudenken. So gibt es bereits parallele, teilweise intergouvernementale EU-Verträge, denen in unterschiedlichen Konstellationen nur ein Teil der Mitgliedstaaten angehören (z.B. Schengen, Europäischer Stabilitätsmechanismus ESM). Ebenso sehen die Verträge die Möglichkeit der Verstärkten Zusammenarbeit vor (z.B. die Europäische Staatsanwaltschaft EPPO).

-
- 9 Vgl. Andrew Duff: How to trigger treaty change, European Policy Centre, 2022, <https://epc.eu/en/Publications/How-to-trigger-treaty-change~483654>.
- 10 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Bericht über Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_DE.html.

3 Mögliche nächste Schritte mit und ohne Vertragsreform

Angesichts der bereits angesprochenen Reformierbarkeitskrise steht in der Debatte über EU-Reformen stets die Frage im Raum, ob diese gegebenenfalls auch ohne formale Änderung der Verträge umsetzbar wären. Tatsächlich enthält der EU-Vertrag in seiner aktuellen Fassung eine ganze Reihe von Flexibilitätsregeln und «vereinfachten Änderungsverfahren», die Spielraum zu institutionellen Neuerungen geben. Hierzu gehören insbesondere die sogenannten «Passerelle-Klauseln», durch die es möglich wäre, im Rat in vielen Politikbereichen von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsverfahren überzugehen.

Allerdings unterliegen diese vereinfachten Verfahren zahlreichen Einschränkungen und sind mit eigenen Problemen verbunden, die dazu führten, dass sie in der Praxis bisher kaum je angewandt wurden. Zum einen sind Reformen innerhalb der Verträge oft nicht weniger aufwändig als Vertragsänderungen: Auch sie erfordern jeweils Einstimmigkeit unter den nationalen Regierungen und in vielen Fällen auch eine Zustimmung der nationalen Parlamente. Zum anderen ist ohne Vertragsänderung der Spielraum möglicher Reformen im Voraus begrenzt (siehe Box auf der folgenden Seite). Dies reduziert auch die Verhandlungsmasse für mögliche Kompromisse und gegebenenfalls themenübergreifende Paketdeals zwischen den Regierungen. Ein weiterer Nachteil der «vereinfachten» Änderungsverfahren besteht in der schwereren Verständlichkeit des EU-Primärrechts, das sich zunehmend nicht mehr aus dem Vertragswortlaut selbst, sondern nur anhand der Passerelle- und anderen Änderungsbeschlüsse des Europäischen Rates erschlosse. Die Funktionsweise der EU wäre für die Bürger*innen dadurch noch schwerer durchschaubar als schon jetzt.

Angesichts der zahlreichen institutionellen Defizite ist es ohnehin zweifelhaft, dass Maßnahmen ausschließlich innerhalb der geltenden Verträge tatsächlich genügen, um den anstehenden Herausforderungen für die EU gerecht zu werden. Zentrale Reformen – wie die Überarbeitung des Artikel-7-Verfahrens zum Schutz der gemeinsamen Werte, des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Stärkung der demokratischen Legitimität oder des Vertragsänderungsverfahrens zur Überwindung der Reformierbarkeitskrise – werden ohne eine Öffnung der Verträge nicht zu erreichen sein.

Zudem werden viele Mitgliedstaaten auch nationale Verfassungsänderungen kaum umgehen können. So könnten selbst einige Reformen, die im Rahmen der derzeitigen EU-Verträge zu verwirklichen wären – etwa die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheiden über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU –, in

Deutschland nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts Verfassungsänderungen nach Art. 79 GG oder sogar Art. 146 GG notwendig machen.

Zu den Maßnahmen, die auch ohne Vertragsreform möglich wären, gehören:

- der Übergang von Einstimmigkeits- zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat durch Passerelle-Klauseln
- die Verkleinerung der Europäischen Kommission
- Reformen des Europawahlrechts
- die Verankerung des Spitzenkandidatenverfahrens für die Wahl der Kommissionspräsident*in in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament und Europäischem Rat

Nur mithilfe einer formellen Vertragsrevision möglich wären hingegen zum Beispiel:

- die Einführung eines Rechtsstaats-Konditionalitätsmechanismus für EU-Finanzmittel unabhängig davon, ob finanzielle Interessen der EU unmittelbar gefährdet sind
- Reformen des Artikel-7-Verfahrens zum Schutz der Werte der EU, etwa zur Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses oder zur stärkeren Einbindung des Europäischen Gerichtshofs
- Reformen am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, etwa den Befassungsfristen oder den für eine qualifizierte Mehrheit im Rat nötigen Quoren
- Reformen der Verfahren für die Wahl der Europäischen Kommission und für ihre Abwahl durch Misstrauensvoten
- Reformen an den Notfall- und Solidaritätsklauseln, etwa zur stärkeren Einbindung des Europäischen Parlaments
- Reformen der Kompetenzordnung, etwa zur Stärkung der EU in der Energie- oder Verteidigungspolitik
- Reformen des Verfahrens für Vertragsreformen

4 Konflikte, Potenziale und Kompromisslinien

All diese Argumente sprechen dafür, die institutionelle Reform der EU in einem Konvent zu diskutieren, der auch Empfehlungen für Vertragsänderungen vorlegen kann. Unter den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten wird diese Frage allerdings kontrovers diskutiert. Der stärkste Befürworter auch weitreichender Vertragsänderungen ist dabei das Europäische Parlament, das unmittelbar nach dem Ende der EU-Zukunftskonferenz formell die Einberufung eines Konvents gefordert¹¹ und im November 2023 einen ausformulierten Vertragsentwurf vorgelegt hat.¹² Auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sprach sich wiederholt im Grundsatz für einen Konvent aus.¹³

Weniger eindeutig ist hingegen die Position des Rates. In der Erklärung von Granada kündigten 2023 zwar auch die nationalen Regierungsspitzen an, «[m]it Blick auf eine erneute Erweiterung der Union [...] für die notwendigen internen Grundlagen und Reformen [zu] sorgen».¹⁴ Keine Einigkeit besteht unter den Regierungen jedoch darin, ob dazu auch Vertragsänderungen zählen sollen oder nicht. Dabei stehen nur wenige Regierungen einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration grundsätzlich ablehnend gegenüber. Verbreitet ist jedoch die Sorge, dass das aufwändige und mit politischen Risiken verbundene Reformverfahren von anderen Prioritäten ablenken könnte. Hinzu kommt die Furcht vor dem Aufstieg nationalpopulistisch-rechter Parteien sowie bei vielen kleineren Mitgliedstaaten das Misstrauen, dass Vertragsänderungen zu einer Machtverschiebung zu den größeren Ländern, insbesondere zu Deutschland und Frankreich, führen könnten.

Allerdings ist die nationale Meinungsbildung über institutionelle EU-Reformen in den meisten Ländern noch nicht abgeschlossen. Gerade die Perspektive auf die EU-Erweiterung, die auch von vielen sonst eher reformskeptischen nord- und ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten stark unterstützt wird, hat zu einer Dynamisierung der Debatte geführt, die genutzt werden sollte.

11 Europäisches Parlament: Entschließung zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP)), 9. Juni 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_DE.html.

12 Europäisches Parlament: Bericht über Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_DE.html.

13 Z. B. Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2022, 14. September 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493.

14 Europäischer Rat: Erklärung von Granada, 6. Oktober 2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration>.

Wenn die EU bis Ende des Jahrzehnts aufnahmefähig werden will,¹⁵ dann liegt das plausibelste Zeitfenster für die Verhandlung von Reformen zwischen dem Amtsantritt der nächsten Kommission Ende 2024 und der Verabschiedung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens 2027. Dieser Rahmen würde für die Durchführung eines Konvents grundsätzlich ausreichen, aber einen raschen entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates erfordern. Ein solcher Konvent böte eine Chance, die unterschiedlichen Debattenstränge zu bündeln und themenübergreifende Paketdeals zu erzielen, wobei die gleichzeitige Diskussion über den Mehrjährigen Finanzrahmen die Verhandlungsmasse noch weiter erhöhen würde. Möglich wären dann nicht nur Kompromisslinien zwischen den eher erweiterungsfreundlichen nordöstlichen und den eher auf Vertiefung ausgerichteten südwestlichen Mitgliedstaaten, sondern etwa auch zwischen den auf harte Rechtsstaatskriterien bedachten nordwestlichen und den an stärkerer sozialer Kohäsion interessierten südöstlichen EU-Ländern.

Im Gegensatz dazu schlug Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der EU im September 2023 vor, einen Vertragskonvent nur langfristig anzustreben und nicht zur Vorbedingung für eine Erweiterung zu machen.¹⁶ Vor der Erweiterung könnten dann nur Reformen verwirklicht werden, die entweder innerhalb der Verträge (etwa über die Passerelle-Klausel) umsetzbar sind oder von ihrer Tragweite her so überschaubar bleiben, dass sie im Rahmen des Beitrittsvertrags selbst festgeschrieben werden können.

Eine solche Minimalreform würde allerdings kaum genügen, um die Handlungsfähigkeits- und Demokratiedefizite der EU tatsächlich dauerhaft zu lösen. Vielmehr dürfte in diesem Fall die Debatte über notwendige institutionelle Änderungen nach vollzogener Erweiterung schon bald erneut aufflammen – dann allerdings mit noch mehr Vetospieler*innen und damit voraussichtlich noch schlechteren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reform.

Auch hinsichtlich der allgemeinpolitischen Lage ist kaum zu erwarten, dass sich mit der Zeit von selbst eine Besserung einstellt. Die Wahlerfolge rechter Parteien, die derzeit die Reformbereitschaft vieler Regierungen bremsen, sind angesichts der Permakrise wohl keine vorübergehende Erscheinung. Ohne eine handlungsfähige und demokratische EU, die auf den Komplex aus Klimawandel, geopolitischen Konflikten und Rechtspopulismus angemessen reagieren kann, ist eher eine weitere Verschärfung dieser Entwicklung zu befürchten.

15 So sprach etwa Ratspräsident Charles Michel in seiner Rede auf dem Strategischen Forum Bled am 28. August 2023 von 2030 als Zieldatum, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum>.

16 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2023, 13. September 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_23_4426.

Differenzierte Integration als Notlösung

Die Debatte um die Reform der EU muss deshalb immer auch die Kosten und Risiken des Nichthandelns einbeziehen: Wer einem Konvent skeptisch gegenübersteht, muss auch die Gefahren berücksichtigen, die das Ausbleiben von Vertragsänderungen mit sich bringt. So ist absehbar, dass eine dauerhafte Reformblockade eine sehr viel differenziertere Integration zur Folge haben würde – entweder innerhalb des vertraglichen Rahmens in Form der «verstärkten Zusammenarbeit» oder durch Zusatzverträge zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten. Während sich die Differenzierung bislang auf einzelne Politikbereiche beschränkt (etwa die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit PESCO in der Verteidigungspolitik), könnte sie künftig auch institutionelle Kernfragen betreffen.

Eine solche Entwicklung könnte für diejenigen, die sich zusammentun, sicherlich Chancen bieten und neue Energien freisetzen. Für die EU als Ganzes brächte sie jedoch die Gefahr einer Zerfaserung und könnte Zentrifugalkräfte auslösen, die zu einer weiteren Schwächung der gemeinsamen Institutionen und der entstehenden europäischen Öffentlichkeit und Identität führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Differenzierung ungesteuert und in Form von intergouvernementalen «Koalitionen der Willigen» erfolgt.

Wenn eine umfassende Reform auf Gesamt-EU-Ebene scheitert, ist deshalb eine Strategie notwendig, um institutionelle Differenzierung so zu gestalten, dass eine Abwertung der supranationalen EU-Institutionen vermieden wird. So wäre es in Abwägung der Chancen und Risiken als Notlösung denkbar, bestimmte Fortschritte für die Stärkung von Demokratie und Handlungsfähigkeit und den Schutz der gemeinsamen Werte zunächst nur innerhalb einer Vorreitergruppe unter den Mitgliedstaaten umzusetzen. Diese könnten sich etwa durch einen Zusatzvertrag untereinander verpflichten, auf die Ausübung von Vetorechten im Rat zu verzichten, bei der Nominierung von EU-Kommissionsmitgliedern den Wünschen des Europäischen Parlaments zu folgen, eine stärkere supranationale Rechtsstaatskontrolle zuzulassen usw.

Ein solches Vorgehen zunächst in kleinerem Kreis könnte helfen, bestehende Blockaden zu überwinden und eine neue politische Kultur zu etablieren, in der beispielsweise das Beharren auf dem Vetorecht zunehmend als Außenseiterposition markiert würde. Dadurch könnten auch Staaten mitgezogen werden, die zwar weniger reformfreudig sind, aber nicht in der «zweiten Reihe» verbleiben wollen. Zudem wären Mitgliedstaaten, die den Zusatzvertrag ratifizieren, auch nach eventuellen Regierungswechseln verpflichtet, bei der Vereinbarung zu bleiben. Dies böte einen Sicherungsmechanismus für den Fall künftiger Machtübernahmen autoritärer und europafeindlicher Parteien.

Beitrag Deutschlands

Angesichts des großen Reformbedarfs einerseits und der Reformierbarkeitskrise andererseits ist absehbar, dass die Debatten über Vertragsänderungen in den kommenden Jahren zu intensiven und womöglich auch hart ausgetragenen politischen Auseinandersetzungen führen werden – zwischen den EU-Institutionen und auch zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten. Die daraus entstehenden Spannungen dürfen nicht als leidige europäische «Nabelschau» abgetan werden, sondern sind eine notwendige Auseinandersetzung um die Ausgestaltung einer handlungsfähigen und demokratischen EU.

Der deutschen Bundesregierung, die sich traditionell sowohl als Unterstützerin supranationaler Demokratie als auch als Brückenbauerin zwischen den Mitgliedstaaten versteht, kommt darin eine wichtige Rolle zu. Aktuell setzt sie sich aktiv für die Anwendung der Passerelle-Klausel in der Außen- und Sicherheitspolitik als ersten wichtigen Schritt für mehr Handlungsfähigkeit ein. Sie sollte aktiv die transnationale Debatte auch über weitreichendere Reformen voranbringen und sie durch die Formulierung eines eigenen, klaren Leitbilds für die langfristige Zukunft der europäischen Integration prägen.

Dabei gilt es insbesondere, Empathie für die Perspektiven kleinerer Mitgliedstaaten speziell in Nord- und Ostmitteleuropa zu zeigen, die von Deutschland eine Führungsrolle erwarten, aber auch eine Dominanz der großen Mitgliedstaaten befürchten. Ihnen könnte Deutschland mit Angeboten entgegenkommen, etwa der Absenkung der Quoren für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit im Rat, die indirekt kleinere Länder stärken würde. Auch die stärkere Einbindung Polens kann helfen, um Sorgen vor einer deutsch-französischen Dominanz zu besänftigen – etwa im Format des Weimarer Dreiecks, das seit dem Regierungswechsel in Polen wieder intensiver genutzt wird.

Zugleich sollte Deutschland aber auch der Versuchung einer intergouvernementalen Reduktion widerstehen. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass der Europäische Rat seine eigene institutionelle Reformagenda nicht losgelöst von den bereits bekannten Positionen des Europäischen Parlaments formuliert. Ein europäischer Konvent, der die Vielzahl mitgliedstaatlicher und institutioneller Perspektiven zusammenbringen und zu weitreichenden Kompromisspaketen schnüren kann, bleibt dafür bei allen Hürden und Risiken das am besten geeignete Instrument.

Die Autor*innen und die Mitglieder der Expert*innengruppen

DER ERWEITERUNGSPOLITIK NEUE GLAUBWÜRDIGKEIT VERSCHAFFEN

Die Autorin

Dr. Marina Vulović, Stiftung Wissenschaft und Politik

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Viola von Cramon-Taubadel, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Dr. Tobias Flessenkemper, Council of Europe

Dr. Anton Hofreiter, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Miriam Kosmehl, Bertelsmann Stiftung

Boris Mijatović, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Dr. Sonja Schiffers, Heinrich-Böll-Stiftung

Prof. Dr. Funda Tekin, Institut für Europäische Politik

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Walter Kaufmann, Katja Giebel, Robert Sperfeld, Nino Lejava, Dr. Christine Pütz und **Georg McCutcheon**, alle Heinrich-Böll-Stiftung

DIE EU INTERNATIONAL HANDLUNGSFÄHIGER MACHEN

Die Autorin

Dr. Jana Puglierin, European Council on Foreign Relations

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Reinhard Bütikofer, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Dr. Nicole Koenig, Münchner Sicherheitskonferenz

Dr. Sergey Lagodinsky, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Sara Nanni, Mitglied des Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Roderick Kefferpütz, Eva van de Rakt, Dr. Christine Pütz und **Georg McCutcheon**, alle Heinrich-Böll-Stiftung

DIE EUROPÄISCHE ENERGIEWENDE BESCHLEUNIGEN

Der Autor

Julian Schwartzkopff, Deutsche Umwelthilfe

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Michael Bloss, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Janik Feuerhahn, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

Rheanna Johnston, E3G

Prof. Dr. Michèle Knodt, Universität Darmstadt

Heike Leberle, Fraktion Grüne/EFA im Europäischen Parlament

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Jörg Mühlenhoff, **Dr. Christine Pütz** und **Georg McCutcheon**, alle Heinrich-Böll-Stiftung

DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK ZUKUNFTSFEST MACHEN

Der Autor

Phillip Brändle, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Sönke Beckmann, Deutscher Verband für Landschaftspflege Schleswig-Holstein

Dr. Henrike Rieken, Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde

Dr. Anne Monika Spallek, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Lena Luig, **Anna Jakubowska**, **Dr. Christine Pütz** und **Georg McCutcheon**, alle Heinrich-Böll-Stiftung

DIE FINANZARCHITEKTUR DER EU ZUKUNFTSFÄHIG GESTALTEN

Die Autor*innen

Dr. Philipp Heimberger, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

Dr. Margit Schratzenstaller, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Rasmus Andresen, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Lydia Korinek, ZOE Institut für zukunftsfähige Ökonomien

Jamila Schäfer, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Anton Möller, Georg McCutcheon, Dr. Christine Pütz, alle Heinrich-Böll-Stiftung

DIE EU DEMOKRATISCH REFORMIEREN

Der Autor

Dr. Manuel Müller, Finnish Institute of International Affairs

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Daniel Freund, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Chantal Kopf, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Dr. Thu Nguyen, Jacques Delors Centre

Dr. Nicolai von Ondarza, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Linn Selle, Europäische Bewegung Deutschland

Sibylle Steffan, European Greens

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Dr. Christine Pütz und **Georg McCutcheon**, beide Heinrich-Böll-Stiftung

Europa neu gestalten

Impulse für die EU-Reformdebatte

Die Europäische Union steht vor historischen Herausforderungen. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss sie handlungsfähiger werden. Der wiederbelebte Erweiterungsprozess macht die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU noch dringlicher. Über die Frage, wie breit eine solche Reform aufzustellen ist und in welchem Verfahren sie umgesetzt werden kann, gibt es aktuell keine einheitliche Haltung in der EU.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für EU-Reformen zu erarbeiten. Herausgekommen sind Vorschläge für pragmatische Wege und für entschlossene Pfadwechsel. Alle Beiträge schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann.

ISBN 978-3-86928-267-1