

Eine Grüne Vision für Europa: Vom Staatenverbund zur Föderalen Republik

Herausforderungen für Europa

Seit über 60 Jahren bringt die Europäische Einigung für immer mehr - wenn auch nicht allen - Bürgerinnen und Bürgern Frieden, Freiheit und Wohlstand. Weltweit gilt die Europäische Union als ein einmaliges Erfolgsprojekt. Trotzdem gibt es zunehmend Stimmen, die ungeachtet der globalen Herausforderungen wieder Nationalismus und Abschottung, Ausgrenzung und Antiliberalismus propagieren. Hervorgerufen durch institutionelle Schwächen und mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten befindet sich die Europäische Union in einer Vertrauenskrise. Tiefpunkte dieser Rückwärtsentwicklungen sind der Austritt Großbritanniens und die Verstöße gegen europäische Grundwerte durch Ungarn und Polen.

Als Grüne stellen wir uns entschieden Nationalist*innen und Populist*innen entgegen, welche den europäischen Einigungsprozess mitsamt seinen Errungenschaften grundsätzlich verneinen. Wir anerkennen, dass manche Kritikpunkte von Europa-Skeptikern berechtigt sind. Wir erkennen aber auch ihre Ursachen darin, dass die Integration auf halbem Weg stecken geblieben ist. So hat die EU mit dem Schengen-Raum Reisefreiheit geschaffen, aber noch keine gemeinsame Einwanderungs- und Sicherheitspolitik. Sie hat den Euro eingeführt, aber noch keine gemeinsame Wirtschafts-, Steuer- oder Sozialpolitik. Dies heißt aber nicht, dass Schengen und Euro nicht sinnvoll sind. Als Grüne Europapartei verstehen wir die aktuellen Probleme als Ansporn für Reformen auf dem Weg zu einer effektiveren Kooperation und Integration. Denn uns ist völlig klar: Die großen Probleme Europas lassen sich nur gemeinsam lösen, von sozialer Ungleichheit und Klimakatastrophen bis zur Steuerflucht.¹

Dennoch ist die EU für uns nicht nur ein Zweckbündnis oder ein politisches System, das grenzüberschreitende Probleme löst. Wir fühlen uns als Europäer*innen, deren Zukunft immer enger miteinander verflochten ist. Die EU ist für uns ein existentielles Friedensprojekt, um die schlimmsten Auswüchse des Nationalismus zu überwinden, die Europa im letzten Jahrhundert zwei Mal in den Abgrund gestürzt haben. Der Kern dieses europäischen Projekts ist die Vervollkommnung der einzelstaatlichen Souveränität durch eine europäische Souveränität. Ein souveränes Europa ist zugleich die zentrale Voraussetzung für die Lösung aller wichtigen gemeinsamen Aufgaben. Unsere Antwort auf die Frage nach der Zukunft der Europäischen Einigung lautet daher: Angefangen bei der Montanunion für Kohle und Stahl, über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit dem einheitlichen Binnenmarkt und dem Europäische Parlament sowie die Europäische Union mit dem Euro und der Unionsbürgerschaft wollen wir den Weg weiter gehen zu einem souveränen Europa!

Fortschritte der Einigung sind fundamental für unsere Gesellschaft. Das gilt ganz besonders für Deutschland, das aufgrund seiner Geschichte, seiner geografischen Lage und seiner exportorientierten Wirtschaft mehr noch als andere vom europäischen Integrationsprozess profitiert hat. Ein Verharren auf dem Status quo ist unmöglich. Denn wenn wir die notwendigen Reformen nicht anstoßen, entscheiden wir uns stillschweigend für Nationalismus, Kleinstaaterei und den Rückbau der europäischen Einigung. Wir wollen keinen Ab- sondern einen Ausbau der EU.

Als Grüne Europapartei vertreten wir daher eine Alternative zum gegenwärtigen europäischen Staatenverbund wie auch zum Europa der „Europaskeptiker“ – wir werben für die Vision einer föderalen Republik Europa. Wir gehen davon aus, dass es keine Blaupause unter den vorhandenen föderalen Systemen gibt. Umso wichtiger ist es, die grundlegenden Fragen zu klären, wie eine Europäische Föderation begründet und realistisch weiterentwickelt werden kann. Um diese Fragen zu

¹Für aktuelle Ansichten der Europäer*innen zu den hier genannten zentralen Herausforderungen und Prioritäten der EU, siehe Standard-Eurobarometer 89 (Frühjahr 2018), S. 12ff.

klären, hat die BAG Europa dieses Papier als Zukunftsvision für das neue Grundsatzprogramm von Bündnis90/Die Grünen erarbeitet. Wir wollen mit allen europäischen Partner*innen die hier vorgeschlagenen Reformen diskutieren und umsetzen, um die Europäische Union vom derzeitigen Staaten-Verbund zu einer Europäischen Föderation fortzuentwickeln. Dieses Papier soll dafür als Grundlage dienen.

Grundprinzipien eines föderalen Europa: Subsidiarität, Souveränität, Rechtsstaatlichkeit²

Die Europäische Union hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem quasi-föderalen System entwickelt, das zwischenstaatliche mit supranationalen Machtbefugnissen verknüpft. Unter einem föderalen Europa verstehen wir eine Union von Staaten, Regionen, Städten und Bürger*innen, welche Entscheidungen auf der territorialen Ebene treffen, wo die jeweiligen Probleme sachlich am effektivsten geregelt werden können. Gemeinsame Aufgaben werden auf der föderalen Ebene verantwortet, einzelstaatliche, regionale oder kommunale Aufgaben territorial dezentralisiert. Damit ein föderales Europa Verwerfungen und Krisen im Verhältnis ihrer Mitglieder vermeiden oder lösen kann, muss es die Vorteile gemeinsamen Handelns ausschöpfen und in den betroffenen Politikfeldern gemeinschaftliche Entscheidungen treffen.

Für ein föderales Europa messen wir dem **Subsidiaritätsprinzip** einen zentralen Stellenwert zu. Es muss als europäischer Grundsatz gewahrt bleiben. Für uns ist das Motto „in Vielfalt geeint“ keine Phrase, sondern ein Grundprinzip der EU. Wir wollen eine föderale Union, die die vorhandenen kulturellen Differenzen und Identitäten nicht aushebelt, sondern deren Vielfalt anerkennt. Aber in der zunehmend globalisierten Welt können wir Europäer*innen nur dann wirksam für Grund- und Menschenrechtsschutz und gegen Klimawandel, für gute Handelspolitik und gegen Steuerhinterziehung kämpfen, wenn wir dies gemeinsam tun. Auch Deutschland als bevölkerungsreichstes und wirtschaftsstärkstes Mitgliedsland kann diese Herausforderungen nicht alleine bewältigen.

Zu einer handlungsfähigen, föderalen Europäischen Union ist es noch ein weiter Weg. Das Mehrheitsprinzip ist eine notwendige Voraussetzung für die rechtliche Selbstbestimmung der EU. Daher befürworten wir die Stärkung der **Europäischen Souveränität** durch die Ablösung der Einstimmigkeit bei großen, richtungweisenden Entscheidungen und bei der Gesetzgebung in Politikbereichen, wie z.B. Steuern und Verteidigung. In der Vergangenheit haben wir gesehen, wie ineffektiv der Zwang zur Einstimmigkeit ist und wie oft nötige Reformen daran scheitern. Bei 27 oder mehr Mitgliedstaaten darf es nicht mehr zulässig sein, dass ein einziger Mitgliedstaat Entscheidungen blockiert und die gesamte Union in eine Art Geiselnhaft nimmt. Das führt zu Reformblockaden, Stillstand und öffentlicher Unzufriedenheit. Für uns ist klar, dass wir ein Europa ohne die lähmende Einstimmigkeit wollen. Stattdessen sollen Entscheidungen, je nachdem, wie weitreichend sie sind, entweder mit qualifizierter Mehrheit (Gesetzgebung) oder mit 4/5 Mehrheit (Vertragsrevisionen) beschlossen werden.

Die Abschaffung der Einstimmigkeit für Vertragsänderungen gehört zu den Kernelementen eines föderalen Europa. Das bedeutet, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat jede Vertragsänderung blockieren kann. Dennoch sollten die Hürden für Änderungen an den Fundamenten der Union so hoch angesetzt werden, wie es auch bei Verfassungsänderungen in den Mitgliedsländern der Fall ist. Gegenüber dem Risiko von Mehrheitsdiktaten muss der Grundrechte- und Minderheitenschutz weiter ausgebaut

²Die hier erläuterten Vorschläge behandeln keineswegs alle Elemente einer föderalen Union, zu denen u.a. auch die Regelung des Austrittsrechts von Mitgliedstaaten, der Status seziessionswilliger subnationaler Regionen, und die Stimmenverteilung und –Gewichtung in den beiden Kammern gehören würden.

werden. Daher ist für eine föderale Union eine auf allen territorialen Ebenen politisch **unabhängige, transnational integrierte Gerichtsbarkeit** unabdingbar.

Bausteine einer föderalen Demokratie: Zweikammersystem, parlamentarische Regierung, Bürgerunion

Um Europa föderal zu regieren braucht es auf allen Ebenen funktionsfähige demokratische Systeme. Die Europäische Union hat sich in den letzten Jahrzehnten schrittweise demokratisiert. Aber sie weist Schwächen auf, die überwunden werden können. Zwar findet die EU-Gesetzgebung heute schon weitgehend in einem Zweikammersystem aus Europäischem Parlament und dem Rat statt. Unbefriedigend ist jedoch, dass z.B. die Steuerung der Eurozone in einem zwischenstaatlichen Modus außerhalb der EU-Verträge erfolgt. Auch verfügt das EU-Parlament über kein eigenes Initiativrecht, die Transparenz des Rates lässt noch viel zu wünschen übrig, und die nationalen Parlamente kommen ihren Kontroll- und Repräsentationsaufgaben in sehr unterschiedlichem Maße nach.

Zweikammersystem: Die Vertreter*innen der Mitgliedstaaten und die direkt gewählten Abgeordneten sind und bleiben das Herz der Europäischen Demokratie. Dabei dient der Rat der Repräsentation der Mitgliedstaaten - sowie gegebenenfalls der Regionen - und das Europäische Parlament und die europäischen Parteien repräsentieren die parteipolitischen Präferenzen der Bürger*innen. Das **Europäische Parlament** wird mit dem Rat ein voll gleichberechtigter und selbstbestimmter Teil der gesetzgebenden Gewalt. Es wird ermächtigt, selbst Gesetze auf den Weg zu bringen, alle Politikbereiche der Union und das Budget zu kontrollieren und gegenüber den Wähler*innen Rechenschaft abzulegen. Selbstverständlich darf das EP über seinen Kalender und seinen Tagungsort selbst entscheiden.

Die **Europawahlen** werden bislang noch durch nationale Parteien, Kandidat*innen und Themen dominiert. Die Einführung der **Spitzenkandidat*innen** zur Europawahl 2014 war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. In Zukunft sollte es klar unterscheidbare europäische Wahlprogramme geben. Die Wähler*innen müssen wissen, dass die Spitzenkandidat*innen für unterschiedliche europäische Regierungsoptionen stehen, welche sie durch ihr Votum stark machen oder auch abwählen können.

Damit die Europawahlen europäischer und die Spitzenkandidat*innen nicht nur in einem Land aufgestellt werden, unterstützen wir die Einführung **transnationaler Listen**. Mittelfristig setzen wir uns dafür ein, dass die Hälfte der Europaabgeordneten direkt aus ihren Wahlkreisen gewählt wird und die andere Hälfte über transnationale oder besser noch europaweite Listen entsandt wird. Insgesamt soll das Parlament weiter repräsentativ zusammengesetzt sein. Wir unterstützen den Minderheitenschutz und die adäquate Vertretung der kleineren Mitgliedstaaten.

Entscheidungen im **Rat** müssen transparenter werden. Die Positionen der Mitgliedstaaten sollen auch auf der Ebene der ständigen Vertreter und der Arbeitsgruppen öffentlich sein und vertrauliche Sitzungen die Ausnahme bleiben. Nationale Regierungen sollen die von Bürger*innen erwarteten Problemlösungen nicht mehr hinter verschlossenen Türen blockieren können, ohne dafür öffentlich Rechenschaft leisten zu müssen. Die rotierende Ratspräsidentschaft soll abgeschafft werden. Jede Ratsformation soll wie die Eurogruppe einen gewählten Vorsitz haben, um für mehr Kontinuität und Rechenschaftspflicht zu sorgen.

Wir treten für ein **parlamentarisches Regierungssystem** ein, d.h. wir wollen, dass die Europäische Kommission aus den Europawahlen und den Verhandlungen der mehrheitsfähigen Fraktionen im EP als Regierungskoalition hervorgeht, durch das EP gewählt wird und durch dieses abgewählt werden kann. In allen Aspekten ihres Handelns soll die Kommission dem EP gegenüber verantwortlich sein.

Der/die **Kommissionspräsident*in** schlägt dem EP als Regierungskabinetten ein Team von Kommissar*innen vor, das nicht mehr der Logik „1 Land, 1 Kommissar*in“ folgen muss, dem aber aus jedem Mitgliedstaat nicht mehr als ein/e Kommissar/in angehören darf.

Die Regierungskommission verfügt über den **EU Haushalt**, der vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen wird. Wir sprechen uns dafür aus, den EU Haushalt deutlich zu vergrößern, damit zum Beispiel die Sozial- oder Energieunion adäquat finanziert werden und automatische Stabilisatoren die Wirtschafts- und Währungsunion gegen Krisen absichern können. Durch Zusammenlegung einzelstaatlicher Anschaffungen können Potentiale für Einsparungen genutzt werden, so z.B. wenn 27 oder mehr Mitgliedstaaten gemeinsam eine Botschaft in einem Drittstaat unterhalten oder eine statt 27 Arten von Polizeiuniformen beschaffen. Der Haushalt sollte an die Legislaturperiode des Parlaments angegliedert werden und nicht länger davon unabhängig in 7-Jahreszyklen verabschiedet werden. Der Haushalt soll sich aus **Eigenmitteln** speisen.

Die europapolitische Rolle der **nationalen Parlamente** soll gestärkt werden. In ihre Verantwortung fällt die Kontrolle der nationalen Regierungen im Rat, die bisher sehr ungleichmäßig wahrgenommen wird. Der Fiskalpakt hat ein Demokratiedefizit aufgerissen, in welchem die Finanzminister der Eurogruppe operieren – bislang außerhalb des Rahmens der Europäischen Verträge und ohne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament oder den nationalen Parlamenten. Eine direkte supranationale Vertretung nationaler Parlamentarier der Eurozone in einer dritten Kammer halten wir für unnötig, wenn die derzeit außerhalb der Gemeinschaftsverträge operierenden Regierungsformen - Fiskalpakt, ESM, Eurogruppe u.a. – europarechtlich integriert und parlamentarisiert werden können. Dabei ist die Einbindung nationaler Parlamentarier notwendig, um die einseitige Vetomacht einzelner Nationalparlamente zu beenden.

Über die Wahlen zum Europäischen und zu den nationalen Parlamenten hinaus wünschen wir uns mehr direkte **Bürger*innen-Beteiligung** und Partizipationsrechte auf europäischer Ebene. Dazu gehören europaweite Bürger-Konsultationen und paneuropäische direktdemokratische Verfahren. Die Europäische Bürgerinitiative soll zu einem wirklichen Beteiligungsinstrument weiterentwickelt werden. Innerhalb eines Jahres nach einer erfolgreichen Bürgerinitiative sollen das Europäische Parlament oder die EU-Kommission einen Gesetzesvorschlag vorlegen. Die Bürger*innen sollen auch eine Reform der Verträge fordern können. Mittelfristig wollen wir zu gesamteuropäischen Volksentscheiden auf EU-Ebene kommen. Weiterhin sollte die **Unionsbürgerschaft** nicht nur das europäische und lokale, sondern auch das regionale und nationale Wahlrecht am Wohnsitz umfassen. Die Bürger*innen sollten darin gestärkt werden, beim EuGH ihre Grund- und Bürgerrechte einzuklagen. Die EU-Grundrechtecharta sollte nicht nur für das Handeln der EU und Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Verträge, sondern auch darüber hinaus Anwendung finden. Wir wollen, dass alle mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte unabhängig von der nationalen Bürgerschaft auf Dauer gelten, wenn sie einmal erworben wurden.

Der Weg zu einer Föderalen Republik Europa

Der Weg vom Staaten-Verbund zur föderalen Republik Europa umfasst drei, sich teilweise überlappende Pfade: öffentliche Debatten zur Zukunft Europas; Reformverhandlungen im Rahmen der derzeitigen Verträge; Vertragsrevision durch einen Europäischen Konvent.

(1) Institutionelle EU-Reformen sind für uns Grüne kein Selbstzweck. Die hier entwickelte Vision einer europäischen demokratischen Föderation dient dem übergeordneten Ziel einer dauerhaften Zusammenarbeit in transnationalen Problemfeldern, wie Klima- und Umweltschutz, Verbrechen- und Korruptionsbekämpfung, Migrations- und Asylpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Forschung und Bildung. Ganz vorn steht für uns dabei die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Schaffung einer Sozialunion mit automatischen Stabilisatoren für Perioden der Rezession. Mit neuen

Programmen wie einer europäischen Arbeitslosen-Rückversicherung wollen wir die EU krisensicherer machen. Denn wir sehen klar: Wirtschaftliche Globalisierung und Freihandel werden nur dann Reichtum für breitere Teile der Gesellschaft schaffen, wenn die Politik die dafür notwendigen Leitplanken setzt. Mit öffentlichen Kampagnen und Debatten zur Zukunft Europas wollen wir zunächst diese europapolitische Agenda, und damit auch unseren grünen Europadiskurs, und das heißt unser Narrativ für eine föderale Republik Europa nach vorne bringen.

(2) Soweit möglich wollen wir die nötigen Reformen im Rahmen der derzeitigen Verträge durchführen. Dabei gilt es, den Zusammenhalt der Union zu wahren und Ausgrenzungen zu vermeiden. Wir wollen gerade die neueren Mitgliedsstaaten und die perspektivische Erweiterung der EU stets mitdenken. Aber auch die differenzierte Zusammenarbeit mit alten und neuen Partnern – sowie mit der Schweiz, Norwegen, Island und Großbritannien - muss nun ihren festeren Platz finden. Die vorgeschlagenen Reformen sollen es für die EU einfacher machen, mit Partner- und neuen Mitgliedstaaten künftig besser zusammenzuarbeiten. Weitere Integrationsschritte wollen wir im Rahmen der Verträge und nicht mehr durch neue zwischenstaatliche Verträge vornehmen, - wie in der Staatsschuldenkrise im Euroraum. Gleichzeitig plädieren wir für eine bessere Nutzung der im Vertrag von Lissabon ruhenden „verstärkten Zusammenarbeit“. Dieses Verfahren bietet Gruppen von Mitgliedstaaten die Möglichkeit, weitere Integrationsschritte zu gehen, ohne den EU-Rahmen zu verlassen. Sie erlaubt es Kontroversen auf Feldern zu lösen, wo bisher nicht alle Mitgliedstaaten gewillt waren, Fortschritte zu machen, z.B. hinsichtlich der Abschaffung der Einstimmigkeit in gemeinschaftlich geteilten Politikfeldern.

Eine EU der unterschiedlichen Geschwindigkeiten darf aber nicht zu dauerhaften Clubs führen, damit diese nicht die Fliehkräfte der Desintegration verstärken. Die Türen für die übrigen Mitgliedsländer müssen offenbleiben und Kommission, Rat und Parlament ihre Zustimmung geben.

(3) Soweit grundsätzliche Änderungen der EU Verträge unerlässlich werden, sprechen wir uns für die Aktivierung des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahrens eines Europäischen Konvents aus. Neben Regierungen, Parlamentariern und Vertretern der EU Institutionen sollte der Konvent auch die Zivilgesellschaft einbeziehen und breite gesellschaftliche Debatten zur Erneuerung der EU anstoßen. Nur ein solcher Konvent kann die demokratische Legitimation für die Verwandlung der Staaten-Union in eine europäische Föderation beschaffen. Die Vorschläge des Konvents sollten von den Europäischen Bürger*innen in einem europaweiten Referendum mit doppelter Mehrheit (Mehrheit der Stimmen in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten) abgestimmt werden.

Bei jedem künftigen Integrationsschritt müssen die Bürger*innen im Mittelpunkt stehen. Ein gemeinsamer Währungsraum, eine europäische Wirtschaftsregierung und eine europäische parlamentarische Demokratie stellen an sie neue Anforderungen. Diese Herausforderungen zu meistern und alle Betroffenen bestmöglich mitzunehmen wird stets im Fokus Grüner Europapolitik stehen. Gerade diejenigen, für die die europäische Einigung Veränderungen im Leben oder Beruf bedeutet, gilt es zu schützen und zu stärken.

Unsere hier beschriebene Zukunftsvision einer „Föderalen Republik Europa“ verstehen wir nicht als Finalität, als ein Endstadium des europäischen Einigungsprojekts. Wir sehen sie vielmehr als einen Kompass für den Weg von der Staaten-Union zur Föderation. Diese unterscheidet sich von einer „europäischen Konföderation“ oder „Eidgenossenschaft“ insofern als sie die Souveränität der föderalen Entscheidungsebene stärkt. Gleichzeitig geht unsere föderale Republik auch über einen „europäischen Bundesstaat“ oder die „Vereinigten Staaten von Europa“ hinaus, weil sie die republikanischen Elemente der Bürgerunion nach vorne stellt. Denn ohne Rechts- und Verfassungsstaaten wird die Zukunft Europas genauso wenig zu machen sein wie ohne eine demokratische Bürgergesellschaft. Insofern möchte unsere Grüne Europa-Vision die große Grundsatzdebatte fortführen, welche zahlreiche Europäer*innen mit ihren Ideen für ein föderalistisches, demokratisches Europa immer wieder neu angestoßen haben.