

Gastbeitrag

Um gegen Putin und Xi zu bestehen, muss die EU die „Mutter aller Probleme“ lösen

Teilen Pocket



Staatenlenker: Der russische Präsident Wladimir Putin empfängt in Moskau den chinesischen Präsidenten Xi Jinping. dpa/Sergei Chirikov



FOCUS-Online-Gastautor **Klemens Joos**

Mittwoch, 22.06.2022, 12:11

Es ist die „Mutter aller Probleme“ für die EU: Bei den wichtigsten Themen kann sie nach wie vor nur einstimmig entscheiden. Die Union muss jetzt ihre Regierungsfähigkeit drastisch verbessern, will sie auf Augenhöhe mit den gewaltigen Herausforderungen, aber auch mit den anderen Big Playern wie den USA und China kommen und besser auf Krisen wie den Ukraine-Krieg reagieren können.

Wer die aktuellen Probleme der Europäischen Union (EU) besser verstehen und zur einzig richtigen Lösung finden will, sollte sich mit der Geschichte des Patentschutzes beschäftigen. Schon Anfang der 70er Jahre wurde klar, dass auf Dauer kein Weg an einem EU-weit geltenden Einheitspatent vorbeiführt, erste Verhandlungen wurden geführt. Doch erst ein halbes Jahrhundert später – am 19. Januar 2022 – konnte EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton **in Brüssel** erleichtert den Startschuss geben.

Lissabon-Vertrag leitete die Wende ein

Sicher ein besonders krasses Beispiel für den EU-Hindernismarathon zu wichtigen Reformen. Dessen Ursachen sind vielfältig, aber das entscheidende Hemmnis für eine Einigung war über Jahrzehnte das Prinzip der Einstimmigkeit, dem zufolge jeder Mitgliedstaat mit einem Veto aus seiner Sicht unliebsame Reformen oder Beschlüsse verhindern kann.

Über den Gastautor

Prof. Dr. Klemens Joos lehrt an der Technischen Universität **München** und ist Gründer der international tätigen Münchner EU Politik- und Unternehmensberatung EUTOP



Prof. Dr. Klemens Joos, EU-Experte und TUM-Honoraryprofessor

Nadine Stegemann

Erst der zum 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag **von Lissabon** leitete die Wende ein, weil darin das Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“ auch im Bereich des Binnenmarktes und damit beim Patentschutz angewendet werden durfte. Es sieht vor, dass EU-Mitgliedstaaten eine „Koalition der Willigen“ (Mindestteilnehmer-Zahl: neun) bilden und einen Rechtsakt nur in ihren Ländern einführen dürfen, wenn sich trotz aller Bemühungen nicht alle EU-Staaten darauf verständigen können.

„Mutter aller Probleme“ wird der EU zu schaffen machen

Was ich damit sagen will: Das in Teilen immer noch bestehende Prinzip der Einstimmigkeit hängt der EU auf dem Weg in die Zukunft wie ein Mühlstein um den Hals. Die großen Krisen der EU – Ukraine, Flüchtlinge, Euro – haben ihr Ansehen bei den Bürgern stark beschädigt und die Bedeutung der Mitgliedstaaten gestärkt. Und genau bei diesen Themen – Außen- und Sicherheitspolitik, Außengrenze, Haushalt/Währung – kann die EU nach wie vor nur einstimmig, also mit Zustimmung aller Mitglieder entscheiden. Es liegt aber auf der Hand, dass 27 EU-Mitgliedstaaten sich in aller Regel nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können, wenn überhaupt.

Diese „Mutter aller Probleme“ wird der EU auch in den kommenden Monaten bei der Bewältigung der Folgen der **Ukraine-Krise** zu schaffen machen. Das teilweise Scheitern, sich auf ein rasches Erdöl-Embargo gegen den Aggressor Russland zu verständigen, bietet da nur einen Vorgeschmack. Beim Öl scherte **Ungarns** Viktor Orbán aus, beim Erdgas sind bis auf weiteres auch die Deutschen nicht zum Embargo bereit – zu groß ist die Abhängigkeit. Nicht einmal in der Frage, ob man mit dem **russischen** Präsidenten **Wladimir Putin** noch telefonieren darf, finden die EU-Staaten zu einer gemeinsamen Position.



Russland wird zum Vasall **Chinas**: Der russische Präsident Wladimir Putin und der chinesische Staatspräsident Xi Jinping. Alexei Druzhinin/Pool Sputnik Go

Und sollte die Euro-Krise tatsächlich zurückkehren, wie manche Ökonomen befürchten, weil überschuldete Euro-Mitgliedstaaten wie **Italien** oder **Griechenland** mit massiven Zinsaufschlägen für neue Kredite nicht leben können, dann wäre die EU oder auch die Euro-Gruppe erneut überfordert.

Für Augenhöhe mit USA und China muss EU Regierungsfähigkeit stärken

Aus all dem folgt: Die Union muss ihre „Governance“, ihre Regierungsfähigkeit und damit ihre Handlungsfähigkeit drastisch verbessern, will sie auf Augenhöhe mit den gewaltigen Herausforderungen, aber auch mit den anderen Big Playern wie den USA und China kommen. Dies gilt umso mehr, als mit der Ukraine, Moldau und den Staaten des Westbalkans eine neue Erweiterungsrunde ansteht. Eine EU mit mehr als 30 Mitgliedstaaten – von der belarussischen Grenze bis zum Atlantik, von der Nordsee bis zum Mittelmeer – wird sonst zum Dinosaurier der Weltgeschichte. Es geht aber zugleich darum, dass die EU von ihren Bürgern wieder mehr Zustimmung erfährt. Ihre größten Erfolge – Abschaffung der Grenzen, Freihandel und gemeinsame Währung – sind zur Selbstverständlichkeit geworden.

Es geht also um eine Reform der Union an Haupt und Gliedern. Denn mit dem Vertrag von Lissabon wurde leider nur die Hälfte des Wegs zur Schaffung der Vereinigten Staaten **von Europa** (VSE) zurückgelegt. 2009 war das übrigens ein großer Erfolg, war doch zuvor der Versuch, der EU eine Verfassung zu geben, an Referenden **in Frankreich** und den **Niederlanden** gescheitert. Erhebliche Teile des Verfassungsentwurfs wurden im Lissaboner Vertrag umgesetzt. Dieser Prozess muss nun vollendet werden.



Die EU-Abgeordneten stimmen im zweiten Anlauf über einen Teil des EU-Klimapakets ab (Archivbild). Michael Kappeler/dpa

Stärkung der Rolle der Europäischen Kommission als Regierung der EU

Dazu gehört für mich eine Stärkung der Rolle der Europäischen Kommission als Regierung der EU. Künftig sollte das Europäische Parlament eine Präsidentin/einen Präsidenten vorschlagen, der sich dann ein Kabinett unabhängig von den Wünschen der Mitgliedstaaten zusammenstellt, das sich dann im Europäischen Parlament zur Wahl stellt.

Nicht wiederholen darf sich jedenfalls das Szenario von 2019, als die EVP mit Manfred Weber als Kandidat für den Präsidenten-Job die Europawahl gewinnt und anschließend die Staats- und Regierungschefs mit Ursula von der Leyen eine andere Lösung durchsetzen. Besser kann man das Demokratie-Defizit der EU nicht herausarbeiten. Die Zahl der Kommissare sollte sich künftig an der Zahl der sinnvollen Ressorts orientieren und nicht an der der Mitgliedstaaten. 30 Kommissare und mehr – das kann niemand wollen!

Denkbar wäre natürlich auch eine Direktwahl des Präsidenten der Europäischen Kommission in allen EU-Mitgliedstaaten. Voraussetzung dafür wäre ein Wahlgang in der gesamten EU statt der bisherigen getrennten Wahlen in jedem Mitgliedstaat. Dann würde es auch einen gesamteuropäischen Wahlkampf geben, der das Bewusstsein der Bürger, in einem vereinten Europa zu leben, erheblich stärken würde. Sollte den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ein direkt gewählter Kommissionspräsident zu mächtig sein, weil er der Präsident aller EU-Bürger wäre, kann man sich auch für das deutsche System entscheiden: Präsident würde dann, wer im Europäischen Parlament eine Mehrheit erhält.

Rechte des Europäischen Parlaments müssen weiter gestärkt werden

Auch das Europäische Parlament müsste künftig aus einer Wahl in einem die gesamte EU umfassenden Wahlgebiet mit vereinten Wahllisten hervorgehen. Daran entscheidet sich, ob sich die Vision Winston Churchills von einem Bundesstaat Europa doch noch erfüllt oder ob die EU ein Staatenbund, ein Europa der Vaterländer (Charles de Gaulle) bleibt. Ganz unabhängig davon müssen die Rechte des Europäischen Parlaments weiter gestärkt werden, zum Beispiel beim Aufstellen des Haushalts der EU oder – ganz entscheidend – durch das Recht, Gesetzgebungsverfahren einleiten zu können. Bislang darf das nämlich nur die Europäische Kommission.

Wie bereits dargelegt, ist die weitgehende, wenn nicht gar vollständige Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips zugunsten qualifizierter Mehrheiten von zentraler Bedeutung für die Regierungsfähigkeit der EU. Diesem Prinzip haftet darüber hinaus ein erhebliches Demokratie-Defizit an. Denn während im Bundesrat jedes Bundesland über Stimmen entsprechend seiner Einwohnerzahl verfügt, hat im EU-Rat Malta dasselbe Stimmgewicht wie Deutschland oder Frankreich. Die Folge: 500.000 Malteser können u.a. in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Steuer- und Haushaltspolitik darüber entscheiden, was für rund 450 Millionen EU-Bürger richtig oder falsch ist.

Das sind die großen Reform-Räder. Doch auch kleine Stellschrauben können große Wirkung haben, zum Beispiel das Prinzip der Diskontinuität. Es besagt, dass mit der Konstituierung eines Parlaments nach Wahlen alle Gesetzentwürfe und Vorlagen neu eingebracht und verhandelt werden müssen, die in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht beschlossen wurden. Das gilt für fast alle Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, nicht aber für das Europäische Parlament. Was technokratisch klingt, hat aber eine erhebliche Auswirkung in der Politik. Denn wenn Politiker wissen, dass ein Vorhaben mit dem Ende der Legislaturperiode verfällt, beeilen sie sich in aller Regel, es vorher noch durch das Parlament zu bringen. Die Einführung des Grundsatzes der Diskontinuität könnte sich auf die Arbeit des Europäischen Parlaments also wie ein Turbo auswirken.

Macron: Zwang zur Einstimmigkeit in Schlüsselfragen macht keinen Sinn

Für die Zukunft der EU kommt dem Gipfeltreffen am Ende dieser Woche (23./24. Juni) in Brüssel zentrale Bedeutung zu. Denn der französische Präsident Emmanuel Macron, der derzeit den Ratsvorsitz innehat, will dort über grundsätzliche Reformen der EU diskutieren, nicht zuletzt über die Abschaffung des Einstimmigkeits-Prinzips in zentralen Fragen. Wenn die EU sich schneller entwickeln wolle, mache der Zwang zur Einstimmigkeit in Schlüsselfragen keinen Sinn, befand Macron Anfang Mai zum Abschluss der „Konferenz zur Zukunft Europas“ in Straßburg. „Ich befürworte eine institutionelle Reform.“

Einer der Wege zu dieser Reform ist die Einberufung eines Konvents zur Revision der Verträge“, unterstützte der Franzose die Forderung des Europäischen Parlaments, einen Verfassungskonvent einzuberufen. Für reformbedürftig hält Macron den Maastrichter Vertrag zum Euro und zu einer einheitlichen Geldpolitik oder das Schengen-Abkommen über den Wegfall der EU-Binnengrenzen. Und er möchte künftig generell europäische Investitionen durch europäische Schulden finanzieren.

Das gefällt bei weitem nicht allen in der EU: 13 Mitgliedstaaten, vor allem aus Nord- und Osteuropa, legten sogleich eine Anti-Reformschrift mit dem gewagten Titel „Wir haben bereits ein Europa, das funktioniert“ vor, in der institutionelle Reformen rundweg abgelehnt werden. Damit ist die Idee von der Einberufung eines Verfassungskonvents aber nicht gestorben. Denn dafür ist eben keine Einstimmigkeit der Staats- und Regierungschefs erforderlich, es reicht die einfache Mehrheit. Und was für die Reformer spricht: Ohne Überwindung der Governance-Krise droht dem historischen Projekt der Europäischen Union Lethargie und langsamer Abstieg. Die Welt wartet nicht auf die Europäische Union. Das wissen auch die Reformkritiker.

https://www.focus.de/politik/ausland/eu/gastbeitrag-nur-wenn-die-eu-die-mutter-aller-probleme-loest-kann-sie-gegen-putin-und-xi-bestehen_id_107982498.html

Abgerufen am 22.06.2022

Pour pouvoir faire face à M. Putin et M. Xi, l'Union européenne doit faire tarir la « source de tous les problèmes »

(Prof Dr Klemens Joos, expert de l'Union européenne et professeur honoraire de la TUM)

PREMIÈRE PUBLICATION EN LIGNE DANS « FOCUS ONLINE » (22 juin 2022)

La prise de décision à l'unanimité toujours en vigueur pour toutes les questions de fond est à la « source de tous les problèmes ». L'Union européenne doit accroître considérablement ses capacités à gouverner pour être non seulement à la hauteur des défis énormes mais également sur un pied d'égalité avec les autres acteurs de premier plan comme les États-Unis et la Chine pour pouvoir mieux réagir aux crises telles que la guerre en Ukraine.

Toute personne désireuse de mieux comprendre les problèmes actuels de l'Union européenne (UE) et de pouvoir identifier la seule solution possible devrait étudier l'histoire de la protection par brevet. Après avoir compris qu'on ne pourra plus se passer à long terme d'un brevet européen à effet unitaire (brevet unitaire), de premières négociations furent entamées dès le début des années 1970. Pourtant, il faudra attendre un demi-siècle pour que le Commissaire européen du Marché intérieur Thierry Breton, soulagé, puisse finalement donner le coup d'envoi - le 19 janvier 2022 - à Bruxelles.

Le Traité de Lisbonne amorce un tournant

Il s'agit probablement d'un des exemples démontrant le mieux le marathon d'obstacles à faire au sein de l'UE pour mener des réformes importantes. Les causes en sont multiples, mais pendant des décennies, le principe de l'unanimité constituait le blocage principal des accords. En effet, ce principe permet à tout État membre d'opposer son veto aux réformes ou décisions qu'il juge indésirables.

Ce n'est que le 1^{er} décembre 2009 qu'un tournant s'amorça avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui permettait une « coopération renforcée », et ce aussi dans le cadre du marché intérieur. En conséquence de quoi, ce nouvel outil pouvait s'appliquer également dans le domaine de la protection par brevets. En fait, il donne aux États membres la possibilité de constituer une « coalition de volontaires » (à laquelle un minimum de neuf États membres doivent adhérer) et d'introduire un acte législatif dans leurs pays respectifs si tous les efforts d'aboutir à un accord de tous les États de l'Union européenne restent vains.

« La source de tous les problèmes » donnera du fil à retordre à l'UE

Ce que je veux dire est le suivant : Le principe de l'unanimité qui persiste en partie constitue une pierre d'achoppement pour l'UE sur le chemin vers l'avenir. Les crises importantes auxquelles l'UE doit faire face – l'Ukraine, les réfugiés, l'Euro – ont terni son image auprès des citoyens et ont renforcé le rôle des États membres. C'est précisément sur ces questions – politique étrangère et de sécurité, frontières extérieures, budget / système monétaire – que l'UE ne peut prendre des décisions qu'à l'unanimité, c'est-à-dire avec l'accord de tous les États membres. Pourtant, cela va sans dire que les 27 États membres de l'UE ne vont se mettre d'accord que sur le plus petit dénominateur commun, si accord il y a.

Dans les mois à venir, cette « source de tous les problèmes » donnera du fil à retordre à l'UE pour endiguer les flots des conséquences de la guerre en Ukraine. L'échec partiel d'une entente sur un embargo rapide sur le pétrole livré par l'agresseur russe n'en donne qu'un avant-gout. Le Premier ministre de Hongrie Viktor Orbán oppose son veto quant au pétrole brut livré par oléoduc, dans le domaine du gaz naturel, ce sont les Allemands qui ne sont pas prêts à mettre un embargo – l'état de dépendance étant trop grand. Les États membres de l'UE n'arrivent même pas à s'accorder sur une position commune quant à la question de savoir si oui ou non on peut encore téléphoner au Président russe Vladimir Poutine.

Et si la crise de l'euro devait effectivement resurgir, comme le craignent certains économistes, du fait que des États membres de la zone euro surendettés comme l'Italie ou la Grèce ne peuvent plus assumer les hausses massives des taux d'intérêt pour de nouveaux crédits, l'UE ou même l'Eurogroupe seraient à nouveau dépassés par les événements.

Pour être sur un pied d'égalité avec les États-Unis et la Chine, l'UE doit accroître ses capacités à gouverner

En conclusion: L'Union européenne doit accroître impérativement sa « gouvernance », ses capacités à gouverner et par la même ses capacités à agir pour être à la hauteur des défis énormes et sur un même pied avec les autres acteurs de premier plan tels que les États-Unis et la Chine. Ceci est d'autant plus important que l'UE entre dans une nouvelle phase d'élargissement qui concerne l'Ukraine, la Moldavie et les États des Balkans occidentaux.

Autrement, une Union européenne de plus de 30 États membres – s'étendant de la frontière biélorusse à l'Atlantique, de la mer du Nord à la Méditerranée – connaîtrait le sort des dinosaures dans l'histoire mondiale. En même temps, il est essentiel que l'UE soit à nouveau approuvée par ses citoyens. Ses plus grandes réalisations - l'abolition des frontières, le libre-échange et la monnaie unique - sont devenues choses communes.

Il s'agit donc d'une réforme de l'UE dans son ensemble. Car le traité de Lisbonne n'a malheureusement permis de parcourir que la moitié du chemin qui mène à la création des États-Unis d'Europe. En 2009, ce fut d'ailleurs un grand succès, car auparavant, la tentative de doter l'UE d'une constitution avait échoué suite aux référendums en France et aux Pays-Bas. Le traité de Lisbonne a permis de concrétiser une grande partie du projet de Constitution. Ce processus doit maintenant être mené à son terme.

La Commission européenne doit être consolidée dans son rôle de gouvernement de l'UE

De mon point de vue, la consolidation du rôle de la Commission européenne en tant que gouvernement de l'Union européenne fait partie de ce processus. À l'avenir, le Parlement européen devrait proposer un(e) président(e), qui formerait ensuite un cabinet, en dépit des souhaits des États membres, un cabinet qui se présenterait par la suite aux élections du Parlement européen.

Il faut en tout cas éviter que le scénario de 2019 ne se reproduise. Le PPE avait alors remporté les élections européennes avec Manfred Weber comme candidat au poste de président tandis qu'après, les chefs d'État et de gouvernement avaient imposé une autre solution avec Ursula von der Leyen. On ne peut pas trouver meilleure illustration du déficit démocratique de l'UE. À l'avenir, le nombre de commissaires devrait être déterminé par le nombre de portefeuilles utiles et non par celui des États membres. 30 commissaires et plus - personne ne peut en vouloir !

Bien évidemment, on pourrait aussi envisager une élection au suffrage direct du président de la Commission européenne dans tous les États membres de l'UE à condition qu'il n'y ait qu'un seul scrutin dans toute l'UE, au lieu des élections séparées dans chaque État membre. Dans ce cas, il y aurait d'ailleurs une campagne électorale paneuropéenne, ce qui renforcerait considérablement le sentiment chez les citoyens de vivre dans une Europe unie. Si les chefs d'État et de gouvernement des États membres estiment qu'un président de la Commission élu au suffrage universel détient trop de pouvoir du fait qu'il est le président de tous les citoyens de l'UE, ils pourraient opter pour un système de type allemand : Le président serait alors celui qui aurait remporté la majorité au Parlement européen.

Les droits du Parlement européen doivent être consolidés davantage

De même, l'élection future du Parlement européen devrait se faire sur la base d'un scrutin paneuropéen avec des listes électorales communes. C'est ainsi que se décidera si la vision de Winston Churchill d'un État fédéral européen pourra encore se réaliser ou si l'UE restera une confédération d'États, une Europe des nations (Charles de Gaulle). Indépendamment de cela, les droits du Parlement européen doivent être consolidés, par exemple lors de la préparation du budget de l'UE ou - aspect primordial - par le droit d'initier des procédures législatives. Jusqu'à présent, seule la Commission européenne est habilitée à le faire.

Comme expliqué précédemment, l'abandon généralisée, voire totale, du principe de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée est essentielle pour ce qui est de la capacité à gouverner de l'UE car ce principe de l'unanimité se caractérise par un déficit démocratique considérable. En effet, alors qu'au Bundesrat, chaque Land dispose de voix en fonction de son nombre d'habitants, au Conseil de l'UE, Malte a la même voix que l'Allemagne ou la France. Il en résulte qu'en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que de politique fiscale et budgétaire, pour ne citer que ces exemples, 500.000 Maltais peuvent décider ce qui bien ou mal pour les quelques 450 millions de citoyens de l'Union européenne. Ce sont les grands courants de la réforme. Pourtant, les petits ruisseaux font les grandes rivières, il suffit de penser au principe de la discontinuité. Cela signifie que lorsqu'un parlement est constitué après des élections, toutes les propositions législatives et tous les projets de loi qui n'ont pas été adoptés au cours de la législature précédente doivent être réintroduits et rediscutés, une procédure qui est suivie par quasi tous les parlements des États membres de l'UE à l'exception du Parlement européen. Ce qui paraît technocratique a pourtant un impact considérable sur la politique. En effet, sachant que toute initiative est considérée comme réglée à la fin de la législature, les hommes politiques veillent en général à la faire adopter par le Parlement avant cette échéance. L'introduction du principe de la discontinuité pourrait donc avoir l'effet d'un véritable accélérateur sur le travail du Parlement européen.

Macron : Maintenir le barrage de l'unanimité dans tous les domaines de fond n'a pas de sens

Le sommet qui se tiendra à Bruxelles à la fin de la semaine (23 et 24 juin 2022) est d'une importance capitale pour l'avenir de l'UE. En effet, le président français Emmanuel Macron, qui assure actuellement la présidence du Conseil, veut profiter de cette occasion pour discuter de réformes fondamentales de l'UE, notamment de la suppression du principe de l'unanimité pour les questions de fond. Si l'UE veut progresser plus rapidement, il faut lever le barrage du vote à l'unanimité sur les questions de fond, a déclaré Macron début mai à l'issue de la « Conférence sur l'avenir de l'Europe » à Strasbourg. « Je suis partisan d'une réforme institutionnelle. »

« L'une des voies menant à cette réforme est la convocation d'une convention pour la révision des traités », a déclaré le président français en soutenant la demande du Parlement européen de convoquer une convention constitutionnelle. M. Macron estime que le traité de Maastricht sur l'euro ainsi que sur une politique monétaire unique ou l'accord de Schengen sur la suppression des frontières intérieures de l'UE doivent être revus.

Et il souhaite qu'à l'avenir, les investissements européens soient systématiquement financés par la dette européenne. Cela ne convient pas à tout le monde au sein de l'UE, loin de là: Treize États membres, en majorité d'Europe du Nord et de l'Est, ont aussitôt publié une déclaration anti-réforme au titre audacieux : "Nous avons déjà une Europe qui fonctionne", qui rejette en bloc les réformes institutionnelles. Mais cela ne signifie pas que l'idée de convoquer une convention constitutionnelle est enterrée. Il est de fait que, dans ce cas précis, l'unanimité des chefs d'État et de gouvernement n'est pas requise, la majorité simple suffit. Et ce qui parle pour les réformateurs : Si la crise de la capacité à gouverner n'est pas surmontée, le projet historique de l'Union européenne risque de tomber en léthargie et d'aller lentement à l'abîme. Le monde n'attend pas après l'Union européenne. Les critiques de la réforme en sont également conscients.