# Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen

*Otto Schmuck*[*]

*On 1 March 2017, President Jean-Claude Juncker presented the "White Paper on the Future of Europe" with five scenarios for the development until 2025. The aim of the Commission was to stimulate and structure a broad public debate. In addition, the Commission published five reflection papers to illustrate the impact of the scenarios on key policy areas. Heads of state or government of the member states, EU institutions, associations and EU citizens participated in the discussion on the white paper. A special interest in scenario 3 "Those who want more do more" can be identified – also with regard to a possible further development of the cooperation between the Euro countries. In his 2017 State of the Union Speech, Juncker himself supported a mix of scenarios and placed great importance on preventing a split between euro countries and non-euro countries.*

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker legte am 1. März 2017 das „Weißbuch zur Zukunft Europas" vor.[1] Die Europäische Kommission nutzte das damals bevorstehende 60. Jubiläum der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März, um der Diskussion über die weitere Entwicklung der Europäischen Union (EU) neue Impulse zu geben.

Juncker wählte dabei ausdrücklich nicht den Weg, einen klar definierten und ambitionierten eigenen Vorschlag vorzulegen, wie es seine Vorgänger Roy Jenkins 1980 mit dem Mandatsbericht zur Überwindung der Haushaltsprobleme der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG)[2] und vor allem Jacques Delors mit dem nach seiner Vorlage im April 1989 intensiv diskutierten Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion gemacht hatten.[3] Die Ausarbeitung klarer Zielvorstellungen hätte auch von Juncker erwartet werden können, gilt die Kommission doch entsprechend ihrer vertraglichen Rolle als Initiativorgan und als „Hüterin der Verträge". Stattdessen präsentierte Juncker für den Zeithorizont 2025 fünf Szenarien, die eine große Bandbreite abdecken, und forderte die EU-Institutionen, mit EU-Fragen befasste Akteure der nationalen und auch der regionalen Ebenen sowie Nichtregierungsorganisationen auf, diese aktiv zu diskutieren.[4] Die Kommission gab auch den EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Möglichkeit zur Stellungnahme im Internet.[5] Die Auswertung aller Rückmeldungen sollte in die Positionierung der Kommission einfließen. In seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 nahm Kommissionspräsident

* Dr. Otto Schmuck, Lehrbeauftragter der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Leiter der Europaabteilung des Landes Rheinland-Pfalz a.D.

1 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025.

2 Siehe Werner Weidenfeld/Bruno Bengel u.a.: Nur verpasste Chancen? Die Reformberichte der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1983, S. 55ff.

3 Siehe Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Jacques Delors Chairman: Report on economic and monetary union in the European Community, Presented April, 17, 1989.

4 Europäische Kommission: Kommission legt Weißbuch zur Zukunft Europas vor: Wege zur Wahrung der Einheit in der EU27, Pressemitteilung, IP/17/385.

5 Siehe Europäische Kommission: Rückmeldungen zum Weißbuch „Die Zukunft Europas", abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/feedback-future-europe_de (letzter Zugriff: 25.9.2017).

 DOI: 10.5771/0720-5120-2017-4-276

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Juncker hierauf Bezug und legte detaillierte Vorschläge zur Reform der EU vor, die aber nur sehr indirekt auf die fünf Szenarien des Weißbuchs Bezug nahmen.[6]

## Warum dieses Weißbuch?

Die europäische Einigung befindet sich nach wie vor in einer Krisensituation mit höchst unterschiedlichen Facetten.[7] Angesichts der von vielen Akteuren und Beobachtern mit dem Begriff „Polykrise" beschriebenen Lage der EU erscheinen eine Debatte zu ihrer weiteren Entwicklung und nachfolgend konkrete Reformschritte in der Tat dringend geboten und überfällig. Die Wirtschafts- und Finanzkrise ist längst noch nicht in allen EU-Staaten überwunden, die Einhaltung der vereinbarten Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts liegt für die meisten Euro-Staaten in weiter Ferne, der Zustrom von Flüchtlingen stellt auf nicht absehbare Zeit eine unbewältigte Herausforderung dar und nach dem überraschenden Ergebnis des britischen Brexit-Referendums wurde erstmals ein Antrag auf Austritt aus der EU gestellt. Hinzu kommt die schwindende Unterstützung für das Einigungsprojekt. Der früher zumeist vorhandene „permissive consensus", wonach die europäische Einigung positiv bewertet und dieses Ziel von einer breiten Mehrheit der EU-Bevölkerung unterstützt wird, gehört seit langem der Vergangenheit an.[8]

Häufig kritisiert wird neben der mangelnden Fähigkeit der EU zur Krisenbewältigung und der starken Orientierung auf die Wirtschaftspolitik vor allem auch ihre als unzureichend empfundene außenpolitische Handlungsfähigkeit angesichts der weltweiten Krisenherde und der unberechenbaren Handlungsweisen wichtiger Akteure wie Donald Trump, Recep Tayyip Erdoğan und Wladimir Putin. So ist es wenig verwunderlich, dass sich regelmäßig eine große Mehrheit der befragten EU-Bürgerinnen und -Bürger für eine gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der EU-Mitgliedstaaten ausspricht.[9]

Eine einvernehmliche und zukunftsgerichtete Bewältigung der Krisen und die notwendigen Reformschritte werden jedoch dadurch erschwert, dass die gemeinsame Wertebasis, die in den Gründungsverträgen und vor allem auch in der Europäischen Grundrechtecharta niedergelegt ist, keineswegs mehr in allen Mitgliedstaaten Grundlage des Handelns der Regierungen ist. Die Bereitschaft zu Solidarität und zur gemeinsamen Problemlösung kann keineswegs mehr vorausgesetzt werden. Deutliche Belege hierfür sind die von der Kommission im April 2017 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn wegen diskriminierender Gesetze zu aus dem Ausland finanzierten nichtstaatlichen Organisatio-

6 Europäische Kommission, Präsident Jean-Claude Juncker: Rede zur Lage der Union 2017. Brüssel, 13. September 2017, SPEECH/17/3165.

7 Siehe u.a. Eckhard Lübkemeier/Nicolai von Ondarza: Im Schatten der Poly-Krise. Leitlinien für eine Erneuerung der EU nach dem Jubiläums-Gipfel in Rom, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 15/2017; Yvonne Braun: Nach der Krise ist vor der Krise – die ‚Flüchtlingskrise' als Herausforderung für den Zusammenhalt in der EU, in: *integration* 4/2016, S. 333ff.

8 Zwischen 1988 und 1992 lag bei Befragungen der Prozentsatz derjenigen, die die EG-Mitgliedschaft ihres Landes befürworten, regelmäßig zwischen 65 und 71 Prozent; für den Zeitraum 2010 bis 2017 bewegte sich der entsprechende Wert in der nunmehr auf 28 Staaten angewachsenen EU jeweils nur noch zwischen 30 und 41 Prozent; siehe Europäische Kommission: 40 Years Eurobarometer, Brüssel 2013, S. 1; sowie Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 87. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Frühjahr 2017, S. 19.

9 Siehe aktuell Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 86. Ansichten der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union, Herbst 2016, S. 5; hier hatten sich 75 Prozent der Befragten für dieses Ziel ausgesprochen.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

nen und zum gesetzlichen Rahmen für Hochschuleinrichtungen[10] sowie jenes im Juni 2017 gegen Ungarn, Polen und die Tschechische Republik mit dem Ziel eingeleitete Verfahren, die Verpflichtung dieser EU-Staaten durchzusetzen, entsprechend der Beschlusslage im Rat der EU und dem geltenden Recht Flüchtlinge aufzunehmen.[11] In seinem Urteil vom 6. September 2017 wies der Gerichtshof eine entsprechende Nichtigkeitsklage der Slowakischen Republik und Ungarns, die von Polen unterstützt wurde, gegen den Beschluss des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland ab. In der Urteilsbegründung hierzu wurde betont, Art. 78 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestatte es dem Rat, „[…] Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen, wie er es beim Erlass des angefochtenen Beschlusses getan hat. Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verbietet es, dass der Europäische Rat diese Abstimmungsregel ändert."[12]

Bei dieser Situationsbeschreibung darf aber auch nicht außer Acht gelassen werden, dass die EU auf unbestreitbare Erfolge verweisen kann.[13] Hierzu gehören vor allem die Bewahrung von Frieden im Inneren, Wohlstand, Stabilität, soziale Sicherheit und Wachstum. Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vor 60 Jahren, der Vorgängerin der heutigen EU, wurde der Kreis der Mitgliedstaaten von sechs auf 28 erweitert. Die Vertragsziele wurden weitgehend erreicht. Vor allem die Verwirklichung des Binnenmarktes wird als Erfolg gewertet. Zudem wurde das Aufgabenspektrum der Gemeinschaft erheblich erweitert.

Insgesamt kann diese positive Bilanz jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aufbruchsstimmung der Gründungsjahre verflogen ist und seit Jahren schon nach neuen Begründungen und Zielen – einem neuen europäischen Narrativ – gesucht wird.[14] Möglicherweise kann die Diskussion über das Weißbuch zur Zukunft Europas hierfür Ansatzpunkte liefern.

## Aufbau des Weißbuchs

Neben einem kurzen historischen Rückblick enthält das Weißbuch einen Analyseteil mit einer Auflistung von Faktoren, die die Zukunft Europas prägen werden, fünf Szenarien für ein Europa im Jahr 2025 und Vorschläge zur weiteren Behandlung des Weißbuchs. In einem Anhang werden zudem die Auswirkungen der Szenarien in den Politikbereichen veranschaulicht.

10 Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn wegen Hochschulgesetz und NGO-Gesetz, in: juris.de, 13. Juli 2017.

11 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Vertragsverletzungsverfahren gegen Tschechien, Ungarn und Polen wegen Flüchtlingspolitik, 14. Juni 2017.

12 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. September 2017 *(Slowakische Republik und Ungarn/Rat der Europäischen Union)* zu den verbundenen Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, RZ 148.

13 Siehe hierzu aktuell Philipp Ehmer/Martin Müller/Stephanie Schoenwald: Was hat uns die EU gebracht? – eine Bilanz aus 60 Jahren europäischer Integration, KfW Research: Fokus Volkswirtschaft 163/2017.

14 Siehe hierzu u.a. Ronja Kempin/Nicole Koenig: Das europäische Narrativ muss mutiger vorangetrieben werden, in: Tagesspiegel Causa, 17. Juli 2017; Wolfgang Streeck: Narrative über Europa. Geschichten, Märchen, Sakralisierungen und andere dienliche Konstrukte, in: Lettre International 117/2017, S. 59ff.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Im Einleitungsteil wird – etwas verkürzt – als Beginn der europäischen Einigung und als einziges Bezugsdokument auf das von Altiero Spinelli und Ernesto Rossi 1941 auf der italienischen Gefangeneninsel verfasste „Manifest von Ventotene" verwiesen.[15] Sicherlich ist es der angestrebten Kürze und Prägnanz geschuldet, dass in diesem Kontext nicht die Namen anderer Protagonisten und Vordenker wie Graf Coudenhove-Kalergi, Winston Churchill, Aristide Briand, Gustav Stresemann, Robert Schuman oder Hendrik Brugmans zumindest erwähnt werden.[16] Vor dem Hintergrund der kriegs- und konfliktgeladenen Vergangenheit Europas wird auf die herausragende Errungenschaft der europäischen Einigung – mehr als 70 Jahre Frieden – hingewiesen. Kurz skizziert wird auch die durch Erweiterung und Vertiefung gekennzeichnete Entwicklungsgeschichte von EG und EU.

Im zweiten Teil des Weißbuchs werden die Faktoren benannt, die nach Auffassung der Kommission die Zukunft Europas prägen werden, wobei in der Darstellung Europa in der Regel mit der EU gleichgesetzt wird. Diese Faktoren sind:

- ein schrumpfender Anteil Europas an der Weltbevölkerung,
- ein geringer werdender Anteil Europas am weltweiten Bruttoinlandsprodukt,
- eine rückläufige Bedeutung des Euro als Weltwährung durch wachsende Konkurrenz aus China,
- die Stellung der EU als größter Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe,
- eine hohe Arbeitslosigkeit,
- eine Überalterung der EU-Bevölkerung,
- ein hoher Sozialstandard in der EU,
- wachsende internationale Bedrohungen und Sorgen um die Sicherheit der Außengrenzen,
- ein Auseinanderklaffen von Erwartungen der Bevölkerung und Handlungsmöglichkeiten der EU,
- Veränderungen der Beteiligungsmöglichkeiten der EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie ihrer Zugänge zu Informationen.

Die Analyse endet mit dem Hinweis, dass viele dieser Faktoren einem beschleunigten Wandel unterliegen und sich die Art und Weise, wie Demokratie funktioniert, verändern wird. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssten schneller agieren, mehr Rechenschaft ablegen und gemeinsame Beschlüsse besser und schneller in die Tat umsetzen.

Zum weiteren Vorgehen heißt es, die Kommission wolle mit diesem Weißbuch „eine ehrliche und umfassende Debatte mit den Bürgerinnen und Bürgern darüber anstoßen, in welche Richtung sich Europa in den kommenden Jahren entwickeln sollte. Jede Stimme sollte gehört werden".[17] Zur Konkretisierung der im Folgenden zusammengefassten fünf Szenarien werde die Kommission bis zur Sommerpause 2017 fünf Reflexionspapiere zu den Auswirkungen der Szenarien in besonders wichtigen Aufgabenbereichen vorlegen.

15 Altiero Spinelli/Ernesto Rossi: The Ventotene Manifesto, Padua 1988.

16 Siehe hierzu u.a. Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen 1990; Claus Schöndube/Christel Ruppert: Eine Idee setzt sich durch. Der Weg zum vereinigten Europa, Hangelar bei Bonn 1964; Rolf Hellmut Foerster: Die Idee Europa 1300-1946. Quellen zur Geschichte der politischen Einigung, München 1963; Günter Gehl: Europa. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, 2. Auflage, Saarbrücken 1989; Adolf Schröder: „Völker Europas, findet euch selbst!" – Beiträge zur Ideengeschichte der Europabewegung in Deutschland, Oldenburg 2007.

17 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 2017, S. 26.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Präsident Juncker werde die Vorstellungen der Kommission zur Zukunft Europas dann in seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 präzisieren, bevor im Dezember 2017 auf der Tagung des Europäischen Rates erste Schlussfolgerungen gezogen werden könnten. Rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2019 könne dann über die weitere Vorgehensweise entschieden werden.

### Die fünf Zukunftsszenarien

Die vorgestellten Szenarien haben die Strukturierung der Debatte zur Zukunft der EU zum Ziel, wobei das Jahr 2025 als Zielhorizont angegeben wird. Vorausgesetzt wird bei allen Szenarien, dass die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten auch nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs gemeinsam als Union voranschreiten. Dies bedeutet konkret, dass weitere Austritte aus der EU oder gar die vereinzelt diskutierte Variante einer Auflösung der derzeitigen EU, evtl. in Verbindung mit der Neugründung einer vertieften Gemeinschaft in kleinerem Rahmen,[18] als mögliche Alternativen ausgeschlossen werden. Auch nicht berücksichtigt wird, weil derzeit kaum realisierbar, die Schaffung eines europäischen Bundesstaates.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Szenarien keine detaillierten Blaupausen darstellen und sich zum Teil auch überschneiden. Eine Reduzierung der Perspektiven auf „mehr" oder „weniger" Europa führe in die Irre und sei zu einfach gedacht. Stattdessen würden Optionen aufgezeigt, die „von der Fortsetzung des Status quo über veränderte Handlungsbereiche und Prioritäten bis zum partiellen oder gemeinsamen Sprung nach vorn" reichten.[19] Es gebe Überschneidungen zwischen den Szenarien; sie schlössen sich weder gegenseitig aus, noch seien sie erschöpfend. Rechtliche und institutionelle Auswirkungen würden bewusst ausgeklammert. Hierüber würde in einem zweiten Schritt entschieden, wenn man sich über die Ziele klar sei. Das Motto lautet also „form follows function". Das Endergebnis der Diskussion hierüber werde letztlich zeigen, welche Kombination der Elemente aus den fünf Szenarien am besten dazu geeignet ist, das Einigungsprojekt im Sinne der Bürgerinnen und Bürger voranzubringen.[20]

Entsprechend diesen Überlegungen und Vorgaben werden die folgenden fünf Alternativen präsentiert und jeweils mit ihren Vor- und Nachteilen sowie ihren Auswirkungen für die Politik erläutert:[21]

*Szenario 1 – Weiter wie bisher:* Die EU setzt ihren bisherigen Kurs fort und konzentriert sich dabei auf die Umsetzung ihrer Reformagenda entsprechend den Politischen Leitlinien der Kommission und der am 16. September 2016 von den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten angenommenen Erklärung von Bratislava.[22]

Bereits durch den Namen „Weiter wie bisher" wird das erste Szenario erkennbar negativ konnotiert. In einer wie auch immer gearteten Krisensituation wird das Festhalten am bisherigen Kurs wohl kaum als erfolgversprechendes Rezept gelten können. In der Sache wird dieses Labelling allerdings dem damit umschriebenen Vorgehen kaum gerecht. Möglich

18 Christoph B. Schiltz: Dann besser die EU auflösen und sie neu gründen, in: WeltN24, 13. September 2016.
19 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 2017, S. 15.
20 Ebenda.
21 Ebenda, S. 16ff.
22 Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan. Bratislava, 16. September 2016.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

wäre auch gewesen, dieses Szenario mit „Fortführung der beschlossenen Reformagenda" zu umschreiben. Denn die Politischen Leitlinien der Kommission und die von 27 Mitgliedstaaten angenommene „Erklärung von Bratislava" belegen Reformwillen und zeigen die vorhandenen positiven Entwicklungsmöglichkeiten. Auch der in diesem Szenario erwähnte Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden" der fünf Präsidenten enthält ambitionierte Vorschläge, die über ein bloßes „Weiter so" deutlich hinausgehen.[23] Allerdings fehlt es bisher am politischen Willen zur Realisierung der in den genannten Dokumenten enthaltenen Vorschläge.

*Szenario 2 – Schwerpunkt Binnenmarkt:* Die EU konzentriert sich in starkem Maße auf den Binnenmarkt, da die 27 Mitgliedstaaten in immer mehr Politikbereichen nicht willens und in der Lage sind, gemeinsam zu agieren.

Das im zweiten Szenario präferierte Binnenmarktkonzept als zentrale Aufgabe der EU dürfte vor allem für das Vereinigte Königreich interessant sein, das jedoch im Gefolge der Brexit-Entscheidung gerade die EU verlässt. Möglicherweise werden sich einige besonders marktwirtschaftlich orientierte EU-Staaten in einer Nettozahlerposition für diesen Ansatz interessieren, doch ist die EU bereits heute über diesen Aggregatzustand weit hinaus. Für die Mehrzahl der Mitglieder wäre dieses Modell – vor allem wegen der damit verbundenen weitreichenden negativen Auswirkungen für die Sozial- und Regionalpolitik – keinesfalls akzeptabel. Gerade die osteuropäischen EU-Staaten erwarten Solidarität und finanzielle Unterstützung. Beides wäre in einem reinen Binnenmarktkonzept von untergeordneter Bedeutung.

*Szenario 3 – Wer mehr will, tut mehr:* Die EU verfährt weiter wie bisher, gestattet jedoch interessierten Mitgliedstaaten, gemeinsam in bestimmten Politikbereichen wie Verteidigung, innerer Sicherheit oder Sozialpolitik voranzuschreiten. Es entstehen eine oder mehrere „Koalitionen der Willigen".

Angesichts der Notwendigkeit von Fortschritten bei fehlender Zustimmung aller Beteiligten kommt Szenario 3 „Koalition der Willigen" besondere Aufmerksamkeit zu, da es den Status quo im Kreise aller sichert und zugleich Fortschritte für die dazu Bereiten ermöglicht. Bei entsprechendem politischen Willen und Ausschöpfung der vertraglichen Möglichkeiten könnte dieses Konzept zumindest in Teilen auch im Rahmen von Szenario 1 verfolgt werden. Der Unterschied zu Szenario 1 besteht also vor allem darin, die vorhandenen Handlungsmöglichkeiten in stärkerem Maße als bisher zu nutzen. Die Europäischen Verträge bieten mit dem Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 Vertrag über die Europäische Union (EUV) i.V.m. Art. 326-334 AEUV entsprechende Handlungsmöglichkeiten, die aber bisher nur in sehr wenigen Fällen ernsthaft angestrebt und bisher kaum realisiert wurden und werden: Scheidungsrecht, Europäisches Patentamt, Europäische Staatsanwaltschaft und Finanztransaktionssteuer sind bisher wenig überzeugende Beispiele für diese Herangehensweise. Für den Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellt zudem der Art. 42 Abs. 6 EUV das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zur Verfügung. Zudem könnten – wie dies bei der Begründung der Schengen-Zusammenarbeit zunächst der Fall war – zwischen den an Fortschritten interessierten EU-Staaten internationale Verträge außerhalb des EU-Primärrechts abgeschlossen werden.

23 Jean-Claude Juncker/Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22. Juni 2015.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Die Nutzung derartiger Instrumente birgt allerdings insofern erkennbare Risiken, als nicht ein fester Kreis von Mitgliedstaaten – etwa die Mitglieder des Euroraums – voranginge. Stattdessen entstünden je nach Materie jeweils unterschiedliche Formationen, z.B. im Verteidigungsbereich, bei der Terrorbekämpfung oder der Steuerpolitik. Damit rückt das Modell der variablen Geometrie oder gar das „Europa à la carte" in Reichweite, das die Gefahr der Entsolidarisierung in sich birgt. Jeder Mitgliedstaat engagiert sich lediglich dort, wo er Vorteile sieht. Ein Interessenausgleich wie bisher in Paketlösungen findet in einem solchen Modell nicht mehr statt.

*Szenario 4 – Weniger, aber effizienter:* Die EU konzentriert sich darauf, in ausgewählten Bereichen rascher mehr und bessere Ergebnisse zu erzielen, überlässt zugleich andere Tätigkeitsbereiche den Mitgliedstaaten.

Das vierte Modell würde eine Reduzierung der EU auf einige wenige Kernaufgaben bedeuten. Dort aber könnte die EU besonders wirkungsvoll handeln. Allerdings ist kaum absehbar, wo neben dem Binnenmarkt derartige vorrangige Handlungsfelder – möglichst mit allen 27 Mitgliedern – liegen könnten. Ob eine Vertiefung im Klima- und Umweltschutz bspw. von den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten mitgetragen würde, ist mehr als fraglich. Zudem ergäben sich absehbare Konflikte darüber, aus welchen Tätigkeitsbereichen sich die EU zurückziehen sollte.

*Szenario 5 – Viel mehr gemeinsames Handeln:* Die Mitgliedstaaten beschließen, mehr Kompetenzen und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen. Auf EU-Ebene werden rascher Entscheidungen getroffen, die zügig umgesetzt werden. Zur Finanzierung würden mehr Mittel über den EU-Haushalt bereitgestellt. Die EU wird außenpolitisch gestärkt, eine Europäische Verteidigungsunion geschaffen. Die EU spräche auf der internationalen Ebene in Handelsfragen mit einer Stimme und wäre in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten. Zudem wird der Binnenmarkt in den Bereichen Energie, Digitalisierung und Dienstleistungen vollendet und das Euro-Währungsgebiet weiter entwickelt, wobei alle dazu bereiten Mitgliedstaaten sich anschließen können. In diesem Rahmen werden fiskalische, soziale und steuerliche Fragen sowie die europäische Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor wesentlich stärker koordiniert. Die EU stellt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können.

Die Kommission zeigte sich bei der Konzeption dieses Szenarios deutlich zurückhaltender, als dies etwa im Europäischen Verfassungskonvent 2002/2003 der Fall war, dessen Ergebnis die Ausarbeitung des bundesstaatlich strukturierten „Vertrags über eine Verfassung für Europa" war.[24] Die Erfahrungen mit dem 2005 infolge negativer Referenden in den EU-Gründungsstaaten Niederlande und Frankreich gescheiterten europäischen Verfassungsprojekt und die weit verbreitete Europaskepsis waren sicherlich für die vorsichtigen Formulierungen der Kommission bei der Skizzierung dieses im Vergleich zu den anderen ambitioniertesten Szenarios ursächlich. Grundlegende Reformen erschienen zum Zeitpunkt der Vorlage des Weißbuchs angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses im Kreis der 27 wenig realistisch, sollten jedoch im Rahmen einer breit angelegten Diskussion über die Zu-

24 Siehe hierzu Thomas Läufer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Entwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 427, Bonn 2004.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

kunft der EU durchaus ihren Platz haben. Die Aussichten hierfür haben sich mit der Wahl von Emmanuel Macron deutlich verbessert, der u.a. eine „Neugründung Europas" fordert.

### Konkretisierung in fünf Diskussionspapieren

Zur Veranschaulichung ihrer Vorstellung und zur Konkretisierung der Auswirkungen der Szenarien auf zentrale Politikbereiche legte die Kommission im Zeitraum April bis Juni 2017 fünf Diskussionspapiere vor. Ausführungen zur historischen Entwicklung der behandelten Aufgabenfelder folgen aktuelle Zustands- und Problemanalysen, eine Auflistung von Faktoren des Wandels und Zukunftsperspektiven. Dabei wird in sehr unterschiedlicher Weise auf die Szenarien des Weißbuchs Bezug genommen. Lediglich im Papier zu den künftigen Finanzen werden alle fünf im Weißbuch enthaltenen Szenarien explizit zugrunde gelegt. Das Papier zur sozialen Dimension enthält Aussagen zu lediglich drei Szenarien, im Papier zur Verteidigung werden drei eigene Szenarien entwickelt. In den Papieren zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie zur Globalisierung werden andere – zum Teil zeitliche – Analysekategorien verwendet. Insofern wird deutlich, dass die Szenarien in ihrer Gesamtheit in konkreten Handlungsfeldern nur sehr bedingt anwendbar sind.

Als Erstes wurde im April 2017 das *Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas* vorgelegt.[25] Im Vordergrund standen hierbei die Fragen, wie der Lebensstandard in der EU aufrecht erhalten, mehr und bessere Arbeitsplätze geschaffen, wie Menschen bedarfsorientiert qualifiziert und wie ein größerer Zusammenhalt der Gesellschaft sichergestellt werden könnten. Diese Fragen wurden entsprechend den drei Szenarien „Schwerpunkt Binnenmarkt", „Koalition der Willigen" sowie „Viel mehr gemeinsames Handeln" abgearbeitet. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die vorgestellten Ideen weder normativ noch restriktiv sind. Ziel sei es vielmehr, einen Reflexionsprozess in Gang zu setzen, damit anschließend gehandelt werden könne.

Das im Mai vorgelegte Papier *Die Globalisierung meistern*[26] nimmt auf die Szenarien des Weißbuchs nur sehr indirekt Bezug. Stattdessen befasst es sich intensiv sowohl mit außenpolitischen Aspekten des Themas als auch mit den Auswirkungen der Globalisierung im Inneren. In der Außenpolitik gehe es um eine nachhaltige Weltordnung, die auf anerkannten Regeln und einer gemeinsamen Agenda beruhen müsse. Schädliche und unfaire Verhaltensweisen wie Steuerhinterziehung, unzulässige staatliche Beihilfen oder Sozialdumping seien generell zu bekämpfen, die EU müsse weltweit für hohe Sozial- und Umweltstandards sorgen. Sie könne sich u.a. für wirksame Handelsschutzinstrumente und die Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs einsetzen. Zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger im Inneren der EU vor den Auswirkungen der Globalisierung und zur Förderung ihrer Teilhabe gehe es darum, Wohlstand durch eine bessere Steuerpolitik, durch vermehrte Investitionen in Innovationen und mit Hilfe von sozialpolitischen Instrumenten gerechter zu verteilen. Hinzukommen müssten lebenslange Bildungs- und Ausbildungsangebote. Auch künftig müssten benachteiligte Regionen aus den EU-Strukturfonds unterstützt werden. Der EU-Fonds für die Anpassung an die Globalisierung ermögliche es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die etwa durch die Verlagerung ihrer Unternehmen arbeitslos geworden sind, einen anderen Job zu finden.

25 Europäische Kommission: Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, COM(2017) 206.
26 Europäische Kommission: Reflexionspapier. Die Globalisierung meistern, COM(2017) 240.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Das *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* wurde Ende Mai 2017 veröffentlicht.[27] Auch in diesem Papier gibt es kaum Bezüge zu den fünf Szenarien des Weißbuchs. Die gemachten Vorschläge könnte man jedoch insgesamt in Szenario 3 „Koalition der Willigen" einordnen, da aktuell lediglich 19 der 28 bzw. künftig 27 EU-Staaten dem Euroraum angehören. Allerdings haben entsprechend den vertraglichen Regelungen alle Staaten der EU-27 – mit Ausnahme Dänemarks – die Verpflichtung, bei Einhaltung der vereinbarten Kriterien der WWU beizutreten und den Euro einzuführen. Das Reflexionspapier enthält zur weiteren Entwicklung der WWU verschiedene Maßnahmen zur Vollendung der Finanzunion, vor allem auch mit dem Ziel, mögliche Risiken durch Banken zu begrenzen, und dem Ziel einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz. Im Vordergrund steht hierbei das Handeln der Mitgliedstaaten. Diese könnten die bereits bestehenden Strukturen durch verbesserte wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters und durch die Verknüpfung von finanzieller Unterstützung aus dem EU-Haushalt mit Strukturreformen stärken. Angesprochen werden auch – in sehr vorsichtiger Form – neue Instrumente zur makroökonomischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets sowie die Notwendigkeit, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Wirksamkeit der WWU-Architektur schrittweise zu verbessern.

Die Vorschläge werden in zwei Phasen eingeteilt: Bis Ende 2019 gehe es darum, die Banken- und die Kapitalmarktunion zu vollenden. Die zweite Phase, von 2020 bis 2025, stünde im Zeichen der Vollendung der WWU-Architektur. Sie würde weiterreichende Maßnahmen zur Ergänzung der Finanzunion umfassen, darunter gegebenenfalls die Schaffung einer sicheren europäischen Anlage, die den US-Staatsanleihen vergleichbar ist, und eine Änderung der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Staatsanleihen. Ergänzend könne eine fiskalische Stabilisierungsfunktion ins Auge gefasst werden, woraus sich eine umfassendere Änderung der institutionellen Architektur ergeben könnte.

Das *Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung* wurde am 7. Juni 2017 in Brüssel vorgestellt.[28] Einleitend wird darauf hingewiesen, dass die EU dem Kontinent eine noch nie dagewesene Zeit des Friedens gebracht habe. Die Sicherheit werde jedoch durch die zunehmende Instabilität in der Nachbarschaft Europas und in der Welt sowie durch neue Bedrohungen aufgrund wirtschaftlicher, ökologischer und technologischer Faktoren gefährdet. Die Bürgerinnen und Bürger seien deshalb zunehmend um ihre Sicherheit besorgt und richteten ihren Blick auf die Union, von der sie Schutz erhofften. Der Ansatz der EU sei eine Mischung aus „soft" und „hard power". Als Mittel der Konfliktprävention stünden neben sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumenten Diplomatie, Sanktionen, Entwicklungszusammenarbeit und Handel zur Verfügung. Im Hinblick auf die weitere Entwicklung bis 2025 präsentiert das Papier unter der Überschrift „Europa 2025 – auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion" drei eigene Szenarien: „Zusammenarbeit im Sicherheits- und Verteidigungsbereich", „Geteilte Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung" und „Gemeinsame Verteidigung und Sicherheit". Ziel des zuletzt genannten Szenarios sei die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen EU-Verteidigungspolitik, die in eine gemeinsame Verteidigung auf der Grundlage von Art. 42 EUV

27 Europäische Kommission: Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291.

28 Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

mündet. Dies ermögliche einer Gruppe von Mitgliedstaaten, eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Verteidigung zu begründen. Deren Ausgestaltung bleibe weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Das Stichwort „Europäische Armee" ist in dem Dokument nicht enthalten.

Zuletzt wurde schließlich am 28. Juni 2017 das *Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen* präsentiert, das unter der Federführung von Haushaltskommissar Günther Oettinger und Regionalkommissarin Corina Crețu erstellt wurde.[29] Einleitend wird auf die Diskrepanz zwischen den großen Erwartungen an die EU und dem geringen Volumen des EU-Haushalts hingewiesen, der lediglich rund 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten ausmacht. Nicht zuletzt der anstehende Austritt des Vereinigten Königreichs, das erheblich zur Finanzierung der EU beitrage, zwinge zu einer Grundsatzdiskussion über die Modernisierung des EU-Haushalts. Auf der Grundlage einer Analyse von Einnahmen und Ausgaben werden mögliche Weiterentwicklungen im Hinblick auf die fünf Szenarien des Weißbuchs vorgestellt. So würde das Volumen des Haushalts in Szenario 1 „Weiter wie bisher" weitgehend stabil bleiben, in den Szenarien 2 („Weniger gemeinsames Handeln") und 4 („Radikale Umgestaltung") niedriger ausfallen und in Szenario 3 („Einige tun mehr") sowie 5 („Viel mehr gemeinsames Handeln") geringfügig bzw. deutlich höher ausgestaltet werden. Dabei seien allerdings viele Variablen und offene Fragen zu berücksichtigen. Die Optionen reichen von einer Kürzung der Ausgaben für bestehende politische Maßnahmen über die Mittelbereitstellung für neue, bisher national finanzierte Prioritäten und Schwerpunktverlagerungen bis hin zu einer Erhöhung der Einnahmen, eventuell auch über die Erschließung eigener (Steuer-)Einnahmen. Bei der Befassung mit den Szenarien werden auch mögliche Reformen im Hinblick auf wichtige Aufgabenbereiche, wie z.B. die Agrar- und Regionalpolitik, behandelt. Die dabei im Hinblick auf die Szenarien 2 und 4 dargelegte Option einer Kürzung der Mittel für diese Politikbereiche dürfte vor allem in Frankreich und in den mittel-/osteuropäischen EU-Staaten auf heftigen Widerstand stoßen.

## Reaktionen aus den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen

Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft der EU stieß bei den Regierungen und den in nationalen Parlamenten vertretenen Parteien der EU-Staaten, im Europäischen Parlament, im Ausschuss der Regionen, im Wirtschafts- und Sozialausschuss und auch in der Wissenschaft sowie bei der interessierten Öffentlichkeit auf ein erhebliches Interesse. In der Sache wurde es jedoch durchaus kontrovers diskutiert und häufig wurde darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagenen Szenarien künstlich und zu wenig trennscharf seien.

Viele der nationalen Akteure bekundeten zwar ihre grundsätzliche Unterstützung für die mit dem Weißbuch angestoßene Diskussion zur Zukunft Europas, äußerten sich jedoch nicht explizit zu den darin vorgestellten Szenarien.[30] In einigen der Euro-Staaten – vor allem in Italien – wurde große Sympathie für das Modell „Einige tun mehr" erkennbar. Bereits im August 2016 hatte der damalige italienische Regierungschef Matteo Renzi seine Amtskollegen Angela Merkel und François Hollande nach Ventotene eingeladen, um dem

29 Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen, COM(2017) 358.

30 So die Ergebnisse der Studie „The Relaunch of Europe. Mapping Member State Reform Interests" des Instituts für Europäische Politik, die in Kürze veröffentlicht wird.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

europäischen Einigungsprojekt durch eine Initiative der drei größten EWG-Gründungsstaaten bei einem Besuch auf der Insel, auf der Altiero Spinelli 1941 sein europäisches Manifest verfasst hatte, neues Leben einzuhauchen.[31] Dieser Vorstoß blieb jedoch ohne erkennbare Resonanz.

Nach der Vorlage des Weißbuchs gab es in den meisten der EU-Staaten keine eindeutige Positionierung hinsichtlich der dort enthaltenen Szenarien. Vielfach waren die Positionen auch entsprechend den parteipolitischen Orientierungen umstritten: In Österreich beispielsweise sprach sich Bundeskanzler Christian Kern (SPÖ) für Szenario 3 aus, während Außenminister Sebastian Kurz (ÖVP) das vierte Szenario „Weniger, aber effizienter" favorisierte.[32]

Bei einem „Minigipfel" in Versailles, zu dem Frankreichs damaliger Staatspräsident Hollande die Regierungschefs von Deutschland, Italien und Spanien am 6. März 2017 eingeladen hatte, wurde eine gewisse Sympathie für Szenario 3 erkennbar. Als pragmatischer Ausweg zur Ermöglichung von Fortschritten wurde von den Regierungschefs der vier größten Mitgliedstaaten der EU-27 ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten thematisiert. Der damalige französische Präsident Hollande formulierte hierzu als Gastgeber in der Abschlusskonferenz: „Ein Europa, das nur auf seinen gemeinsamen Markt oder seine gemeinsame Währung reduziert ist, das aber seine politische Dimension eher zurückfährt, wird tatsächlich ein rückschrittliches Europa sein. Der Status quo kann jedenfalls nicht die Lösung sein."[33]

Sein Nachfolger Emmanuel Macron setzt sich seit seiner Wahl noch stärker als sein Vorgänger für europäische Reformen ein. Dabei geht es Macron vor allem um Reformen im Verteidigungsbereich sowie um die Stärkung der Zusammenarbeit im Euroraum. Zur Realisierung dieser Vorschläge sei die Zusammenarbeit mit Deutschland entscheidend.[34] Während hinsichtlich der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im deutsch-französischen Kontext bereits konkrete Vorschläge entwickelt und in den EU-Entscheidungsprozess eingebracht wurden, stehen die Beratungen zur Stärkung des Euroraums im Sinne Macrons erst ganz am Anfang.

Bereits seit längerem war in den deutsch-französischen Regierungskonsultationen über Weiterentwicklungen im sicherheitspolitischen Bereich beraten worden.[35] Beim Treffen des Deutsch-Französischen Ministerrats am 13. Juni 2017 hatten sich beide Seiten darauf verständigt, „unseren Partnern eine Vereinbarung über einen neuen, ehrgeizigen und inklusiven politischen Rahmen (die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit) vorzuschlagen." Zugleich wurden gemeinsame Voraussetzungen dafür benannt, um den Europäischen Verteil-

31 Andrea Spalinger: Renzi empfängt Merkel und Hollande auf Ventotene: Viel Symbolik und nichts Konkretes, in: Neue Zürcher Zeitung, 22. August 2016.

32 Siehe hierzu den Bericht auf der Website des Parlaments der Republik Österreich über die Sitzung des Hauptausschusses vom 8. März 2017: Kern: Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist bereits Realität, abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0234/ (letzter Zugriff: 26.10.2017).

33 Zitiert nach Marcel Wagner: Minigipfel zur EU. Plädoyer für verschiedene Geschwindigkeiten, in: tagesschau.de, 6. März 2017.

34 Emmanuel Macron: Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Rede am 26. September 2017 an der Sorbonne in Paris.

35 Siehe Annegret Bendiek: Das neue ‚Europa der Sicherheit'. Elemente für ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 37/2017, S. 2f.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

digungsfonds zum Erfolg zu führen.[36] Im Europäischen Rat wurden bei den Tagungen vom 19. Juni und 19. Oktober 2017 bereits konkrete Schritte zur Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit mit den dazu bereiten EU-Staaten vereinbart.[37]

Weniger weit gediehen und deutlich konfliktbeladener im deutsch-französischen Kontext sind die Vorschläge Macrons zur Stärkung der Eurozone, vor allem zur Schaffung eines substantiellen Haushalts für die betroffenen Staaten. Der heutige französische Präsident hatte bei seiner Rede in der Berliner Humboldt-Universität am 11. Januar 2017 seine Vorstellungen in englischer Sprache wie folgt erläutert: „[…] my first battle is to put in place a budget for the Eurozone. This budget will have to be backed by a borrowing capacity and by its own resources, and will have 3 objectives: (i) financing key investments for the future, (ii) provide an emergency financial assistance (from the actual European Stability Mechanism) and (iii) helping Eurozone members in case of a large economic shock. It will have to be placed under the scrutiny of the members of European Parliament from concerned countries."[38]

Die von deutscher Seite hierzu geäußerten Positionen waren freundlich-zurückhaltend. Die deutsche Bundeskanzlerin hatte beim Antrittsbesuch Macrons in Berlin am 15. Mai 2017 die Position vertreten, aus deutscher Sicht sei es möglich, die Verträge zu ändern, wenn das Sinn ergebe und wenn man das brauche, um die Eurozone zu stärken.[39] Auch der damals noch amtierende deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble zeigte sich offen für Reformen im Euroraum. Allerdings betonte er die Notwendigkeit der Einhaltung festgelegter Regeln und äußerte Vorbehalte gegen Macrons Vorschläge, einen Euro-Finanzminister und ein eigenes Budget für die Eurozone zu schaffen. Stattdessen schlug Schäuble eine Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds mit den entsprechenden Befugnissen und Aufsichtsregeln vor.[40] Hingegen unterstützte der SPD-Vorsitzende Martin Schulz im Wahlkampf die Pläne Macrons und sprach sich für einen gemeinsamen Haushalt der Euro-Länder aus.

Präsident Macron konkretisierte am 26. September 2017 in einer Grundsatzrede in der Sorbonne in Paris seine Vorstellungen und schlug eine „Neugründung Europas" in enger Abstimmung mit Deutschland vor.[41] Die Währungsunion müsse dringend um eine Wirtschaftsunion ergänzt werden, um ein Auseinanderbrechen des Währungszusammenschlusses zu verhindern. Die Euro-Staaten könnten gemeinsam in noch zu definierenden Bereichen, etwa bei der Steuerung der Wirtschaft, bei gemeinsamen Steuern und bei einem nennenswerten EU-Budget auch mit sozialpolitischer Zielsetzung vorangehen. Wegen der

36 Deutsch-Französischer Ministerrat. Paris. Donnerstag, 13. Juli 2017, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 26.10.2017).

37 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu Sicherheit und Verteidigung (22. Juni 2017). Innere Sicherheit und Bekämpfung des Terrorismus, 403/17, Ziffer 8.

38 Emmanuel Macron: Speech Humboldt University, 10. Januar 2017, abrufbar unter: https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/FCE/2017/rede-macron/at_download/file (letzter Zugriff: 28.10.2017).

39 Angela Merkel/Emmanuel Macron: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Frankreichs Präsident Macron. Berlin, 15. Mai 2017.

40 n-tv.de: Schäuble bleibt zu Macrons Plänen skeptisch, 10. Mai 2017.

41 Französische Botschaft (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa. Paris, den 26. September 2017, abrufbar unter: https://de.ambafrance.org/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral.pdf?23641/4be243b705d8068173926eeb032184acc4a1f073 (letzter Zugriff: 28.10.2017).



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

schwierigen Regierungsbildung nach der Bundestagswahl fällt es der deutschen Seite bisher erkennbar schwer, hierzu eine klare Position einzunehmen.

Vor allem in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten wurden erhebliche Bedenken gegen auf den Euroraum bezogene Reformvorschläge entsprechend Szenario 3 geäußert, da eine Abkopplung von weiteren Entwicklungen befürchtet wurde. Daran konnte auch die vielfach betonte Zusicherung wenig ändern, dass niemand ausgeschlossen werde. Im Vorfeld des informellen Gipfels von Rom aus Anlass des 60. Jubiläums der Unterzeichnung der Römischen Verträge drohte Polens Regierungschefin Beata Szydło deshalb sogar mit einem Veto gegen die bei dieser Gelegenheit vorgesehene Erklärung des Europäischen Rates zur Zukunft der EU.[42] Nur sehr mühsam konnte dieser Widerstand durch Abschwächungen im Text ausgeräumt werden. Die letztlich gewählte Formulierung lässt Interpretationsspielraum offen: „Wir werden gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität – handeln, während wir uns in dieselbe Richtung bewegen, so wie wir es schon in der Vergangenheit getan haben; dies wird im Einklang mit den Verträgen geschehen und die Tür wird allen offen stehen, die sich später anschließen möchten. Unsere Union ist ungeteilt und unteilbar."[43]

Das *Europäische Parlament* hatte seine Vorstellungen zur Weiterentwicklung der EU bereits 2016 im Ausschuss für konstitutionelle Fragen intensiv diskutiert. Am 16. Februar 2017 – wenige Tage vor der Vorlage des Weißbuchs – setzte es mit der Verabschiedung von drei ausführlichen Entschließungen bereits eigene Akzente.[44]

Die in den Entschließungen enthaltenen Forderungen lassen sich den Szenarien 1 und 3 sowie insbesondere die unter Federführung Guy Verhofstadts entwickelten Vorschläge auch Szenario 5 zuordnen. Kommissionspräsident Juncker stellte das Weißbuch am Tage seines Erscheinens am 1. März 2017 im Europäischen Parlament vor. Die Reaktionen der Abgeordneten hierzu blieben vage und waren zum Teil an der jeweiligen Fraktionszugehörigkeit ausgerichtet. Vor allem Vertreterinnen und Vertreter der Europäischen Volkspartei, der auch Kommissionspräsident Juncker zuzurechnen ist, unterstützten das Dokument als kluges Vorgehen und gute Grundlage für die weitere Diskussion, während sich Abgeordnete der Grünen ein ambitionierteres Vorgehen der Kommission etwa im Hinblick auf soziale Aspekte wie Steuergerechtigkeit und beim Klimaschutz gewünscht hätten. Von liberaler Seite wurde kritisiert, das Weißbuch wirke wie ein Sammelsurium, in dem sich alle Mitgliedstaaten irgendwie wiederfinden sollten.[45]

In seiner Plenarsitzung vom 12. Oktober 2017 nahm das Europäische Parlament ausführlich zu dem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen Stellung. Das Europäische Parlament begrüßte den Ansatz, den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen mit einer klaren Vision der Prioritäten Europas zu verbinden, so wie es im Reflexionspapier

42 ZEIT Online: Polen will aus Protest Abschlusserklärung nicht mittragen, 9. März 2017.

43 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Erklärung von Rom, 25. März 2017, S. 2.

44 Europäisches Parlament: Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union. Entschließung vom 16. Februar 2017 (2014/2248(INI)), P8_TA(2017)0048; Europäisches Parlament: Verbesserung der Arbeitsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon. Entschließung vom 16. Februar 2017 (2014/2249(INI)), P8_TA(2017)0049; Europäisches Parlament: Haushaltskapazität des Euro-Währungsgebiets. Entschließung vom 16. Februar 2017 (2015/2344(INI)), P8_TA(2017)0050.

45 Siehe ZEIT Online: Juncker stellt Szenarien für die Zukunft Europas vor, 1. März 2017.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

der Kommission vorgeschlagen wurde. Allein das Szenario 5 „Viel mehr gemeinsames Handeln" könne Ausgangspunkt für die weitere Debatte sein. Das Erfordernis einer eigenen Mittelausstattung der Union, die Unzulänglichkeiten der aktuellen Budgetplanung sowie die Auswirkungen des Brexit führten unweigerlich dazu, dass die Ausgabenobergrenze in Höhe von 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU durchbrochen werden müsse. Künftig müssten mindestens 1,23 Prozent bereitgestellt werden.[46]

Ausführlich befasste sich auch der *Ausschuss der Regionen* (AdR) mit dem Weißbuch. Juncker hatte diesen dazu aufgefordert, seine Standpunkte in die Diskussion einzubringen.[47] In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der AdR bereits 2016 eine Veranstaltungsreihe „Nachdenken über Europa – Wir sorgen dafür, dass Sie gehört werden!" gestartet hatte.[48] Den Bürgerinnen und Bürgern sollte in Veranstaltungen vor Ort Raum geboten werden, ihre Anliegen, Gedanken und Ideen zur Zukunft Europas zum Ausdruck zu bringen. Im Jahr 2016 fanden hierzu 27 lokale Veranstaltungen in 13 EU-Mitgliedstaaten statt, an denen sich über 3.200 Bürgerinnen und Bürger beteiligten.[49] Diese Initiative wurde 2017 mit ca. 100 lokalen Veranstaltungen in allen Mitgliedstaaten fortgeführt. Auf den Ergebnissen dieser Veranstaltungen aufbauend verabschiedete der AdR am 12. Mai 2017 die „Entschließung zum Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas. ‚Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien'", der weitere folgen sollen.[50] Darin wird betont, dass sämtliche Debatten über die Zukunft der EU sowie die aus diesen Debatten hervorgehenden Reformen von der Basis – gemeint sind hier die Bürgerinnen und Bürger – ausgehen und alle Regierungs- und Verwaltungsebenen einbeziehen müssten.

Hinsichtlich der im Weißbuch vorgestellten fünf Szenarien wird betont, dass einer der einzigartigen Aspekte der EU ihre mehrstufige Governance-Struktur ist, und es wird bedauert, dass dieser Aspekt im Weißbuch nicht anerkannt wird. Wichtig seien die Beachtung der Subsidiarität in allen Politikbereichen, eine uneingeschränkte Rechenschaftspflicht sowie eine umfassende, angemessen finanzierte und glaubwürdige Strategie für den Zusammenhalt. Die EU sollte „politische Lösungen, die von gemeinsamer Solidarität" getragen sind – dem Grundprinzip eines geeinten Europa – statt Kompromisse als kleinsten gemeinsamen Nenner beschließen.[51] Der AdR unterstützt die im Weißbuch und in der Erklärung von Rom identifizierten Schwerpunktbereiche und vertritt die Auffassung, dass die Kommission als supranationale Hüterin der Verträge und als Institution, die das allgemeine Interesse der Union zu fördern hat, detaillierte Vorschläge zu diesen Fragen vorlegen solle. Der AdR stehe bereit, seine politische Antwort und Vorschläge aus einer lokalen und regionalen Perspektive zu geben.

46 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen (2017/2742(RSP)).
47 Vgl. Europäische Kommission: Kommission legt Weißbuch zur Zukunft Europas vor, 2017.
48 Siehe Europäischer Ausschuss der Regionen: Nachdenken über Europa – Wir sorgen dafür, dass Sie gehört werden!, abrufbar unter: http://cor.europa.eu/de/events/Pages/reflecting-eu.aspx (letzter Zugriff: 13.9.2017).
49 Zahlenangaben vgl. Europäischer Ausschuss der Regionen: Überlegungen zur Zukunft Europas: Konsultation der Basis ist ebenso wichtig wie das Endergebnis, 7. April 2017.
50 Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen zum Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas „Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien", in: Amtsblatt der EU, Nr. C 306 vom 15. September 2017, S. 1ff.
51 Ebenda, Ziffer 5.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Auch der *Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss* (EWSA) positionierte sich zum Weißbuch und verabschiedete am 6. Juli 2017 eine ausführliche Entschließung.[52] Der Beschlussfassung vorausgegangen waren Diskussionsveranstaltungen in allen 27 nach dem Brexit verbleibenden EU-Staaten. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse dieser Veranstaltungen zu gewährleisten, die im Internet dokumentiert sind und die die in den verschiedenen EU-Staaten geäußerten Positionen der im EWSA vertretenen Interessengruppen sehr anschaulich wiedergeben, wurde ein vorgegebenes Frageraster verwendet.[53] In der auf dieser Grundlage gefassten Entschließung vertritt der EWSA die Auffassung, es sei nicht der richtige Weg, verschiedene Szenarien zur Wahl zu stellen, um zu gemeinsamen Zielvorstellungen oder einem gemeinsamen künftigen Weg zu gelangen.[54] Die fünf Szenarien seien für die Mitgliedstaaten konzipiert und zielten auf institutionelle Änderungen ab. Sie erschienen künstlich und es mangele ihnen an direkter Relevanz für die Unionsbürgerinnen und -bürger.

Konkret wird ausgeführt, Szenario 1 des „Durchwurstelns" sei keine Alternative, Szenario 5 könne für eine ganze Reihe von Menschen attraktiv sein, sei aber derzeit unrealistisch. Szenario 2 mit ausschließlichem Schwerpunkt auf dem Binnenmarkt greife viel zu kurz. Szenario 4 erfordere eine Übereinkunft zwischen 27 Mitgliedstaaten, was zu einer Lähmung der EU führe und zentrifugalen Tendenzen Vorschub leisten könne, wodurch die Ziele und Werte der Union gefährdet würden. Die in Szenario 3 vorgesehenen Mechanismen einer differenzierten Integration – wie z.B. die Verstärkte Zusammenarbeit – könnten ein nützliches Instrument zur Überwindung von Blockaden in bestimmten Bereichen und zur Förderung einer positiven Dynamik im EU-Integrationsprozess sein. Gleichwohl seien sie eher Instrumente zur Erreichung der politischen Ziele als ein Ziel an sich. Die EU sollte alle ihr zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente, ihre Leitlinien-Kompetenz, Fonds und Kooperationsprogramme einsetzen, um in allen gewünschten Bereichen voranzukommen. Der Vertrag von Lissabon weise dabei den Weg.[55]

### Reaktionen der Zivilgesellschaft und aus dem akademischen Umfeld

An der Debatte zum Weißbuch beteiligten sich auch zahlreiche Verbände und Nichtregierungsorganisationen, Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft sowie europainteressierte Bürgerinnen und Bürger. Gewerkschaften forderten ein soziales Europa,[56] Umweltverbände setzten sich für mehr Nachhaltigkeit in der Politik ein[57] und wirtschaftsnahe Verbände sprachen sich für Szenario 2 „Schwerpunkt Binnenmarkt" aus.[58]

52 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Entschließung zum Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und darüber hinaus, 6. Juli 2017.
53 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: White Paper on the Future of Europe. National consultations of organized civil society, 14. Juli 2017.
54 Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Entschließung zum Weißbuch der Kommission, 2017, Ziffer 5.
55 Ebenda, Ziffer 6.
56 Susanne Wixforth: EU-Weißbuch zur Zukunft Europas. Welche Verfasstheit kann die Europäische Union zusammenhalten, in: DGB, 21. Juli 2017.
57 Friends of the Earth Europe: Scenario 6: Sustainable Europe for its Citizens, Juni 2017.
58 Michael Eilfort/Guido Raddatz: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 21.6.2017 zum Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas KOM(2017)206 endg., Stiftung Marktwirtschaft, 20. Juni 2017.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Die Europa-Union Deutschland setzte sich in dem bei ihrem Bundeskongress am 30. Mai 2017 gefassten Beschluss „Ziel bleibt eine immer engere Union der Völker Europas" für das weitreichendste Szenario 5 mit dem Ziel der Schaffung eines demokratisch-rechtsstaatlichen Bundesstaats ein. Wenn dies jedoch nicht mit allen künftig 27 Mitgliedstaaten machbar sei, biete – wie die Kommission in ihrem Szenario 3 beschreibe – die Verstärkte Zusammenarbeit nach den Regeln des Lissabonner Vertrags einen Weg, mit weniger Staaten zu beginnen.[59] Nicht ganz so eindeutig in ihrer Zielbestimmung positionierte sich demgegenüber die Europäische Bewegung Deutschlands im Hinblick auf das Weißbuch. In einem Vorstandsbeschluss zu „60 Jahre Römische Verträge und Weißbuch zur Zukunft der EU" wird betont, die EU müsse ihre gestaltende Kraft behalten und das Erreichte sichern. Eine Fokussierung nur auf den Binnenmarkt im Sinne von Szenario 2 sei zu wenig. Eindeutige Festlegungen im Hinblick auf die anderen Szenarien finden sich in dem Beschluss nicht. Doch wird im Hinblick auf Szenario 3 betont, eine verstärkte und vertiefte Zusammenarbeit dürfe es nur mit demokratischer Methode geben. Das Weißbuch biete eine gute Gelegenheit, den strukturierten Dialog zwischen lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Entscheidungsträgern und den freiheitlich-demokratischen Kräften zu führen – als Ausgangspunkt für eine breite öffentliche Debatte über die Zukunft Europas.[60]

In den vorliegenden *Reaktionen aus dem wissenschaftlichen Umfeld* stieß Szenario 3 des Weißbuchs „Wer mehr will, tut mehr" auf besonderes Interesse.[61] Unabhängig davon ist das diesem Szenario zugrunde liegende Konzept der differenzierten Integration bereits seit langem Thema der intensiven wissenschaftlichen Befassung und auch Auseinandersetzung.[62] Dabei wurden die Vorteile eines derartigen Vorgehens im Detail beleuchtet, die vor allem in der Überwindung der Vetoposition einzelner EU-Staaten gesehen werden. Gleichzeitig wird jedoch eindringlich auch auf die möglichen Gefahren eines „Europa à la carte" hingewiesen. Josef Janning konstatiert hinsichtlich des Weißbuchs, Differenzierung und Flexibilität würden zunehmend zu Codewörtern, um einen Weg für eine EU zu finden, deren Mitglieder weit auseinander liegende Zielvorstellungen hätten. Der traditionelle Ansatz für „mehr Europa" sei nicht länger eine Option, da eine wesentliche Vertragsänderung im Ratifizierungsprozess mit großer Wahrscheinlichkeit abgelehnt würde. Stattdessen würden die Vertragsklauseln der Verstärkten Zusammenarbeit vermehrt genutzt, Gruppen von Mitgliedstaaten hätten so die Möglichkeit, allein voranzukommen und könnten damit das Fehlen eines EU-weiten Konsenses überwinden.[63]

Im Zusammenhang mit Szenario 3 des Weißbuchs wurden vor allem mögliche Weiterentwicklungen der Wirtschafts- und Währungsunion behandelt, die ja auch in den Re-

59 Europa-Union Deutschland: Ziel bleibt eine immer engere Union der Völker Europas. Beschluss des Bundeskongresses vom 20.5.2017.

60 Europäische Bewegung Deutschland: Europas Zukunft: Demokratie und Freiheiten stärken! Beschluss des EBD-Vorstands zu 60 Jahre Römische Verträge und Weißbuch zur Zukunft der EU, 23. März 2017.

61 Siehe u.a. Bruno De Witte: The future of variable geometry in a post-Brexit European Union, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law 2/2017, S. 153ff.

62 Grundlegend Alexander C-G. Stubb: A categorization of differentiated integration, in: Journal of Common Market Studies 2/1996, S. 283ff.; siehe auch Barbara Lippert: Differenzierte Integration in der EU im Spiegel von Austritt – Beitritt – Assoziierung, in: *integration* 2/2017, S. 101ff.; Funda Tekin: Differentiated Integration at Work. The Institutionalisation and Implementation of Opt-Outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice, Baden-Baden 2012.

63 Josef Janning: Differentiation Could Become the Next EU Integration Concept, in: Intereconomics 3/2017, S. 122f.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

formüberlegungen Macrons eine zentrale Rolle einnehmen. Dabei wurden u.a. die möglichen politischen und rechtlichen Ausgestaltungen – im Rahmen der Verträge oder aber durch Vertragsänderungen oder intergouvernementale Vereinbarungen – ausführlich untersucht.[64]

Äußerst kritisch äußerte sich Ulrike Guérot zu den Szenarien des Weißbuchs insgesamt. Diese seien an Ambitionslosigkeit kaum zu überbieten. Weder fänden sich dort Antworten auf die Frage, wie die EU die Eurokrise in den Griff bekommen und Europa sozialer gestalten wolle, noch gehe es im Kern um die Verbesserung der Legitimation der politischen Prozesse der EU. Die europäische Idee erschöpfe sich im Weißbuch „[…] in der vertieften Zusammenarbeit im Bereich der Elektromobilität".[65] Es stelle sich die Frage, ob es sich überhaupt um fünf abgrenzbare Szenarien handle.

## Junckers Rede zur Lage der Union – eine Zwischenbilanz

Kommissionspräsident Juncker fasste in seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament am 13. September 2017 die Ergebnisse der Debatte zum Weißbuch folgendermaßen zusammen: Die „Szenarien wurden diskutiert […], analysiert und mitunter teilweise zerrissen. Das ist auch gut so, weil es genauso gedacht war. Ich wollte einen Prozess in Gang bringen, in dem die Europäer selbst über ihren Weg in die Zukunft bestimmen. Die Zukunft Europas kann man nicht – gewissermaßen von oben herab – diktieren. Solche Entscheidungen müssen auf einer demokratischen Debatte und – letztlich – auf breitem Konsens fußen."[66]

Er selbst präferiere ein „persönliches Szenario 6", das auf den Grundsätzen Freiheit, Gleichberechtigung und Rechtsstaatlichkeit beruhe. In einer an den Präsidenten des Europäischen Parlaments Antonio Tajani und die amtierende Ratspräsidentschaft gerichteten Absichtserklärung vom selben Tag konkretisierte er, dies kombiniere „die Szenarien 3, 4 und/oder 5 des Weißbuchs, wobei das bisher ungenutzte Potenzial des Vertrags von Lissabon voll ausgeschöpft werden soll."[67]

Wichtig sei es, Kompromisse zu finden, von denen alle EU-Staaten profitieren könnten. Zunächst müsse man sich über die politischen Ziele klar werden, erst danach könne man an Vertragsänderungen oder neue Verträge denken. Juncker zeigte sich in besonderer Weise bemüht, zwischen den Euro- und den Nicht-Euro-Ländern keine Kluft entstehen zu lassen. Der Euro sei dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Union als Ganzes zu sein. Deshalb werde auch kein separater Euro-Haushalt, sondern eine starke Eurozonen-Budgetlinie im Rahmen des EU-Haushaltes benötigt. Auch müsse der Schengen-Raum für alle EU-Staaten geöffnet werden.[68]

Zur Umsetzung der Ziele legte die Kommission einen Fahrplan vor, der als Zielpunkt eine Sondersitzung des Europäischen Rates im März 2019 in Sibiu (Hermannstadt) in Ru-

64 Federico Fabbrini: Reforming Economic and Monetary Union: Legislation and Treaty Change, Bertelsmann Stiftung: spotlight europe 1/2017.
65 Ulrike Guérot: Gleichheit und Demokratie. Das Ende der europäischen Friedenserzählung und die Neubegründung Europas, in: INDES 2/2017, S. 29ff.
66 Juncker: Rede zur Lage der Union 2017, 2017, S. 5.
67 Europäische Kommission: Lage der Union 2017. Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas. Straßburg, 13. September 2017, S. 3.
68 Juncker: Rede zur Lage der Union 2017, 2017, S. 7.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

mänien vorsieht. Dieser Termin ist insofern gut gewählt, als dann – wenige Tage nach dem voraussichtlich erfolgten EU-Austritt Großbritanniens und wenige Wochen vor der Europawahl 2019 – wichtige Weichenstellungen vorgenommen werden können.

## Integrationspolitische Einordnung der Szenarien und Bewertung

Ziel der Kommission war es, mit dem Weißbuch die Debatte zur Zukunft Europas anzuregen und zu strukturieren. Dieses wurde erreicht und die Akteure im Mehrebenensystem der EU wurden dazu angehalten, sich im Hinblick auf unterscheidbare Alternativen zu positionieren. Präsident Juncker hat mit den präsentierten Szenarien bewusst den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft die Entscheidung überlassen, wie es in Europa weitergehen soll.

Er hätte auch damals schon eine eigene ehrgeizige Zukunftsvision vorlegen können. Dies hätte der vertraglichen Rolle der Kommission als Initiativorgan und Hüterin der Verträge durchaus entsprochen. Doch wird die Kommission als angebliche Quelle von Zentralismus und Bürokratie in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach als (Mit-)Verursacherin der aktuellen Krisen der EU gesehen. Was immer sie auch vorgeschlagen hätte, es wäre entweder als zu ehrgeizig oder aber als zu wenig ambitioniert kritisiert worden. Ihr Vorgehen, Szenarien an Stelle eines eigenen Reformvorschlags zu präsentieren, war zweifellos klug gewählt. Die Rede zur Lage der Union im September 2017 bot die Gelegenheit, einige eigene Akzente zu setzen. Ob es allerdings – wie von Juncker angestrebt – gelingen wird, die Euro- und die Nicht-Euro-Länder im Hinblick auf weitere Entwicklungen tatsächlich zusammenzuhalten, bleibt offen. Notwendige Fortschritte werden mit den in Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei amtierenden Regierungen – zumindest kurz- und mittelfristig – kaum erreichbar sein.

Im Rückblick bleibt festzuhalten, dass die Kommission bei der Festlegung der Szenarien auch andere Akzente hätte setzen können. So hätte sie nach inhaltlichen Orientierungen fragen können, wie ein „Europa der Bürgerinnen und Bürger", ein „Sozialeres Europa", ein „Nachhaltigeres Europa" oder ein „Europa als außenpolitischer Akteur". Dabei hätten erkennbare Defizite gezielt angesprochen und Handlungsvorschläge in diesen Defizitbereichen in den Vordergrund gestellt werden können.

Möglich wäre auch die Vorgabe von Leitbildern des weiteren Entwicklungsweges gewesen.[69] Traditionell werden die Modelle „Europäischer Bundesstaat" und „Europäischer Staatenbund" gegenübergestellt, wobei das Bundesverfassungsgericht dem noch die Variante des „Europäischen Staatenverbunds" hinzugefügt hat. Durchaus diskussionswürdig für die Weiterentwicklung Europas ist auch ein „Modell der konzentrischen Kreise"[70] mit den Euro-Ländern als Kern, den anderen EU-Staaten mit Schwerpunkt Binnenmarkt in einem zweiten Kreis sowie einem weiteren assoziierten Kreis mit besonderen (Handels-) Beziehungen zur EU, in dem auch Länder wie Großbritannien und die Türkei ihren Platz finden könnten. Auch das von Robert Menasse und Ulrike Guérot in die Diskussion einge-

69 Siehe hierzu Otto Schmuck: Motive und Leitbilder der europäischen Einigung, Bundeszentrale für politische Bildung: Informationen zur politischen Bildung 279/2015, S. 7ff.

70 Siehe hierzu Peter-Christian Müller-Graff: ‚Differenzierte Integration': Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, in: *integration* 2/2007, S. 129ff.; Claudio Franzius: Flexibilisierung der Europäischen Union: Anmerkungen zum Modell konzentrischer Kreise, in: *integration* 3/2017, S. 218ff.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

brachte Modell eines „Europa der Regionen“[71] hätte als Orientierungspunkt aufgenommen werden können.

Heinrich Schneider hat jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass in der praktischen Europapolitik „reine Lehren“ bereits in den 1980er Jahren seltener propagiert wurden und kaum Aussichten auf Realisierung hätten. Chancen für Fortschritte in der Integration würden vor allem durch Zusammenführung und Verknüpfung von unterschiedlichen Vorstellungen eröffnet.[72] Die Erfahrungen mit dem Scheitern des europäischen Verfassungsprojekts 2005, bei dem das Konzept des Bundesstaats allzu offensichtlich im Vordergrund stand, untermauern diese Schlussfolgerung nachdrücklich. Insofern war es von der Kommission wohl zielführend, von derartigen traditionellen Zielkategorien abzusehen. Die vorgelegten Szenarien sind zur Strukturierung der Diskussion durchaus geeignet, auch wenn einzelne von ihnen hätten anders akzentuiert bzw. konkretisiert werden können.

Die Debatte über das Weißbuch und die darin enthaltenen Szenarien ist keineswegs abgeschlossen. Es ist kaum verwunderlich, dass sich das Interesse der UnterstützerInnen europäischer Fortschritte derzeit angesichts der europaskeptischen Haltung der polnischen, ungarischen, tschechischen und slowakischen Regierungen auf das Szenario 3 „Fortschritte im Kreis der Willigen“ konzentriert. Auf die Nachteile dieses Modells in der Ausprägung eines „Europa à la carte“ wurde bereits hingewiesen. Ein Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten fände nicht mehr statt, die Bereitschaft zu Solidaritätsleistungen wäre kaum noch vorhanden.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um das Weißbuch ist auch zu beachten, dass ein mögliches engagiertes Vorangehen der Euro-Länder als Gruppe im Rahmen der fünf dort entwickelten Szenarien nicht eindeutig zu verorten ist. Reformen im Euroraum könnten als Unterfall von Szenario 3 „Koalition der Willigen“ verstanden werden, man könnte diesen aber auch, da ja – nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs – nunmehr alle EU-Staaten mit Ausnahme Dänemarks zur Einführung des Euro verpflichtet sind, Szenario 5 oder gar Szenario 1 zuordnen. Doch dürfte sich die in der Rede zur Lage der Union von Kommissionspräsident Juncker geäußerte Hoffnung, dass alle EU-Staaten in absehbarer Zeit den Euro einführen, kaum realisieren.

Angesichts des großen Interesses des französischen Präsidenten Macron gerade an Fortschritten im Euroraum und der bisherigen zurückhaltend positiven Signale hierzu aus Deutschland wird es interessant sein, den Fortgang der Diskussion hierzu zu verfolgen. Der Ball liegt nunmehr im Feld der Mitgliedstaaten und auch der Zivilgesellschaft, die zur Zukunft Europas ihre Präferenzen entwickeln und in den Entscheidungsprozess einbringen müssen.

71 Siehe Robert Menasse: Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas, Wien 2012; Ulrike Guérot: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn 2016, S. 119ff.

72 Heinrich Schneider: Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung, Bonn 1986, S. 85f.



https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-4-276
Generiert durch IP '3.143.214.225', am 20.10.2024, 21:15:02.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.