

1. Beitrag aus der Politik

Die Konferenz zur Zukunft Europas – Persönliche Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht der deutschen Landesparlamente

Muhterem Aras

Die europäische Integration hat in den letzten Jahrzehnten zu Kompetenzverlagerungen nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern auf die Europäische Union geführt, die notwendig und politisch gewollt waren. Die Länder und ihre Parlamente stellt der zunehmende europäische Integrationsprozess vor große Herausforderungen. Grund dafür sind die Rückwirkungen der Integration auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland.

Die Mitwirkung der Länder am europäischen Entscheidungsprozess vollzieht sich gemäß Art. 23 GG über den Bundesrat, in dem allein die Landesregierungen vertreten sind. Da die Landesparlamente über keine Mitwirkungsrechte im Bundesrat verfügen (Art. 51 GG), wären sie alleine dadurch von einer Mitwirkung an der europäischen Integration ausgeschlossen. Ein demokratisches Europa bedarf jedoch auf Länderebene auch der Landesparlamente als direkt gewählten Volksvertretungen auf dezentraler Ebene. Dies ist auch wegen ihrer Mittlerrolle geboten, die ihnen aufgrund ihrer Bürgernähe gegenüber der Bevölkerung zukommt.

Die Landesparlamente wahren mittlerweile sehr engagiert ihre demokratischen Gestaltungs- und Kontrollrechte in der europäischen Mehrebenendemokratie, etwa durch ihre Mitwirkung im landesinternen Willensbildungsprozess zu EU-Vorhaben wie auch auf europäischer Ebene im Ausschuss der Regionen (AdR).

In Baden-Württemberg hat die Mitwirkung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union schon eine jahrzehntelange Tradition. Nachdem die Beteiligung seit dem Jahr 1989 auf einer Absprache mit der Landesregierung beruht hatte, hat der Landtag als erstes deutsches Landesparlament seine Mitwirkung an der europapolitischen Willensbildung im Jahr 1995 verfassungsrechtlich in Art. 34a LV verankert. Aufgrund der mit dem Vertrag von Lissabon verbundenen weiteren Ausdehnung der Zuständigkeiten der Europäischen Union hat der Landtag im Jahr 2011 den Verfassungsartikel geschärft und erstmals die Möglichkeit eingeführt, die Landesregierung an Beschlüsse des Landtags zu EU-Vorhaben zu binden.

Wie andere Landesparlamente auch ist der Landtag von Baden-Württemberg seit Gründung des AdR dort in Absprache mit der Landesregierung zumindest mit einem stellvertretenden Mitglied vertreten. In der aktuellen Mandatsperiode stehen Baden-Württemberg dort sogar zwei ordentliche Sitze zu, die Florian Hassler, Staatssekretär für politische Koordinierung und Europa, für die Regierung wahrnimmt und ich für den Landtag.

Über den AdR habe ich zwischen Juni 2021 und April 2022 aktiv am Plenum der *Konferenz zur Zukunft Europas* sowie an Sitzungen der Arbeitsgruppe „Klimawandel und Umwelt“ (digital wie auch vor Ort in Straßburg) teilgenommen.

Es war der Schlusspunkt eines bisher beispiellosen Projekts der Bürgerbeteiligung in der EU: Am Montag, 9. Mai 2022, haben die Delegierten der Konferenz zur Zukunft Europas in Straßburg der Präsidentin des Europäischen Parlaments, Roberta Metsola, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron, dem Vorsitzenden der französischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, den Schlussbericht der Konferenz übergeben.

Vorangegangen war ein mutiger, innovativer und partizipativer Prozess, an dem sich Baden-Württemberg auf Landtags- und Regierungsseite engagiert beteiligt hatte, ebenso wie Kommunen und viele Menschen im Land.¹

1. Von der Idee zur Umsetzung – Die Zukunftskonferenz startet mit Verzögerung

Die Idee einer „Konferenz zur Zukunft Europas“ geht auf eine Initiative von Emmanuel Macron in seiner Rede an der Pariser Sorbonne-Universität im Jahr 2017 (Französische Botschaft 2017) zurück.²

Diese Vorüberlegungen aufgreifend, hatte Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede als Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission am 16. Juli 2019 (Europäische Kommission 2019) vor dem Europäischen Parlament in Straßburg angekündigt, einen EU-weiten Diskussionsprozess, angelegt auf zwei Jahre, ins Leben zu rufen. Alle Europäerinnen und Europäer sollten dort ihre Meinung zur Zukunft Europas äußern und dazu beitragen, die EU besser auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen vorzubereiten.³

Wichtige Themen lagen auf der Hand. Sie reichten vom Aufbau eines gesunden, nachhaltigen Kontinents, dem Kampf gegen den Klimawandel, der Stärkung der sozialen Gerechtigkeit, der Beschleunigung des digitalen Wandels und der Rolle der EU in der Welt bis hin zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Prozesse. Daneben sollten auch Querschnittsthemen erörtert werden, wie bessere Rechtsetzung, die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die Umsetzung und Durchsetzung des Besitzstands und Transparenz.

Dass im Laufe der Konferenz die Corona-Krise und der völkerrechtswidrige Angriffskrieg auf die Ukraine die Agenda maßgeblich bestimmen sollten, ahnte zu dem Zeitpunkt noch niemand.

Aus damaliger Sicht war es alles andere als selbstverständlich, dass die Konferenz auch tatsächlich gute Ergebnisse erzielen würde. Das galt vor allem mit Blick auf die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten im Rat, etwa bei Themen wie Migration und Rechtsstaatlichkeit.

1 Siehe in diesem Band dazu auch *Peters/Ziegenbalg*: The contribution of Baden-Württemberg to the Conference on the Future of Europe – Taking the conversation to the people.

2 Siehe dazu in diesem Band auch *Metzger/Torres-Ader*: French perspective on the Conference on the Future of Europe.

3 Siehe dazu in diesem Band auch *Abels*: National and regional participation in the Conference on the Future of Europe: Introduction.

Nach der Ankündigung dieses bis dahin einmaligen EU-weiten Reflexionsprozesses durch Kommissionspräsidentin von der Leyen dauerte es allerdings noch Monate, bis alle Fragen zur Kompetenzaufteilung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission zur Organisation und zum Ablauf der Konferenz geklärt waren.

Letztlich verzögerte sich der Beginn der Konferenz, der ursprünglich für den 9. Mai 2020 angedacht war, nicht nur coronabedingt erheblich. Zur Frage, wer die Konferenz leiten sollte, war lange keine Einigung in Sicht. Erst mit dem Kompromissvorschlag der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, die Leitung der Konferenz einem Dreierbündnis, bestehend aus der Präsidentin der Kommission, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und dem Vorsitz der amtierenden EU-Ratspräsidentschaft zu übertragen, gelang Anfang März 2021 der Durchbruch in den Verhandlungen. Am 9. Mai 2021 konnte die Auftaktveranstaltung im Europäischen Parlament in Straßburg stattfinden.

Trotz des verspäteten Starts wurde die Laufzeit des Prozesses auf ein Jahr beschränkt und das ursprüngliche Ende Mitte 2022, das Ende der französischen Ratspräsidentschaft, beibehalten. Aus meiner Sicht als Delegierte des AdR im Plenum zur Zukunftskonferenz wäre die Beibehaltung eines zweijährigen Prozesses sinnvoller gewesen, um ausreichend Zeit für Erarbeitung und Diskussion zu haben. So mussten innerhalb eines Jahres alle Beteiligten unter einem gewissen Zugzwang und einer engen Termintaktung schnell Ergebnisse erzielen.

2. Der Stellenwert der Bürgerbeteiligung in der Zukunftskonferenz

Die Konferenz war die erste ihrer Art mit von Bürgerinnen und Bürgern getragenen Vorschlägen und Debatten im Rahmen einer europaweiten Reformkonferenz. Möglich wurde die europaweite Beteiligung durch vier europäische Bürgerpanels, die das Herzstück des Zukunftsprozesses bildeten. An jedem Bürgerforum nahmen 200 zufällig ausgewählte Personen teil, darunter ein Drittel junge Leute zwischen 16 und 25 Jahren. Für die vier Panels wurden folgende Themen festgelegt:

- Eine stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Beschäftigung/Bildung, Kultur, Jugend und Sport/digitaler Wandel;
- Demokratie in Europa/Werte und Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit;
- Klimawandel und Umwelt/Gesundheit;
- Die EU in der Welt/Migration.

Alle vier Bürgerpanels trafen sich an drei Wochenenden zu Sitzungen und erarbeiteten Empfehlungen.

Über die vier EU-Bürgerpanels hinaus waren alle Akteure der lokalen, regionalen und nationalen Ebene der Mitgliedstaaten aufgerufen, sich mit Bürgerpanels und thematischen, auch grenzüberschreitenden, Veranstaltungen an der Zukunftskonferenz zu beteiligen. Auf Bundesebene erarbeitete ein nationales Bürgerforum (Auswärtiges Amt 2022) Empfehlungen zur Zukunft Europas. Auch beteiligten sich unzählige kommunale

Gebietskörperschaften und Bundesländer an diesem Prozess⁴; zudem waren alle EU-Bürgerinnen und -bürger aufgerufen, sich mit ihren Ideen und Vorschlägen zur Zukunft Europas einzubringen und diese mit den übrigen Akteurinnen und Akteuren auf einer eigens dafür eingerichteten multilingualen digitalen Plattform zu diskutieren. Dort konnten auch die Beiträge aus nationalen, regionalen und lokalen sowie grenzüberschreitenden Veranstaltungen im Rahmen der Konferenz eingestellt werden und so in die weiteren Diskussionen einfließen.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat sich ebenfalls aktiv am Zukunftsprozess beteiligt.

3. Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg am Zukunftsprozess

3.1 Bürgerforum zur Zukunft Europas

Landesparlamente sind nah dran an den Bürgerinnen und Bürgern. Die Abgeordneten können im öffentlichen Diskurs den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort europäische Anliegen nahebringen und deren Anliegen aufnehmen. Daher war der Landtag aus meiner Sicht auch in der Zukunftskonferenz in besonderer Weise gefordert, in die Bürgerschaft zu wirken und sichtbar zu werden.

Deswegen initiierte ich im Landtag von Baden-Württemberg ein Bürgerforum, das am 28. Oktober 2021 mit 40 jungen Zufallsbürgerinnen und -bürgern zwischen 16 und 30 Jahren aus dem ganzen Land startete. Nach der Auftaktveranstaltung erarbeiteten die jungen Zufallsbürgerinnen und -bürger in Online-Formaten mit hohem Sachverstand und großem Engagement Forderungen zur Zukunft Europas an die Europäische Union zu den drei Themenbereichen

- Klimawandel als globale Herausforderung;
- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Werte der EU, Populismus;
- Migration und Fluchtursachen.

Die guten und konkreten Ideen sowie die zielgerichteten Diskussionen, etwa über die gemeinsamen Werte der EU, den Klimawandel und die Migration als Herausforderung, haben mich sehr beeindruckt. Die jungen Menschen waren sehr debattierfreudig, engagiert, leidenschaftlich, aber auch hartnäckig und teils kontrovers in der Sache.

In einem Punkt waren sich jedoch alle einig: „Die Grundwerte und Menschenrechte in den Mitgliedstaaten sind nicht verhandelbar“, so ein Ergebnis dieses Bürgerforums. Diese Feststellung ist mir besonders wichtig. Sie zeigt, dass junge Menschen sich des Stellenwertes der Errungenschaften unserer europäischen Demokratien sehr bewusst sind.

4 Siehe dazu in diesem Band auch *Abels*: The Conference on the Future of Europe in Germany: activities at federal and Länder level.

Der Landtag speiste die Anliegen der Teilnehmenden im Dezember 2021 über die multilinguale Plattform der Konferenz ein.⁵ Zentrale Forderungen nahm ich mit in die Sitzungen meiner Arbeitsgruppe „Klimawandel und Umwelt“. Einige der Vorschläge aus dem Bürgerforum des Landtags finden sich auch im Bericht der Konferenz wieder, etwa ein „Recht auf Reparatur elektronischer Geräte“.

3.2 *Beschluss zur Zukunftskonferenz*

Am 23. November 2021 befasste sich der Europaausschuss unseres Landtags in einer öffentlichen Anhörung mit der Konferenz zur Zukunft Europas. Die Ergebnisse dieser Anhörung, in die auch ich meine Erfahrungen aus dem Zukunftsprozess eingebracht habe, waren die Grundlage für den Beschluss des Landtags vom 2. Februar 2022 (Landtag von Baden-Württemberg 2022) zum Zukunftsprozess.

Besonders wichtig war dem Landtag die Forderung, dass Formate der Bürgerbeteiligung über die Zukunftskonferenz hinaus auf den verschiedenen Ebenen der EU-Beratungs- und Entscheidungsprozesse verstärkt genutzt werden sollten. Im Beschluss wird die Landesregierung ersucht, die als Beitrag zur Zukunftskonferenz entwickelten Formate der Bürgerforen in Baden-Württemberg und im Grenzraum zu den Nachbarländern zu evaluieren und die Ergebnisse transparent und breit zu kommunizieren. Die Landesregierung wird außerdem ersucht, regionale und grenzüberschreitende Bürgerdialoge zu europapolitischen Themen, wie sie von der Landesregierung und vom Landtag in Form eines Bürgerdialogs initiiert und durchgeführt wurden, unter besonderer Berücksichtigung der Zielgruppe junger Menschen in Zukunft anlassbezogen fortzusetzen.

Zudem komme den Regionen und regionalen Parlamenten als Gesetzgeber und Vermittler europäischer Politik eine zentrale Rolle im Mehrebenensystem der EU zu, so der Landtagsbeschluss. Sie müssten ihren Gestaltungsspielraum im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wahrnehmen und weiter ausbauen. Insbesondere sollten Grenzregionen wie Baden-Württemberg als Labore der europäischen Integration gestärkt werden.

4. **Die Positionierung der deutschen und österreichischen Landesparlamente zum Zukunftsprozess**

Einmal jährlich trifft sich die Europa-Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags sowie des Deutschen Bundestages und des deutschen Bundesrates unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens zu Austausch und Positionierung zu aktuellen europapolitischen Themen. Gemeinsam ist den Parlamenten die föderale Struktur der jeweiligen Nationalstaaten.

Als Gesetzgeber, die u. a. vor Ort die europäische Gesetzgebung umsetzen, haben wir mit zwei Europa-Erklärungen (1. Februar 2021 sowie 24. Januar 2022) unsere Positionen

5 Siehe dazu: https://futureu.europa.eu/profiles/BuergerInnenforum_BW (12.08.2022).

zur Zukunftskonferenz eingebracht. Schließlich war es ein absolutes Novum der Zukunftskonferenz, dass sich regionale Politikerinnen und Politiker zum ersten Mal an einem europäischen institutionalisierten Konferenzprozess beteiligen konnten.

In den gemeinsamen Erklärungen begrüßten wir den Zukunftsprozess und unterstützten eine Fortentwicklung der Europäischen Union. An die Adresse der Europäischen Union gerichtet äußerten wir unsere Überzeugung, dass sie ihre Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte nur dann glaubwürdig nach außen vertreten kann, wenn sie diese selbst vorlebt, und forderten wirksame Maßnahmen gegen deren Verletzung.

Wir betonten in der Erklärung, wie wichtig eine enge Einbindung der Bürgerinnen und Bürger ist, um ihren Anliegen und Vorschlägen für die künftige Richtung der Politik der Europäischen Union mehr Gehör zu verschaffen.

Die Konferenz sahen wir auch als Anlass zu fordern, die Rolle der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen im europäischen Mehrebenensystem generell weiter zu stärken und sie besser in europapolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden.

Mit Blick auf Folgemaßnahmen, wie beispielsweise Legislativvorschläge zur Umsetzung der Konferenzergebnisse, mahnten wir, die innereuropäische Kompetenzverteilung und die in den Verträgen verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Unsere wichtigsten institutionellen Forderungen waren eine Verlängerung der 8-Wochen-Frist für die Subsidiaritätsprüfung auf 12 Wochen sowie eine Absenkung des Quorums der „gelben Karte“ im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems, mit dem die nationalen Parlamente geltend machen können, dass die Ziele eines EU-Rechtssetzungsvorschlags auf Ebene der Mitgliedstaaten selbst wirksam erreicht werden können (Art. 5 Abs. 3 EUV i.V.m. Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit).

Weiter forderten wir ergänzend die Einführung einer sogenannten „grünen Karte“ für die nationalen Parlamente, um diesen insbesondere zu ermöglichen, Vorschläge zu europäischen Gesetzesinitiativen einzubringen.

Daneben bekräftigten wir unsere Forderung, die Aufgaben des AdR und seine Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken.

5. Die Arbeiten im Plenum und in den Arbeitsgruppen der Zukunftskonferenz

Während der Exekutivausschuss⁶ die zentralen Entscheidungen über die Abläufe und die Organisation der Zukunftskonferenz traf, stellten die Arbeiten in und die Ergebnisse aus den vier EU-Bürgerpanels die inhaltlichen Grundlagen für die Arbeiten im Plenum und in den Arbeitsgruppen der Konferenz dar.

6 Zu Zusammensetzung und Aufgaben des Exekutivausschusses siehe: <https://futureu.europa.eu/pages/executive-board?locale=de> (12.08.2022).

Die Aufgabe der aus 449 Mitgliedern bestehenden Plenarversammlung der Konferenz⁷ war es sicherzustellen, dass die Empfehlungen der europäischen Bürgerpanels nach Themen geordnet und ergebnisoffen erörtert wurden. Ergänzt wurden sie durch die Anliegen aus den nationalen Bürgerpanels und die Inhalte der multilingualen digitalen Plattform.

Auf die Bürgerinnen und Bürger aus der ganzen EU entfielen im Plenum 108 Delegierte. Von diesen kamen 80 Vertreterinnen und Vertretern aus den Europäischen Bürgerforen, 27 aus nationalen Bürgerforen oder Konferenzveranstaltungen (einer pro Mitgliedsstaat) und ein Sitz entfiel auf die Präsidentin des Europäischen Jugendforums. Daran zeigt sich, welche große Bedeutung der Sicht der Zivilgesellschaft in der Zukunftskonferenz beigemessen wurde. Auch die Anzahl der regionalen und lokalen Vertreterinnen und Vertreter war mit 30 sehr hoch: Neben 18 Mitgliedern aus dem AdR, darunter ich selbst, konnten sechs lokale und sechs regionale Politikerinnen und Politiker aus wichtigen europäischen territorialen Verbänden, lokale und regionale Sichtweisen in die Zukunftskonferenz einbringen und damit zur demokratischen Stärkung des Konferenzplenums beitragen. Vorbereitet wurden die Plenarsitzungen von neun thematischen Arbeitsgruppen⁸ zu den Schwerpunktthemen der Konferenz. Ihre Mitglieder bildeten die politische und institutionelle Balance des Plenums der Zukunftskonferenz ab. Ich selbst war aktives Mitglied in der Arbeitsgruppe „Klimawandel und Umwelt“: Von Oktober 2021 bis Ende April 2022 haben wir in insgesamt acht Sitzungen über sämtliche Aspekte unseres Aufgabenfeldes inhaltlich tiefgehend und auch divergierend diskutiert. Am Ende standen einheitliche Empfehlungen.

Positiv war, dass die Bürgerinnen und Bürger aus dem europäischen Bürgerpanel in meiner Arbeitsgruppe einen großen Redeanteil hatten. Sie kamen als erste zu Wort und konnten so die Diskussionen entscheidend lenken. Dieses Engagement und die Begeisterung der Bürgerinnen und Bürger für die Zukunft Europas haben mich tief beeindruckt. Durch meine regelmäßige Teilnahme an allen Sitzungen konnte ich meine Erfahrungen aus der parlamentarischen Arbeit für und in Baden-Württemberg zielführend einbringen und die Inhalte der Empfehlungen unserer Arbeitsgruppe zum Abschlussbericht der Konferenz aktiv mitgestalten.

5.1 Vernetzung auf verschiedenen Ebenen

Fehlende Strukturen der Zukunftskonferenz und Unklarheiten in den Abläufen bereiteten allen Beteiligten vor allem zu Beginn der Zukunftskonferenz große Schwierigkeiten. Dazu kamen der Zeitdruck und die immer sehr kurzfristig übermittelten Sitzungsunterlagen und Begleitdokumente. All das war für uns als Delegierte – trotz der Unterstützung, die wir von Seiten des AdR erhielten – eine immense Herausforderung, die nur mit viel Einsatz aller Beteiligten zu stemmen war.

⁷ Zu Zusammensetzung und Arbeitsweise des Plenums siehe: <https://futureu.europa.eu/pages/plenary> (12.08.2022).

⁸ Liste der Arbeitsgruppen des Plenums der Konferenz siehe: <https://futureu.europa.eu/pages/working-groups?locale=de> (12.08.2022).

Hilfreich war in diesem Zusammenhang die gute Zusammenarbeit auf allen Ebenen. So tauschten wir uns etwa im Kreis der deutschen Delegierten aus Bund und Ländern in unregelmäßigen Abständen, meist virtuell, über die Arbeit in Arbeitsgruppen und Plenarversammlung aus, so dass wir uns gegenseitig direkt über wichtige Entwicklungen informieren konnten.

Auch die AdR-Delegation traf sich regelmäßig vor den Plenartagungen in Straßburg; im Vordergrund standen dabei die Prioritäten des AdR und die Arbeiten der einzelnen Delegierten. Diese Treffen ermöglichten uns eine Abstimmung regionalpolitischer Positionen und waren die Voraussetzung, dass sich insbesondere AdR-Präsident Apostolos Tzitzikostas engagiert für die institutionellen Belange und Interessen des AdR sowie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einsetzen konnte.

6. Die Zukunftskonferenz auf der Zielgeraden – zentrale Ergebnisse

Nach sechsmonatiger intensiver Arbeit von September 2021 bis Februar 2022 legten die vier europäischen Bürgerpanels ihre Empfehlungen für die Zukunft Europas vor. Diese Empfehlungen waren die Grundlage des Abschlussberichts der Zukunftskonferenz von Mai 2022, den der Exekutivausschuss auf Basis der Diskussionen in den Arbeitsgruppen und unter Berücksichtigung der Diskussionsergebnisse im Plenum erstellt hatte.

Im Bericht sind 49 Vorschläge und mehr als 300 von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten weiter zu verfolgende Maßnahmen aus neun Themenbereichen enthalten. Sie zielen darauf ab, die Europäische Union besser auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen vorzubereiten, etwa mit dem Ziel, den grünen Wandel mit Hilfe von Investitionen in erneuerbare Energien so schnell wie möglich herbeizuführen und die ökologische Transformation für mehr Energieunabhängigkeit voranzubringen und als Lehre aus der Corona-Krise der Europäischen Union eine aktivere Rolle beim Gesundheitsschutz zu geben.

Es war eine große Herausforderung, aus allen Empfehlungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger die entscheidenden Forderungen für die Zukunft Europas herauszuarbeiten.

Mir persönlich war es wichtig, die Sichtbarkeit der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu stärken und ihre Anliegen, ebenso wie die der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, in der Konferenz einzubringen.

Die Europäische Union steht angesichts der Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, der Vertiefung der sozialen und gesellschaftlichen Spaltung und nicht zuletzt dem Krieg Russlands gegen die Ukraine vor großen Herausforderungen. Umso wichtiger ist es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger aktiv für eine starke, werteorientierte EU einsetzen. Auch muss aus meiner Sicht die Europäische Union ihr Tempo steigern, um den Übergang zu den erneuerbaren Energien zu beschleunigen. Zudem darf die EU bei der Rechtsstaatlichkeit keine Zeit verlieren und muss endlich wirksame Maßnahmen gegen Verletzungen der im EU-Vertrag niedergelegten europäischen Werte ergreifen. Deshalb habe ich mich beispielsweise dafür eingesetzt, dass die Auszahlung von EU-Mitteln an die rechtsstaatliche Situation in den EU-Ländern gekoppelt wird. Denn nur

durch effektive Sanktionen wird die EU auch den Respekt von denen bekommen, die sie angreifen oder verachten.

Eine Änderung der allgemeinen Konditionalitätsverordnung für finanzielle Sanktionen bei Rechtsstaatsverletzungen (und nicht nur für Verstöße, die den EU-Haushalt betreffen) forderten ebenfalls die EU-Bürgerinnen und Bürger in ihrem Bürgerpanel, was auch im Abschlussbericht der Zukunftskonferenz aufgegriffen wird.

Weitere wichtige Forderungen institutioneller Art, für die ich mich persönlich eingesetzt habe, die von den Bürgerinnen und Bürgern erhoben und ebenfalls im Abschlussbericht aufgegriffen wurden, sind:

- Eine europäische Verfassung, die Demokratie und Grundrechte schützt;
- die Prüfung der Abschaffung der Einstimmigkeit bei Abstimmungen im Rat;
- ein Gesetzesinitiativrecht des Europäischen Parlaments;
- gemeinsame Wahllisten, mit denen die Bürgerinnen und Bürger direkt für Europäische Parteilisten mit Kandidatinnen und Kandidaten aus allen Mitgliedsländern stimmen können.

6.1 Zentrale Ergebnisse aus Sicht der deutschen Landesparlamente

In der Europa-Erklärung vom 21. Juni 2022 (LPK 2022) zum Abschlussbericht haben wir uns als Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente zum Ergebnis der Zukunftskonferenz geäußert und den intensiv geführten Dialogprozess gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern begrüßt.

Wir begrüßten ferner, dass die aktive Subsidiarität und das Mehrebenensystem im Abschlussbericht zutreffend als Schlüsselprinzipien für die Funktionsweise der Europäischen Union anerkannt werden.

Dass der Bericht die unverzichtbare Rolle der Regionalparlamente im Subsidiaritätsfrühwarnsystem hervorhebt und eine Überprüfung dieses Mechanismus fordert, ist aus unserer Sicht sehr positiv. Gleiches gilt für die Forderung, dass künftig die nationalen wie auch die Regionalparlamente, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene vorschlagen können (sogenannte „grüne Karte“).

In diesem Sinne war es folgerichtig, dass der Abschlussbericht die Forderung der Landesparlamente aufgegriffen hat, den Beschlussfassungsprozess der Europäischen Union im Sinne einer größeren Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger weiterzuentwickeln und insbesondere die regionalen und lokalen Vertreterinnen und Vertreter stärker einzubeziehen.

Die vorgeschlagene Verstetigung von Bürgerversammlungen auf europäischer Ebene ist auch aus Sicht der Präsidentinnen und Präsidenten als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie zu sehen, darf diese aber nicht ersetzen. Die Debatte um die praktische Ausgestaltung europäischer Bürgerbeteiligungsformate darf nicht an den regionalen Parlamenten vorbeigehen.

Besonders wichtig ist aus unserer Sicht auch die Forderung nach einer aktiven Einbindung der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen in die sich nun an-

schließende Follow-Up Phase zur Umsetzung der Empfehlungen im Abschlussbericht der Zukunftskonferenz.

Die Präsidentinnen und Präsidenten unterstützen in ihrer Erklärung ferner die im Abschlussbericht aufgeführte Forderung des Plenums der Konferenz an die Institutionen der Europäischen Union, zur Umsetzung der Empfehlungen auch die Einleitung eines Konvents gemäß Art. 48 EUV und damit eine ergebnisoffene Debatte über mögliche Vertragsänderungen in Erwägung zu ziehen (Konferenz zur Zukunft Europas 2022: 91, Maßnahme 6), an denen auch die Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu beteiligen sind.

Ein großer Erfolg ist schließlich, dass im Bericht der Zukunftskonferenz eine Reform des AdR gefordert wird, „um adäquate Wege des Dialogs für Regionen, Städte und Gemeinden zu schaffen, und Stärkung der Rolle des AdR innerhalb der institutionellen Architektur in Angelegenheiten mit territorialen Auswirkungen“ (ebd., Maßnahme 3).

Ich bin zudem außerordentlich froh, dass sich in der Europa-Erklärung zu den Ergebnissen der Zukunftskonferenz auch die Unterstützung des Vorschlags wiederfindet, dass alle rechtlichen Möglichkeiten in Betracht zu ziehen sind, um Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit entgegenzutreten.

7. Follow-Up und Ausblick

Mit der Beteiligung unterschiedlichster Menschen und Institutionen hat die Konferenz zur Zukunft Europas Geschichte geschrieben. Auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, vor allem auch wir als Vertreterinnen und Vertreter der regionalen Parlamente mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen, haben wichtige Erfolge erzielt, was die Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen der EU betrifft.

Eine Verpflichtung zur Umsetzung der von der Konferenz präsentierten Ideen und Reformvorschläge gibt es allerdings nicht. Änderungen der EU-Verträge müssen die Mitgliedstaaten einstimmig zustimmen – das ist eine hohe Hürde.

Seit Abschluss der Konferenz prüfen nun das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und im Einvernehmen mit den europäischen Verträgen, wie ein effektives weiteres Vorgehen im Anschluss an den Abschlussbericht aussehen soll und welche der dort empfohlenen 49 Vorschläge sie auf den Weg bringen wollen:

- Das Europäische Parlament forderte in einer Entschließung vom 9. Juni 2022 (Europäisches Parlament 2022) den Europäischen Rat auf, einen Konvent zur Überarbeitung der EU-Verträge einzuleiten. Die Europaabgeordneten sprachen sich mehrheitlich für die Änderungen an den Verträgen im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens und für die Abschaffung des Vetorechts in den meisten Bereichen im Rat aus, ebenso für eine stärkere europäische Integration in den Bereichen Gesundheit, Energie, Verteidigung und in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Sie forderten außerdem einen besseren Schutz der Grundwerte der EU und ein volles und direktes Initiativrecht für das Europäische Parlament, denn aktuell hat nur die Kommission das Recht zu Gesetzgebungsinitiativen.

- Die Kommission zog in ihrer Mitteilung vom 17. Juni 2022 (Europäische Kommission 2022) eine erste Bilanz zur Zukunftskonferenz. Sie legte eine kurze Bewertung der Einzelmaßnahmen vor und kam zu dem Schluss, dass sich bereits viele Forderungen im Gesetzgebungsprozess befinden. Aufbauend auf dem Erfolg der Zukunftskonferenz will sie künftig europaweite Bürgerpanels, besetzt zu einem Drittel mit jungen Leuten, zu bestimmten wichtigen Vorhaben einsetzen, die dazu Vorschläge unterbreiten sollen. Die ersten dieser neuen Bürgerpanels sollen im Kontext der diesjährigen Rede der Kommissionpräsidentin zur Lage der Union im September 2022 eingesetzt werden. Ursula von der Leyen kündigte außerdem an, die ersten neuen konkreten Umsetzungsvorschläge präsentieren zu wollen.⁹
- Der Rat der EU hat eine detaillierte vorläufige technische Bewertung vorgelegt, nach der Vertragsänderungen lediglich für die Umsetzung von 18 Einzelmaßnahmen nötig seien. Es gilt zu beachten, dass für die Umsetzung von einigen Einzelmaßnahmen die Anwendung von Flexibilitätsklauseln angedacht wird. Da die Hürden für eine Anwendung dieser Klauseln sehr hoch sind, bedeutet das aber auch, dass sich die Umsetzung von weit mehr als 18 Einzelmaßnahmen schwierig gestalten wird.
- Die französische Ratspräsidentschaft konnte bis zum Ende ihres sechsmonatigen Vorsitzes am 30. Juni 2022 im Rat keine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erzielen, wie mit den vorgeschlagenen weitreichenden Änderungsvorschlägen umzugehen ist. Da es im Kreis der Staats- und Regierungschefs derzeit keine Mehrheit für die Einsetzung eines Konvents gibt, der mögliche Vertragsänderungen im Nachgang der Zukunftskonferenz diskutieren und einstimmig beschließen müsste, ist der Spielraum eingeschränkt. Auch die nachfolgende tschechische¹⁰ wie auch die schwedische EU-Ratspräsidentschaft in 2023 haben sich in non-papers gegen Vertragsreformen und gegen einen Konvent ausgesprochen.

In einer Feedback-Veranstaltung im Herbst 2022 mit allen 800 Zufallsbürgerinnen und Zufallsbürgern aus den vier europäischen Bürgerpanels wollen die drei EU-Institutionen ein Follow-Up über ihre Tätigkeiten und eine Bestandsaufnahme zu den Fortschritten vornehmen.

8. Fazit

Der europaweite Reformprozess im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas hat auf vielen Ebenen Aufbruchsstimmung und Begeisterung erzeugt: Europäische Bürgerinnen und Bürger, Vertreterinnen und Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission, aus den nationalen Parlamenten, aus dem AdR, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Zivilgesellschaft legten

9 Nähere Informationen diesbezüglich lagen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des Jahrbuchs (August 2022) noch nicht vor.

10 Siehe dazu in diesem Band auch *Antal*: Conference on the Future of the EU in Czechia: Success or failure?

in Straßburg ein eindrucksvolles Bekenntnis ab: Es ist ein Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Frieden – es ist ein Bekenntnis zur Europäischen Union.

Die Vorschläge im Abschlussbericht verfolgen das gemeinsame Ziel einer stärkeren Integration der EU. Dies ist vor allem in Zeiten historischer Umbrüche, die der völkerrechtswidrige Angriffskrieg der Russischen Föderation auf die Ukraine nach sich gezogen hat, wichtig: Auf vermeintliche Gewissheiten ist kein Verlass mehr. Frieden und Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind nicht selbstverständlich. Unsere freiheitliche Lebensweise und unsere Werte sind in Gefahr und müssen verteidigt werden.

Eine Rückkehr zur Tagesordnung von 2019 kann und darf es aus meiner Sicht daher nicht geben. Dies würde das Vertrauen in die Handlungs- und Reformfähigkeit der EU auf lange Sicht verspielen.

Die Konferenz hat uns gezeigt, dass eine Kohärenz für die weitere Entwicklung auf der europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene nötig ist. Denn hier geht es um die zentralen Herausforderungen unserer Zeit:

Um Klimawandel, um Nachhaltigkeit, um verantwortungsvolle Transformation unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Kurz gesagt: Es geht um einen tiefgreifenden Wandel, der unser gesamtes Leben betrifft.

Auf diesem Weg müssen wir alle mitnehmen. Der Wandel muss vor allem auch von der Basis unserer Gesellschaft getragen werden, um wirklich von allen akzeptiert zu werden. Damit das gelingt, müssen wir die Bürgerbeteiligung verstetigen.

Diesen neuen Ansatz müssen wir beibehalten und auf allen Entscheidungsebenen der EU anwenden, ohne dabei die repräsentative Demokratie zu schwächen.

Für die Zukunft wird es entscheidend darauf ankommen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger nicht zu enttäuschen. Die Verantwortung für die seriöse Befassung mit den Ergebnissen der Zukunftskonferenz liegt jetzt bei den EU-Institutionen. Diese müssen sich ernsthaft damit auseinandersetzen und transparent kommunizieren, welche Empfehlungen wann umgesetzt werden. Und sie müssen genauso transparent kommunizieren, warum welche Empfehlungen nicht umgesetzt werden können.

Für ein positives Zeichen halte ich es, dass im politischen Bereich der Austausch darüber, was die Union zukunftsfähig, resilient und handlungsfähig machen soll, nach dem offiziellen Schlusspunkt der Konferenz am 9. Mai 2022 noch intensiver geworden ist.

Als Mitglied des AdR werde ich als Berichterstatterin für die Mitteilung der Europäischen Kommission zum ‚Single Market Emergency Instrument (SMEI)‘, dem Notfallinstrument für den Europäischen Binnenmarkt, genau daran anknüpfen können. Konkret geht es darum, das Funktionieren des Binnenmarkts in Krisensituation zu gewährleisten. Als Lehre aus den einzelstaatlichen Maßnahmen und Grenzschließungen während der Coronakrise muss geregelt werden, wie wir zukünftig den freien Waren- und Personenverkehr aufrechterhalten können und kurzfristig krisenwichtige Güter produzieren und verteilen können. In meiner Stellungnahme im AdR werde ich insbesondere die Perspektive der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einbringen und auf die Wahrung ihrer Interessen dringen.

Als Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg werde ich mich weiterhin dafür einsetzen, dass die Position der deutschen Landesparlamente als föderale Akteure im Kontext des sich abzeichnenden neuen Gefüges der Mehrebenendemokratie in der Europäischen Union Gehör findet.

Ich begrüße es daher außerordentlich, dass mit diesem Schwerpunkt im Jahrbuch ein Anfang gemacht ist, die wissenschaftliche Debatte zur Zukunftskonferenz voranzutreiben und dabei auch den wichtigen Beitrag von Regionen zu berücksichtigen.

9. Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt* 2022: ‚Nationales Bürgerforum‘ zur Zukunft Europas in Berlin, 14.01.2022. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/-/2496714> (12.08.2022).
- Europäische Kommission* 2019: Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Ursula von der Leyen, Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission, Straßburg, 16.07.2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_4230 (12.08.2022).
- Europäische Kommission* 2022: Konferenz zur Zukunft Europas. Von der Vision zu konkreten Maßnahmen, COM/2022/404 final, Brüssel, 17.06.2022. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:849c105d-f09b-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF (12.08.2022).
- Europäisches Parlament* 2022: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge, 2022/2705(RSP), Straßburg, 09.06.2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_DE.html (12.08.2022).
- Französische Botschaft* 2017: Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa, Paris, 26.09.2017. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral_cle4e8d46.pdf (12.08.2022).
- Konferenz zur Zukunft Europas* 2022: Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022. <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=de> (12.08.2022).
- Landtag von Baden-Württemberg* 2022: Impulse zur Zukunftskonferenz der Europäischen Union –Regionen als Mitgestalter und Vermittler eines demokratischen, nachhaltigen Europas in Vielfalt, 02.02.2022, Drs. 17/1756.
- LPK – Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates* 2022: Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens zum Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas vom Mai 2022, Bremen, 21.06.2022. https://www.bremische-buergerschaft.de/uploads/media/LPK_Erklaerung_zum_Abschlussbericht_zur_Konferenz_zur_Zukunft_Europas_01.pdf (12.08.2022).

