

# Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?

Julia Klein, Julian Plottka und Amelie Tittel\*

*The Brexit referendum in June 2016 rekindled the discussion about the future of European integration, leading to a number of initiatives by different European actors. This article sums up the state of the current reform debate, showing that so far, only few specific reform projects have been initiated, before giving an overview over the results of the research project "The Relaunch of Europe". The project compared the reform willingness and preferences of 27 member states in the policy areas of asylum and border protection, Economic and Monetary Union, Social Union and Defence Union. The results show that the group of members most willing to reform includes not only Germany and France, but also further founding states such as Belgium and Luxembourg, as well as Spain. Together, they are willing to further deepen integration in all areas of the survey and form an "inclusive avant-garde" remaining open for other groups of member states to join for particular policy areas if they are willing.*

Mit der knappen Entscheidung der britischen BürgerInnen für einen Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union (EU) am 23. Juni 2016<sup>1</sup> hat die Diskussion über die Fortentwicklung der Integration einen Wendepunkt erreicht. Standen zuvor Krisendiskurse und die Frage nach einer möglichen Desintegration<sup>2</sup> im Fokus, ist der Blick seitdem auf die Zukunft der Union gerichtet. Der Europäische Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission haben neben anderen Akteuren mit dem „Bratislava-Fahrplan“ (September 2016), dem Verhofstadt-Bericht (Dezember 2016) und dem Brok/Bresso-Bericht (Januar 2017), der „Erklärung von Rom“ (März 2017), dem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ (März 2017) und den fünf dazugehörigen Reflexionspapieren (Sommer 2017) Impulse für eine Debatte gesetzt, die nach den Vorstellungen der Kommission bis zu den nächsten Europawahlen im Mai 2019 geführt werden soll.<sup>3</sup> Angesichts der wieder „aufgeflammt“ Diskussionen über Migrationspolitik ist es allerdings eine offene Frage, inwieweit diese Zukunftsdebatte weitergeführt wird.

Während sich bei den Verhandlungen der EU-27 mit dem Vereinigten Königreich über die Modalitäten des Austritts und der künftigen Beziehungen des Landes zur Union eine unerwartete Einigkeit der verbleibenden Mitgliedstaaten und der EU-Organen zeigt, treten

---

\* Julia Klein, Politik- und Kommunikationswissenschaftlerin, Berlin; Lehrbeauftragte der Universität Innsbruck. Julian Plottka, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin. Amelie Tittel, ehemalige Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Der Beitrag präsentiert ausgewählte Ergebnisse der Studie „The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests“, die das Institut für Europäische Politik im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt hat. Mit Ausnahme der Ergebnisse für Deutschland und Österreich fand die Erhebung im September 2017 statt. Die Erhebung für die beiden genannten Länder wurde nach Abschluss der letzten Regierungsbildung wiederholt. Die Gesamtergebnisse in Form von Landkarten, Länderdossiers und einer vergleichenden Analyse sind verfügbar unter [www.relaunch.eu](http://www.relaunch.eu).

- 1 Birgit Bujard: Vereinigtes Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 583ff.
- 2 Lisa H. Anders/Annegret Eppler/Thomas Tuntschew: Europäische Integration: zweiseitig und mehrdimensional, in: *integration* 3/2016, S. 198ff.
- 3 Otto Schmuck: Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in: *integration* 3/2016, S. 276ff.

in der Debatte zur Zukunft der EU deutliche Spannungslinien zwischen den Mitgliedstaaten auf.<sup>4</sup> Die Reform der Asyl- und Grenzschutzpolitik ist infolge des wachsenden Einflusses europaskeptischer Kräfte und des Konflikts zwischen der ungarischen Regierung und den anderen Mitgliedstaaten über die Nichtanerkennung der Mehrheitsentscheidung des Rates über vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland vollständig blockiert. Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) harrt seit dem Kompromiss über die schrittweise Integration der nationalen Einlagensicherungssysteme im Rahmen der Bankenunion weiterer Fortschritte, die insbesondere durch den fortbestehenden Konflikt zwischen Befürwortern einer Fiskal- und Vertretern einer Stabilitätsunion<sup>5</sup> verhindert werden. Auch im Bereich der sozialen Integration gibt es jenseits der grundsätzlichen Zustimmung, dass ein höheres soziales Schutzniveau wünschenswert ist, erhebliche Differenzen. So sehen einige Mitgliedstaaten in sozialen Standards ein Instrument, das ihre Wettbewerbsfähigkeit mindern soll, während andere Angst vor der langsamen Aushöhlung der sozialpartnerschaftlichen Systeme auf nationaler Ebene haben. Allein im Bereich der europäischen Verteidigungspolitik gibt es – angestoßen durch den Umsetzungsplan der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zur neuen Globalen Strategie<sup>6</sup> (EUGS), einschließlich der Vorschläge zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), den europäischen Verteidigungs-Aktionsplan sowie zwei Maßnahmenpakete zur Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von EU und NATO – eine ganze Reihe von Reformen, die bereits auf den Weg gebracht wurden. Unterschiedliche strategische Kulturen sowie Differenzen in der Politik gegenüber Russland und in der Frage, welche Bedeutung zukünftig die NATO für die europäische Sicherheit haben soll, erschweren aber auch hier langfristige Reformen. Dieser kursorische Überblick deutet an, weshalb die aktuelle Reformdebatte bisher nur wenige konkrete Fortschritte gebracht hat. Seit der Wahl Emmanuel Macrons zum französischen Präsidenten liegen große Hoffnungen auf dem deutsch-französischen Motor.<sup>7</sup> Jedoch ist dieser infolge der langen Regierungsbildung in Deutschland bisher noch nicht wieder „angesprungen“.

Neben der Hoffnung, die in ein gemeinsames Voranschreiten Deutschlands und Frankreichs gesetzt wird, werden weitere denkbare Gruppen von Mitgliedstaaten, die eine Avantgarde oder ein Kerneuropa bilden könnten (Gründungsstaaten, Mitgliedstaaten der Eurozone), diskutiert. Den meisten Debattenbeiträgen fehlt jedoch eine empirische Analyse, zwischen welchen Mitgliedstaaten eine wirkliche Interessenkongruenz besteht. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Projekt „The Relaunch of Europe. Mapping Member States’ Reform Interests“, dessen Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden, zwei Ziele: Zum einen wird in den Mitgliedstaaten der EU-27<sup>8</sup> für zwölf konkrete Reformoptionen in den Politik-

4 Julia Klein: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 45ff., hier S. 53.

5 Björn Hacker/Cédric M. Koch: The divided Eurozone. Mapping Conflicting Interests on the Reform of the Monetary Union, Friedrich-Ebert-Stiftung: Politik für Europa #2017plus, Berlin 2017.

6 Europäische Union: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, Juni 2016.

7 Anja Thomas: Ein Paradigmenwechsel im französischen Europadiskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem in der EU?, in diesem Band, S. 128ff.; Joachim Schild: Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen, in: *integration* 4/2017, S. 177ff.

8 Mit Blick auf die britische Entscheidung, die EU zu verlassen, wurde das Vereinigte Königreich aus der Untersuchung ausgeklammert.

**Tabelle 1: Übersicht der Reformoptionen nach Politikbereichen\***

Nr.	Reformoption
<i>Migrations- und Grenzschutzpolitik</i>	
1	Quotensystem zur Umsiedlung von AsylbewerberInnen
2	Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache
<i>Wirtschafts- und Währungsunion</i>	
3	Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung
4	Fiskalkapazität für die Eurozone
5	Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden
6	Stärkung der demokratischen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung der Eurozone
<i>Sozialunion</i>	
7	Konvergenz der nationalen sozialen Sicherungssysteme
8	Europaweite Koordinierung der nationalen Mindestlöhne
9	Neue Balance zwischen sozialen Rechten und den Grundfreiheiten im Binnenmarkt
<i>Verteidigungsunion</i>	
10	Ausbau der militärischen Planungskapazitäten
11	Europäische Armee
<i>Institutionelle Reformen und Weißbuchprozess</i>	
12	Europäische Bürgerinitiative**
13	Flexible Integration
14	Szenarien des Weißbuchprozesses**
15	Präferierte Reforminstrumente
* Die Darstellung weicht von der Studie ab und orientiert sich an der Struktur dieses Beitrags.	
** Auf eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse für dieses Item wurde verzichtet.	

Quelle: Eigene Darstellung.

feldern Asyl- und Grenzschutzpolitik, WWU, Sozialunion, Verteidigungsunion sowie institutionelle Reformen und drei generelle Fragen zur Fortentwicklung der europäischen Integration (siehe Übersicht in Tabelle 1) untersucht, ob die nationalen Regierungen und progressiven Parteien<sup>9</sup> sie unterstützen, unter bestimmten Bedingungen unterstützen, ablehnen oder ihnen neutral gegenüberstehen. Zum anderen wird in der Zusammenschau der

<sup>9</sup> In die Untersuchung wurden alle Mitgliedsparteien der Sozialdemokratischen Partei Europas und der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament einbezogen, die bei der letzten nationalen oder Europawahl mindestens 5 Prozent der Stimmen erhalten haben. Parteien, die dieses Kriterium erfüllen, aber keine Rolle mehr in der nationalen politischen Debatte spielen, wurden auf Basis der Einschätzung der jeweiligen LänderexpertInnen aus dem Sample entfernt. Die Ergebnisse für die Parteien werden in diesem Beitrag jedoch nicht systematisch aufgearbeitet, sondern sind zu finden in: Dominika Biegon/Julia Klein/Julian Plottka/Alexander Schilin/Jana Schubert: The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Comparative Analysis, Berlin im Erscheinen.

Ergebnisse analysiert, ob es eine Gruppe von Mitgliedstaaten gibt, die bereit ist, politikbereichsübergreifend die Integration zu vertiefen. Dazu wurden nationale ExpertInnen befragt, die auf Basis von Partei-, Wahl- und Regierungsprogrammen, Koalitionsvereinbarungen, Pressemitteilungen, offiziellen Statements, Interviews und Meinungsbeiträgen führender PolitikerInnen einen Fragebogen beantwortet haben.<sup>10</sup> Erhebungszeitpunkt war dabei September 2017.<sup>11</sup>

Der Beitrag zeichnet zuerst die aktuelle Reformdebatte nach, um zu zeigen, dass aus ihr heraus bisher nur wenige konkrete Reformprojekte angestoßen wurden. Darauf aufbauend wird anschließend ein Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Studie „The Relaunch of Europe“ zu den Politikbereichen Asyl- und Grenzschutzpolitik, WWU, Sozialunion sowie Verteidigungsunion gegeben. Dabei zeigt sich, dass nicht allein Deutschland und Frankreich die Gruppe der reformwilligsten Staaten bilden, sondern mit ihnen auch drei weitere Gründungsstaaten (Belgien, Italien<sup>12</sup> und Luxemburg) sowie Spanien<sup>13</sup> Teil einer inklusiven Avantgarde sind. Sie sind gemeinsam bereit, in allen Bereichen die Integration zu vertiefen und dabei politikfeldspezifisch unterschiedliche Gruppen weiterer Mitgliedstaaten flexibel mitzunehmen. Dass Italien aufgrund der neuen Regierung aus MoVimento 5 Stelle und Lega inzwischen aus dieser Gruppe ausgeschieden ist, zeigt, wie schnell sich das Fenster für eine Reform der EU derzeit verkleinert.

## Reformdebatte mit Fokus auf kurzfristigen Initiativen

Die Entscheidung Großbritanniens für einen Austritt aus der EU hat nicht den vielfach befürchteten Dominoeffekt ausgelöst und in weiteren Mitgliedstaaten eine Austrittsdebatte forciert. Der Schock, den der Ausgang des Referendums ausgelöst hatte, sowie die Angst vor populistischen und europaskeptischen Bewegungen<sup>14</sup> haben in den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten stattdessen eine neue Debatte über die Zukunft der europäischen Integration angestoßen. Dabei steht Europa vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits sind die Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone, die außenpolitischen Herausforderungen in der Politik gegenüber Russland, im Umgang mit dem Krieg in Ukraine, der Lage im Nahen Osten und der Neujustierung des transatlantischen Verhältnisses nicht gemeistert. In allen Politikfeldern bedarf die Union weiterer Reformen, um die Folgen der „Polykrise“ vollständig zu bewältigen und für die Zukunft besser gegen Krisen gewappnet zu sein. Andererseits stellt das Gefühl einer Entfremdung zwischen den BürgerInnen und den EU-Organen

10 In Einzelfällen wurden auch Interviews mit VertreterInnen der Parteien und Regierungen geführt, wenn die publizierte Beschlusslage keine Beantwortung des Fragebogens zuließ.

11 Allein für die Positionen der neu gebildeten Regierungen in Deutschland und Österreich wurde Anfang 2018 eine Nacherhebung durchgeführt.

12 Die Studie betrachtet noch die Positionen der abgewählten Regierung. Zu den Positionen der neuen Regierung siehe Alexander Grasse/Jan Labitzke: Aus Krisen geboren – die neue italienische Regierung aus Lega und MoVimento 5 Stelle und die Folgen für Europa, in diesem Band, S. 97ff.

13 Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die nun die Regierung führenden Sozialisten noch mehr der Reformprojekte unterstützen als die vorherige Regierung.

14 Julia Klein: Europapopulismus – ein genuines Phänomen im europäischen Krisenkontext, in: *integration* 4/2016, S. 283ff.

das Ziel einer „immer engeren Union“<sup>15</sup> infrage. Ein „constraining dissensus“<sup>16</sup> scheint die Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen gegenwärtig in einem Ausmaß zu begrenzen, dass Bickerton, Hodson und Puetter bereits von einer neuen Phase der europäischen Integration, dem Neuen Intergovernmentalismus sprechen, der u.a. durch Konsensentscheidungen auf allen Ebenen und eben eine Abkehr vom Ziel der immer engeren Union gekennzeichnet sei.<sup>17</sup>

Die erste Reaktion des damaligen deutschen und französischen Außenministers auf das Brexit-Votum vom Juni 2016 (Steinmeier-Ayrault-Papier) scheint dies zu bestätigen, wenn sie fordern, dass sich die EU auf „jene Herausforderungen konzentrieren [solle], die nur durch gemeinsame europäische Antworten bewältigt werden können. Alle anderen Themen müssen wir nationalen oder regionalen Entscheidungsprozessen überlassen. Und wir müssen besser darin werden, Ergebnisse zu liefern bei den Themen, auf die wir uns konzentrieren wollen.“<sup>18</sup> Verbunden mit einem Bekenntnis zur flexiblen Integration, um unterschiedlichen Ambitionsniveaus der Mitgliedstaaten gerecht zu werden, identifizieren sie als wichtigste Themen eine europäische Sicherheitsagenda, eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik sowie die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und die Vollendung der WWU. Während ihre konkreten Vorschläge für die beiden ersten Politikfelder stark auf die Policy-Ebene und weniger auf eine grundlegende Reform abzielen, gehen sie mit Blick auf die WWU darüber hinaus und regen weitergehende Integrationschritte an,<sup>19</sup> die wenig souveränitätsschonend sind.

Das erste informelle Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs ohne Großbritannien am 16. September 2016 in Bratislava legte in seiner „Erklärung von Bratislava“ und dem „Bratislava-Fahrplan“ einen noch deutlicheren Fokus auf die Policy-Ebene in den Bereichen Migration und Außengrenzen, innere und äußere Sicherheit sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung und junge Menschen.<sup>20</sup> Die Erklärung ist letztlich der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die 27 Mitgliedstaaten angesichts der Notwendigkeit einigen konnten, im Schatten des kommenden Brexits ein Signal der Einigkeit zu setzen. Sie enthält weder Erklärungen zu wirtschaftlicher oder finanzieller Solidarität noch zu Reformen des institutionellen Aufbaus der Union oder ihrer Beziehungen zu den Mitgliedstaaten.<sup>21</sup> Die einzige Ausnahme bildet das Ziel einer „Verstärkung der EU-Zusammenarbeit im Bereich der externen Sicherheit und der Verteidigung“. Allerdings war die Erklärung auch nicht als End-, sondern als Startpunkt einer kurzen Reformdebatte gedacht. Als Zeit-

15 Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

16 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1/2009, S. 1ff.

17 Christopher J. Bickerton/Dermont Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2015, S. 703ff.

18 Jean-Marc Ayrault/Frank-Walter Steinmeier: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, 27.6.2016, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/281670/c65ad55fdee0a76fe393492d8c3e3b1a/160624-bm-am-fra-dl-data.pdf> (letzter Zugriff: 11.6.2018).

19 Fortentwicklung des ESM zum Europäischen Währungsfonds, Fiskalkapazität für die Eurozone, ständiger Präsident der Eurogruppe, parlamentarisches Gremium der Eurozone, gemeinsame Sozialstandards und gemeinsame Besteuerung.

20 Die Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16.9.2016, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/> (letzter Zugriff: 12.6.2018).

21 Hartmut Marhold: From Brexit to Bratislava. Another EU Reform Debate Emerging, Centre international de formation européenne: CIFE Policy Paper 44/2016.

horizont für die Erarbeitung einer „Vision einer attraktiven EU, der [die BürgerInnen] vertrauen und die sie unterstützen können,“ setzten sich die Staats- und Regierungschefs den 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 2017.

Die zu diesem Anlass von den VertreterInnen der 27 Mitgliedstaaten und der EU-Organe verabschiedete „Erklärung von Rom“<sup>22</sup> legt Eckpunkte einer europäischen Politik in den nächsten zehn Jahren nieder, die „ein sicheres und geschütztes Europa“, „ein wohlhabendes und nachhaltiges Europa“, „ein soziales Europa“ und „ein stärkeres Europa in der Welt“ anstreben. Während die Unterzeichnenden die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips unterstreichen,<sup>23</sup> ist auf Druck der polnischen Regierung, die mit einem Scheitern des Treffens gedroht hatte, ein Bekenntnis zur flexiblen Integration, das im Entwurf des Erklärungstextes vom 3. März 2017 noch enthalten war,<sup>24</sup> gestrichen worden. „Die Einheit und Unteilbarkeit Europas ist in die Deklaration aufgenommen worden und das ist ein Erfolg der polnischen Diplomatie“<sup>25</sup> kommentierte die damalige polnische Premierministerin Beata Szydło den Kompromiss und kritisierte zugleich, dass die Erklärung nicht so ambitioniert war wie erhofft. Dass sich diese Ambitionen nicht auf eine Vertiefung der supranationalen Integration richten, hatten die vier Staaten der Visegrád-Gruppe bereits als Reaktion auf die „Erklärung von Bratislava“ zu Protokoll gegeben, indem sie eine Stärkung der Mitgliedstaaten forderten, ihre Ablehnung flexibler Integration unterstrichen und Sicherheit, Migration und den Binnenmarkt als prioritäre Aufgabenbereiche der EU-Ebene hervorhoben.<sup>26</sup>

Dafür, dass die „Erklärung von Rom“ nicht wie eigentlich geplant der Endpunkt der Debatte über die Zukunft der EU wurde, hatte die Europäische Kommission am 1. März 2017 gesorgt.<sup>27</sup> Mit der Veröffentlichung des „Weißbuchs zur Zukunft Europas“<sup>28</sup> übernahm sie von den Staats- und Regierungschefs die führende Position in der Zukunftsdebatte und erweiterte diese in drei Dimensionen: Erstens wurde durch das Zurdiskussionsstellen von fünf Szenarien zur Zukunft der EU, die von „Weiter wie bisher“ bis zu „Viel mehr gemeinsames Handeln“ reichen, der starke Fokus auf Policies um Grundsatzfragen erweitert. Zweitens wurde durch die bewusste Adressierung und Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure der Kreis der DiskutantInnen erweitert.<sup>29</sup> Drittens vergrößerte die Kommission den Zeithorizont der Debatte bis zu den Europawahlen im Mai 2019, wobei ihr Präsident bei der Rede zur Lage der Union im September 2017 ein Zwischenfazit zog.

22 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission: Erklärung von Rom, 25. März 2017, abrufbar unter: [https://europa.eu/european-union/file/22711/download\\_de?token=OuPX3Oup](https://europa.eu/european-union/file/22711/download_de?token=OuPX3Oup) (letzter Zugriff: 11.6.2018).

23 „Wir möchten, dass sich die Union in großen Fragen groß und in kleinen Fragen klein zeigt“. Vgl. ebenda, S. 2.

24 „[T]hat some of us can move closer, further and faster in some areas, keeping the door open to those who want join later“. Vgl. Working Document in Preparation of the Rome Declaration (03 March 2017), abrufbar unter: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/03/Rome-declaration-03-03-1-draft.pdf> (letzter Zugriff: 11.6.2018).

25 Handelsblatt: Polen unterstützt Abschlusserklärung von Rom, 24. März 2018.

26 Visegrad Group Fund: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, ohne Datum, abrufbar unter: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> (letzter Zugriff: 10.6.2018).

27 Andreas Hofmann: Europäische Kommission, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 119ff., hier S. 120f.

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

29 Schmuck: Das Weißbuch der Kommission, 2017.

Dass Jean-Claude Juncker und damit die Kommission bewusst keine klare Zielvorstellung vorlegte und in der Diskussion keine Stellung bezog, sondern stattdessen eine Bandbreite an Optionen präsentierte, ermöglichte einerseits, dass es „[i]n der Debatte über die Zukunft der EU [...] erstmals seit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon wieder um grundlegende institutionelle Fragen“<sup>30</sup> geht. Andererseits war der Verzicht auf die Positionierung der Kommission aber auch einer der stärksten Kritikpunkte am Weißbuch,<sup>31</sup> den Kommissionspräsident Juncker mit seiner Rede zur Lage der Union<sup>32</sup> auch nur bedingt ausräumen konnte. Dabei kündigte er einen doppelten Ansatz an: Im Sinne des Szenarios Nr. 1 („Weiter wie bisher“) und der ursprünglichen Intention der 27 Staats- und Regierungschefs, durch kurzfristige Initiativen einen konkreten Mehrwert für die BürgerInnen zu schaffen, listete er eine Auswahl konkreter Projekte in den Bereichen Handels-, Wirtschafts-, Klima- und Migrationspolitik sowie Digitalisierung auf, die bis Ende 2018 umgesetzt werden sollen. Mit Blick auf die Fortentwicklung der EU präsentierte er aber auch sein persönliches sechstes Szenario, das Elemente der Szenarien Nr. 3 („Wer mehr will, tut mehr“), Nr. 4 („Weniger, aber effizienter“) und Nr. 5 („Viel mehr gemeinsames Handeln“) kombiniert und regte konkrete Reformen wie die Erweiterung des Schengen-Raums, Heranführungshilfen zur Beschleunigung der Erweiterung der Eurozone, die inzwischen verabschiedete Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR), die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in Steuerfragen, einen europäischen Wirtschafts- und Finanzminister, die grenzüberschreitende Verfolgung terroristischer Straftaten und die Schaffung einer Verteidigungsunion an.

## Wenige Fortschritte in vier Politikbereichen

Im Verlauf der Reformdebatte von Juni 2016 bis Herbst 2017 kristallisierten sich vier Politikfelder heraus, die gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner der Reformbereiche mit dem dringendsten Handlungsbedarf darstellen: Dies waren von Anfang an die WWU, die Verteidigungsunion sowie die Asyl- und Grenzschutzpolitik. Im Verlauf der Debatte ist die Sozialunion als weiterer Bereich hinzugekommen. Diese Priorisierung wird zwar von den Staaten der Visegrád-Gruppe nicht geteilt, aber auch sie haben die Erklärungen von Bratislava und Rom mitgetragen. Als Querschnittsthemen stehen daneben die Frage nach flexibler Integration, bei der sich jedoch deutliche Spannungslinien in der EU-27 zeigen, und die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Raum, die unisono in allen Positionspapieren deutlich unterstrichen wird. Dieses Bekenntnis steht aber in einem klaren Widerspruch zu den vier identifizierten Politikbereichen, die allesamt Kernbestandteile nationaler Souveränität berühren (Haushaltsrecht, Sozialleistungen, Entscheidung über Krieg und Frieden sowie über das Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat). So zeitlich ambitioniert die Fahrpläne von Bratislava („in den nächsten Monaten“) und Juncker („in den

30 Valentin Kreiling: Eine demokratischere Europäische Union: Positionen und Handlungsspielräume, Jacques Delors Institut – Berlin: Policy Paper 212/2017.

31 Vgl. exemplarisch Manuel Müller: Warum das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas so enttäuschend ist, in: Der (europäische) Föderalist, 13. März 2017, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2017/03/weissbuch-kommission-zukunft-europas-gipfel-rom-enttaeuschung.html> (letzter Zugriff: 10.6.2018).

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

nächsten 16 Monaten<sup>33</sup>) waren, so gering sind bisher die Fortschritte in den meisten dieser Bereiche.

### *Die Blockade der Reformen in der Asyl- und Grenzschutzpolitik*

Die stärkste Entscheidungsblockade zeigt sich bei der Reform der Asyl- und Grenzschutzpolitik. Das GEAS ist mit drei grundlegenden Konstruktionsfehlern behaftet: Erstens sind einige Staaten bedingt durch lange Seeaußengrenzen und verschärft durch den Zwang zum Sparen infolge der multiplen Krisen in der Eurozone nur begrenzt fähig, einen funktionierenden Außengrenzschutz des Schengen-Raums zu gewährleisten. Zweitens setzen unterschiedliche Standards bei den Asylverfahren und den Lebensbedingungen der AsylbewerberInnen Anreize zu Sekundärmigration, die durch die unterschiedlichen Lebensstandards in den EU-Mitgliedstaaten weiter verstärkt werden. Drittens führt das Prinzip der Dublin-III-Verordnung, demzufolge Flüchtlinge in dem Land ihren Asylantrag stellen müssen, in dem sie zuerst die EU betreten haben, zu einer ungleichen Verteilung von AsylbewerberInnen zwischen den Mitgliedstaaten. Entsprechend diesen Herausforderungen wird die Reform des GEAS in drei Bereichen diskutiert.

Im Bereich des Grenzschutzes ist mit der Aufwertung von Frontex, der Agentur für den Außengrenzschutz, zur Europäischen Grenz- und Küstenwache im Oktober 2016 die weitestgehende Reform in diesem Politikfeld erreicht worden. Auch wenn die von der Kommission vorgeschlagene Supranationalisierung (Möglichkeit zum Einsatz auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates<sup>33</sup>) zugunsten eines weiterhin strikt intergouvernementalen Ansatzes<sup>34</sup> (Mitgliedstaaten haben weiterhin die primäre Verantwortung für den Grenzschutz) abgelehnt wurde, sind die personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Kompetenzen der neuen Grenz- und Küstenwache erheblich ausgeweitet worden. Dies gilt insbesondere für die Rückführung abgelehnter AsylbewerberInnen, Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot sowie die Bewertung der Kapazitäten und der Einsatzbereitschaft der Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Herausforderungen an den Außengrenzen.<sup>35</sup> Diese Linie führt der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2018 fort, indem er einen deutlichen Fokus auf eine Verstärkung des Außengrenzschutzes sowie Maßnahmen in Drittstaaten legt, um die Anzahl nach Europa reisender Flüchtlinge zu reduzieren. Die Intention der Kommission, einen Vorschlag für eine „European return policy“ vorzulegen, wird begrüßt.<sup>36</sup>

Für die Neuordnung der Asylverfahren in Europa hat die Europäische Kommission im Mai und Juli 2016 sechs Initiativen vorgelegt, zu denen die Neufassung der Eurodac-

33 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates, COM(2015)671.

34 Sergio Carrera et al.: The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, Centre for European Policy Studies: CEPS Task Force Report, Brüssel 2017.

35 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 251 vom 16. September 2016, S. 1ff.

36 Europäischer Rat: European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions, EUCO 9/18, S. 3.

Verordnung,<sup>37</sup> die Errichtung einer europäischen Asylagentur,<sup>38</sup> ein gemeinsames Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU,<sup>39</sup> eine Anerkennungsverordnung<sup>40</sup> und die Überarbeitung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen gehören.<sup>41</sup> Keines der sechs ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wurde bis Ende Mai 2018 abgeschlossen. Im Fall der Asylagentur haben der Rat und das Europäische Parlament zwar bereits im Juni 2017 eine politische Einigung erzielt,<sup>42</sup> jedoch ist das Verfahren bis zum Abschluss der anderen Dossiers aufgeschoben.<sup>43</sup> In drei der Verfahren finden derzeit Trilogie statt und in einem war die bulgarische Ratspräsidentschaft darum bemüht, Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen.<sup>44</sup> War die Kommission noch am 20. Juni davon ausgegangen, dass fünf der Dossiers kurz vor dem Abschluss stehen,<sup>45</sup> scheint einen Tag später im Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASV) Einigkeit erzielt worden zu sein, dass die Verhandlungen über die Anerkennungsverordnung und die Richtlinie über Aufnahmebedingungen „auf Eis gelegt“ werden.<sup>46</sup> Nur eine Woche später unterstreicht der Europäische Rat jedoch schon wieder die Notwendigkeit, „to find a speedy solution for the whole package“.<sup>47</sup> Er relativiert jedoch sogleich die Wahrscheinlichkeit eines schnellen Erfolgs, da er für seine nächste Sitzung im Oktober 2018 nur einen Fortschrittsbericht erwartet. Dies Hin und Her und die Einmischung der Staats- und Regierungschefs in die laufenden Gesetzgebungsverfahren zeigen, wie verfahren die Verhandlungen über eine Reform des GEAS sind.

Ist die Kompromissfindung zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen bei der Reform der Verfahren und Standards im GEAS bereits eine substanzielle Herausforderung, so besteht in der Frage der Aufnahme von Flüchtlingen noch weniger Aussicht auf eine

- 
- 37 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der [...], für die Identifizierung eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen und zu Ersuchen von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und von Europol um Abgleich mit Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken (Neufassung), COM(2016)272.
- 38 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271.
- 39 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016)467.
- 40 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016)466.
- 41 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), COM(2016)465.
- 42 Rat der Europäischen Union: EU-Asylagentur: Vorsitz und Europäisches Parlament erzielen weitgehende politische Einigung, 29.6.2017, Pressemitteilung 431/17.
- 43 Rat der Europäischen Union: Vermerk, Dok. 9520/18, S. 6.
- 44 Ebenda.
- 45 Europäische Kommission: First Draft. Statement of Heads of State or Government of \_\_\_\_\_ and the President of the European Commission, abrufbar unter: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/06/CommissionMiniSummitDraft.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2018).
- 46 Florian Eder/Zoya Sheftalovich: Merkel's first times — Greek done deal — Migration escalation, in: Politico Brussels Playbook, 22. Juni 2018.
- 47 Europäischer Rat: European Council meeting (28 June 2018), 2018, S. 4.

zeitnahe Einigung. Dies betrifft die Überarbeitung der Dublin-Verordnung<sup>48</sup> und den Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union.<sup>49</sup> Die Reform der Dublin-III-Verordnung wird gegenwärtig sowohl im AStV als auch in Sitzungen der ReferentInnen für Justiz und Inneres beraten. Während die bulgarische Ratspräsidentschaft im Falle der Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens hoffte, dass noch im Juli 2018 eine Einigung im Trilog erzielt werden kann,<sup>50</sup> scheint der AStV auch die Verhandlungen über die Umsiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten bis auf Weiteres aufgeschoben zu haben.<sup>51</sup> Die zwei letzten, mit qualifizierter Mehrheit getroffenen Beschlüsse des Rates Nr. 2015/1523<sup>52</sup> und Nr. 2015/1601<sup>53</sup> zur Umsiedlung von Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, aus Griechenland und Italien wurden bis heute nahezu nicht umgesetzt. Statt der insgesamt 160.000 Personen sind bis zum 31. Mai 2018 nur 12.690 Personen aus Italien und 21.999 aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt worden.<sup>54</sup> Dänemark, Polen, Ungarn und das Vereinigte Königreich haben bisher keine Flüchtlinge im Rahmen der Beschlüsse aufgenommen, wobei sich Dänemark und das Vereinigte Königreich entsprechend ihren Opt-out-Rechten nicht an der Annahme der Beschlüsse beteiligt haben und nicht durch sie gebunden sind. Ungarn und die Slowakei haben hingegen die Rechtmäßigkeit des Beschlusses Nr. 2015/1601 angezweifelt und, unterstützt durch Polen, Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der EU eingereicht, der jedoch die Klagen abgewiesen hat.<sup>55</sup> Während die Slowakei sich dem Urteil gebeugt und 16 Flüchtlinge aus Griechenland aufgenommen hat, weigert sich Ungarn, das Urteil anzuerkennen. Damit sind nicht nur weitergehende Reformen des GEAS blockiert, sondern die Regierung Orbán stellt die EU als Rechtsgemeinschaft grundlegend infrage. Da die Frage nach dem Umgang mit Flüchtlingen in Europa an Salienz gewinnt, rechtspopulistische Kräfte einen wachsenden Einfluss auf die politischen Debatten haben und der akute Problemdruck aufgrund des effektiveren Außengrenzschatzes und der Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans mit der Türkei vom 29. November 2015<sup>56</sup> gesunken ist, ist anzunehmen, dass die Bereitschaft der nationalen Regierungen, Kompromisse bei der Reform der Asylpolitik einzugehen, eher sinken denn zunehmen wird. So greift der Europäische

48 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), COM(2016)272.

49 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016)468.

50 Rat der Europäischen Union: Vermerk, 2018, S. 6.

51 Eder/Sheftalovich: Merkel's first times, 2018.

52 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 239 vom 15. September 2015, S. 146ff.

53 Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 248 vom 24. September 2015, S. 80ff.

54 Europäische Kommission: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 31 May 2018), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf) (letzter Zugriff: 11.6.2018).

55 Gerichtshof der EU: Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

56 Rat der EU: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, Pressemitteilung 144/16.

Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2018 auch die Idee auf, dass die Mitgliedstaaten interne Maßnahmen ergreifen und untereinander kooperieren sollten, um Sekundärmigration zu vermeiden. Von einer gesamteuropäischen Lösung oder gar einem Umsiedlungsmechanismus ist keine Rede mehr.<sup>57</sup>

### *Erlahmender Schwung bei der Reform der WWU*

Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das sogenannte Six-Pack und Two-Pack, der Etablierung des Europäischen Semesters, dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag), dem Euro-Plus-Pakt sowie zuletzt der Schaffung der Bankenunion bestehend aus Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung ist während der dreifachen Krise in der Eurozone eine Reihe von Reformen beschlossen worden. Dass jedoch der Wille zu weiteren Reformen erlahmt zu sein scheint, zeigt sich bereits an den Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission für ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS).<sup>58</sup> Bisher konnte keine Einigung über die geplante schrittweise Überführung der EU-weit harmonisierten, nationalen Einlagensicherungssysteme in ein EDIS erzielt werden, das zuerst eine Rückversicherung und dann ein Mitversicherungssystem werden soll. Während seit 2013 Einigkeit besteht, dass der ESM als Letztsicherung notfalls Kredite an die nationalen Einlagensicherungsfonds oder später das EDIS vergeben soll, gelten weiter bestehende Risiken im Bankensektor nun als Hindernis für eine Einigung.<sup>59</sup> Der Euro-Gipfel vom 29. Juni 2018 regt lediglich an, dass ein Fahrplan „für die Aufnahme politischer Verhandlungen“ ausgearbeitet werden soll.<sup>60</sup> Ferner wurde bisher nicht einmal der Versuch unternommen, die für spätestens 2017 vorgesehene Überführung des Fiskalvertrags in die EU-Verträge anzugehen. Die Kommission hat 2017 außerdem eine Mitteilung über einen Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen,<sup>61</sup> eine Mitteilung über neue Haushaltsinstrumente für die Eurozone<sup>62</sup> sowie einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds<sup>63</sup> vorgelegt. Zusammen mit dem Ziel, den Fiskalvertrag doch noch primärrechtlich zu verankern, sind sie Teil eines Fahrplans der Kommission für die Vertiefung der WWU bis 2025, mit dem weitere Empfehlungen des Berichts der fünf Präsidenten vom Juni 2015<sup>64</sup> umgesetzt werden

57 Europäischer Rat: European Council meeting (28 June 2018), 2018, S. 4.

58 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, COM(2015)586.

59 Werner Musseler: Altmäier öffnet Tür zur Einlagensicherung, in: faz.net, 24. Januar 2018; Martin Greive/Jan Hildebrand: Finanzminister Scholz bremst bei Einführung der EU-Einlagensicherung, in: handelsblatt.com, 13. April 2018.

60 Euro-Gipfel: Tagung des Euro-Gipfels (29. Juni 2018) – Erklärung, EURO 502/18.

61 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Ein Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen, COM(2017)823.

62 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens, COM(2017)822.

63 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017)827.

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

sollen.<sup>65</sup> Die Spaltung der Mitgliedstaaten der Eurozone in Vertreter einer Stabilitätsunion und Befürworter einer Fiskalunion<sup>66</sup> sowie Ängste von (noch) Nicht-Euro-Staaten, dass eine Vertiefung der WWU de facto zu einem Europa der mehreren Geschwindigkeiten und damit unterschiedlichen Klassen der EU-Mitgliedschaft führt, dürften die Umsetzung des Kommissionsfahrplans weiterhin erschweren.

### *Kein Paradigmenwechsel auf dem Weg zu einer Sozialunion*

Zwar hat die Europäische Kommission im Rahmen des Weißbuchprozesses ein eigenes Reflexionspapier zur sozialen Dimension der europäischen Integration vorgelegt und am 17. November 2017 fand in Göteborg der EU-Sozialgipfel statt. Jedoch ist die Zahl der angestoßenen Initiativen begrenzt. Die wichtigste ist die von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat unterstützte ESSR,<sup>67</sup> die auf dem EU-Sozialgipfel proklamiert wurde. Sie listet in den drei Bereichen „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, „Faire Arbeitsbedingungen“ und „Sozialschutz und soziale Inklusion“ eine ganze Reihe von Zielen auf, die aber keine Rechtsverbindlichkeit haben und von den BürgerInnen nicht eingeklagt werden können.<sup>68</sup> Flankierend hat die Europäische Kommission weitere Vorschläge unterbreitet. Zu diesen gehört u.a. das sozialpolitische Scoreboard, das anhand von zwölf Indikatoren für die drei Bereiche der ESSR deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten überwacht.

Drei Vorschläge der Kommission bilden Ausnahmen in der ansonsten von Soft-law-Instrumenten dominierten europäischen Sozialpolitik: Jener für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen,<sup>69</sup> die gerade im Rat der EU beraten wird, jener zur Präzisierung der Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie<sup>70</sup> sowie jener zur Schaffung einer Europäischen Arbeitsbehörde, der ebenfalls beim Rat liegt.<sup>71</sup> Weitere flankierende Maßnahmen hat die Europäische Kommission u.a. im März 2018 im Paket zu sozialer Gerechtigkeit zu den Themen „Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige“ sowie Verbesserung des Zugangs zu Sozialschutz<sup>72</sup> angestoßen.<sup>73</sup> Im Dezember 2017 hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen dazu aufgerufen, die noch offenen Dossiers zügig zu schließen und den sozialen Dialog auf europäischer Ebene zu stärken. Ferner hat er die Beseitigung der Gender-Pay-Gap als Priorität bestätigt und auch die „Europäische Agenda für Kompetenzen“, die darauf abzielt, die „Qualität und

65 Europäische Kommission: Kommission legt Fahrplan für Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas vor, 6.12.2017, Pressemitteilung IP/17/5005.

66 Hacker/Koch: The divided Eurozone, 2017.

67 Europäisches Parlament/Rat/Europäische Kommission: Europäische Säule sozialer Rechte, Brüssel 2017.

68 Ein Forschungsprojekt zum Potenzial der ESSR, die Defizite der sozialen Dimension der EU zu lindern, führt Björn Hacker derzeit in Kooperation mit dem Institut für Europäische Politik durch und wird die Ergebnisse im Herbst 2018 präsentieren.

69 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, COM(2017)797.

70 Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 299 vom 18. November 2003, S. 9ff.

71 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, COM(2018)131.

72 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, COM(2018)132.

73 Europäische Kommission: Kommission präsentiert die europäische Säule sozialer Rechte, 26.4.2017, Pressemitteilung IP/17/1007.

Relevanz des Kompetenzerwerbs“ zu verbessern,<sup>74</sup> als Maßnahme im Bereich der sozialen Dimension begrüßt.<sup>75</sup> Das Thema ist zwar vom Europäischen Rat im März 2018 erneut aufgegriffen worden,<sup>76</sup> dieser hat aber nur den Rat der EU beauftragt, die Vorschläge des Pakets zu sozialer Gerechtigkeit, insbesondere jenen zur Europäischen Arbeitsbehörde, zu prüfen.

Bei allen Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Dimension wird deutlich, dass sie im Bereich des „soft law“ verbleiben und keine unmittelbaren Rechte der BürgerInnen konstituieren. So kommt Hacker auch zu dem Urteil, dass das eigentliche Verdienst des Reflexionspapiers und der ESSR darin besteht, das Thema „Soziales Europa“ auf die Agenda der EU-Institutionen gesetzt zu haben.<sup>77</sup> Gleichzeitig zeigen sich erhebliche Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten. Auf der einen Seite sehen die osteuropäischen Staaten in der Forderung nach höheren Sozialstandards ein Instrument, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu unterminieren. Andererseits wollen insbesondere die skandinavischen Staaten ihre etablierten Verhandlungssysteme zwischen den Sozialpartnern vor europäischer Rechtsetzung schützen. Der Verzicht auf alle Maßnahmen, welche die nationale Souveränität in der Sozialpolitik berühren könnten, ist bisher der einzig gangbare Weg, die Konfliktlinien in der europäischen Sozialpolitik zu überbrücken.

### *Viele kleine Fortschritte auf dem Weg zur Verteidigungsunion*

Angesichts der Tatsache, dass die Vertiefung der Verteidigungszusammenarbeit das einzige wirkliche Reformprojekt war, auf das sich die Staaten der EU-27 in der „Erklärung von Bratislava“ einigen konnten, verwundert es nicht, dass in diesem Bereich die größten Reformfortschritte erzielt wurden. Die EUGS von 2016 hat der Union eine neue außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung gegeben, deren Vorgaben seitdem in die regionalen außenpolitischen Strategien eingearbeitet werden.<sup>78</sup> Mit dem sogenannten Winterpaket wurden 2016 drei Initiativen zur Vertiefung der Verteidigungszusammenarbeit vorgeschlagen. Zu diesem gehört erstens ein von der Hohen Vertreterin erarbeiteter Umsetzungsplan der EUGS für den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik,<sup>79</sup> der 13 konkrete Maßnahmen vorschlägt. Als wichtigste dieser Maßnahmen wurde im November 2017 ein Beschluss des Rates der EU zur Gründung einer SSZ zwischen 25 EU-Mitgliedstaaten<sup>80</sup> angenommen.<sup>81</sup> Auf dessen Basis hat er im März 2018 für 17 Projekte die teilnehmenden Staa-

74 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue Europäische Agenda für Kompetenzen, Humankapital, Beschäftigungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit gemeinsam stärken, COM(2016)381.

75 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (14. Dezember 2017) – Schlussfolgerungen, EUCO 19/17.

76 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (22. März 2018) – Schlussfolgerungen, EUCO 1/18.

77 Björn Hacker: Social Europe is Back on the Agenda but there is No big Breakthrough, in: The Progressive Post 5/2017, S. 82ff.

78 So hat der Rat der EU beispielsweise die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Kommission aufgefordert, bis Ende 2019 einen Entwurf für eine neue EU-Zentralasien-Strategie zu erarbeiten. Vgl. Rat der EU: Council Conclusions on the EU strategy for Central Asia, 19. Juni 2017, Dok. 10387/17.

79 Rat der EU: Implementation Plan on Security and Defence, 14. November 2016, Dok. 14392/16.

80 Dänemark, Malta und das Vereinigte Königreich nehmen nicht an der SSZ teil, aber auch die sich beteiligenden Mitgliedstaaten nehmen nicht jeweils an allen beschlossenen Projekten teil.

81 Rat der EU: Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, Dok. 14866/17.

ten festgelegt, welche die weitergehenden Kriterien und Verpflichtungen gem. Art. 1 Abs. 2 Protokoll über die SSZ erfüllen,<sup>82</sup> und einen Fahrplan beschlossen, der zwei Phasen der Umsetzung bis 2020 und bis 2025 vorsieht, für die der Rat aufgefordert ist, entsprechende Empfehlungen zu beschließen.<sup>83</sup> Der Europäische Rat hat auf seiner Sitzung am 28. Juni weitere Projekte im Rahmen der SSZ für November 2018 angekündigt.<sup>84</sup> Auch für die im Umsetzungsplan vorgeschlagene freiwillige Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (CARD<sup>85</sup>) hat der Rat bereits im Mai 2017 die Verfahrensmodalitäten beschlossen und in den Jahren 2017 und 2018 werden diese in Testläufen erprobt.<sup>86</sup> Ferner hat der Rat der EU im Juni 2017 die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Durchführungsstabs (MPCC<sup>87</sup>) beschlossen, der jedoch keine Mission mit exekutiven Befugnissen befehlen darf.<sup>88</sup>

Zweitens hat die Europäische Kommission im November 2016 den Verteidigungs-Aktionsplan<sup>89</sup> vorgelegt, der vorsieht, einen Verteidigungsfonds<sup>90</sup> zur Stärkung von Forschung und Entwicklung einzurichten, Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen im Verteidigungsbereich zu befördern und den Gemeinsamen Markt im Verteidigungsbereich zu vervollständigen.<sup>91</sup> Vorbereitende Maßnahmen zur Umsetzung des sogenannten Forschungsfensters des Verteidigungsfonds sind bereits 2017 ergriffen worden, während das Gesetzgebungsverfahren für die Schaffung eines Programms für die Jahre 2019 und 2020<sup>92</sup> derzeit noch nicht abgeschlossen ist.<sup>93</sup> Für die Zeit ab 2020 soll der Fonds von vornherein im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen eingeplant werden. Zur Förderung von Investitionen im Verteidigungsbereich unterstützt die Kommission entsprechende Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank und bezieht die Rüstungsindustrie in die neue „Europäische Agenda für Kompetenzen“ ein. Für ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts im Verteidigungsbereich sollen insbesondere Maßnahmen ergriffen werden, um zwei Richtlinien aus dem Jahr 2009 effektiver anzuwenden.<sup>94</sup>

82 Rat der EU: Council Decision of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO, 6. März 2018, Dok. 6393/18.

83 Rat der EU: Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO, 6. März 2018, Dok. 6588/1/18.

84 Europäischer Rat: European Council meeting (28 June 2018), 2018, S. 4.

85 Coordinated Annual Review on Defence.

86 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU, 13. November 2017, Dok. 9178/17.

87 Military Planning and Conduct Capability.

88 Rat der EU: Schlussfolgerungen, November 2017.

89 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, COM(2016)950.

90 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, COM(2017)295.

91 Europäische Kommission: European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund, 30.11.2016, Pressemitteilung IP/16/4088.

92 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU, COM(2017)294.

93 Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland: Europäischer Verteidigungsfonds: Verhandlungen zwischen Rat und Parlament können beginnen, 13.3.2018, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20180313-verteidigungsfonds\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180313-verteidigungsfonds_de) (letzter Zugriff: 11.6.2018).

94 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bewertung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der

Drittens hat der Rat der EU im Dezember 2016 zeitgleich zum Nordatlantikrat ein gemeinsam mit diesem erarbeitetes Paket von 42 Maßnahmen gebilligt, das der Umsetzung der Vereinbarungen aus der im Juli desselben Jahres beim NATO-Gipfel in Warschau unterzeichneten gemeinsamen Erklärung von NATO und EU<sup>95</sup> dient.<sup>96</sup> Ein Jahr später, am 5. Dezember 2017 wurde ein weiteres Paket mit 32 Maßnahmen von beiden Räten beschlossen.<sup>97</sup> Im letzten Fortschrittsbericht der Hohen Vertreterin wird unterstrichen, dass die Umsetzung der 74 Maßnahmen nicht abgeschlossen ist, sondern es sich bei den meisten von diesen um kontinuierliche Aufgaben handelt.<sup>98</sup> Der Rat seinerseits unterstrich in seinen letzten Schlussfolgerungen „the importance of ensuring demonstrable progress“<sup>99</sup> und beauftragte die Hohe Vertreterin, im Juni 2019 einen neuen Fortschrittsbericht vorzulegen.

Auch wenn hier ob der großen Anzahl von konkret ergriffenen Maßnahmen zur Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik nur ein kursorischer Überblick über die wichtigsten gegeben werden konnte, so wird dennoch deutlich, dass eine weitaus größere Bereitschaft zu Reformen besteht als in den drei anderen Politikbereichen. Allerdings gilt, dass die meisten Maßnahmen eine kurz- bis mittelfristige Perspektive haben und es nahezu keine Diskussion über eine langfristige Fortentwicklung dieses Politikbereichs gibt. Der Vorschlag von Kommissionspräsident Juncker, eine Europäische Armee zu schaffen, ist fast vollständig aus der Debatte verschwunden.<sup>100</sup> Dass sich 25 von bald nur noch 27 Mitgliedstaaten an der SSZ beteiligen, zeigt, dass in der Frage der Schaffung einer Verteidigungsunion keine so deutlichen Konfliktlinien bestehen wie bei den Diskussionen über Reformen in der WWU und im GEAS. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass unterschiedliche Ansichten zur künftigen Rolle der USA und damit der NATO als Sicherheitsgarant in Europa bestehen und unterschiedliche strategische Kulturen die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) weiter vor große Herausforderungen stellen. Entsprechend achten alle ergriffenen Maßnahmen die nationale Souveränität und sind mit Ausnahme der Vorschläge der Kommission im Verteidigungs-Aktionsplan strikt intergouvernemental angelegt.

---

Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern, COM(2016)760; Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit gemäß Artikel 73 Absatz 2 dieser Richtlinie, COM(2016)762.

95 Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8.7.2016, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> (letzter Zugriff: 12.6.2018).

96 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Generalsekretärs der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), 6. Dezember 2016, Dok. 15283/16.

97 Rat der EU: Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 5. Dezember 2017, Dok. 14802/17.

98 Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, 31.5.2018.

99 Rat der EU: Council conclusions on the third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by the EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, 8.6.2018, Pressemitteilung 327/18.

100 Handelsblatt: Juncker macht sich für europäische Armee stark, 9. November 2016.

Tabelle 2: Übersicht der Unterstützung der Reformoptionen nach Politikbereichen, Ländern und Akteuren

Nr.	Reformoption	BE		BG		CZ		DK		DE		EE		IE		GR		ES		FR		HR		IT		CY		LV	
		R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P
<i>Migrations- und Grenzschutzpolitik</i>																													
1	Quotensystem zur Umsiedlung von AsylbewerberInnen	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
2	Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
<i>Wirtschafts- und Währungsunion</i>																													
3	Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
4	Fiskalkapazität für die Eurozone	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
5	Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
6	Stärkung der demokratischen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung der Eurozone	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
<i>Sozialunion</i>																													
7	Konvergenz der nationalen sozialen Sicherungssysteme	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
8	Europaweite Koordinierung der nationalen Mindestlöhne	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
9	Neue Balance zwischen sozialen Rechten und den Grundfreiheiten im Binnenmarkt	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
<i>Verteidigungsunion</i>																													
10	Ausbau der militärischen Planungskapazitäten	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
11	Europäische Armee	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
<i>Institutionelle Reformen und Weißbuchprozess</i>																													
12	Europäische Bürgerinitiative**	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
13	Flexible Integration	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
14	Szenarien des Weißbuchprozesses**	3	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
15	Präferierte Reforminstrumente	I	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆

Nr.	Reformoption	LT		LU		HU		MT		NL		AT		PL		PT		RO		SI		SK		FI		SE		
		R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
<i>Migrations- und Grenzschutzpolitik</i>																												
1	Quotensystem zur Umsiedlung von Asylbewerbern	◆	◆	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2	Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	◆	◆	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
<i>Wirtschafts- und Währungsunion</i>																												
3	Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
4	Fiskalkapazität für die Eurozone	△	◆	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
5	Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden	△	◆	◆	◆	◆	◆	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
6	Stärkung der dem. Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung der Eurozone	◆	◆	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
<i>Sozialunion</i>																												
7	Konvergenz der nationalen sozialen Sicherungssysteme	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
8	Europaweite Koordinierung der nationalen Mindestlöhne	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
9	Neue Balance zwischen sozialen Rechten und den Grundfreiheiten im Binnenmarkt	◆	◆	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
<i>Verteidigungsunion</i>																												
10	Ausbau der militärischen Planungskapazitäten	△	△	△	△	△	△	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
11	Europäische Armee	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
<i>Institutionelle Reformen und Weißbuchprozess</i>																												
12	Europäische Bürgerinitiative**	◆	◆	◆	◆	△	△	◆	◆	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
13	Flexible Integration	◆	◆	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	◆	◆	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
14	Szenarien des Weißbuchprozesses**	◆	◆	3/4	3/4	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	4	3	◆	◆	5	5	5	5	◆	◆	3	3	1	3	◆
15	Präferierte Reforminstrumente	I	◆	I	◆	A	◆	I	I	V	◆	◆	◆	V	◆	◆	◆	I	I	I	◆	◆	A	◆	I	I	I	◆
Dafür:		△ A: Außerhalb der Verträge △ I: Innerhalb der Verträge △ P: Progressive Partneren △ R: Regierung △ V: Vertragsreform																										
Dagegen:		△ Szenario 1: Weiter wie bisher △ Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt △ Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr																										
Neutral:		△ Szenario 4: Weniger, aber effizienter Handel △ Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln																										

Quelle: Eigene Darstellung.

## Die Landkarte der Kompromisspielräume für weitere Reformen

### *Asyl- und Grenzschutzpolitik*

Die zuvor skizzierte Blockade in der Migrationspolitik schlägt sich auch im Ergebnis der Studie „The Relaunch of Europe“ nieder. Kein anderer der zwölf Reformvorschläge ist so umstritten wie die Etablierung eines EU-weiten Quotensystems zur Umsiedlung von AsylbewerberInnen. Ein Block aus mindestens zehn Regierungen, hauptsächlich aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (allen voran die Visegrád-Länder, zu den länder-spezifischen Positionen siehe hierfür und im Folgenden Tabelle 2) einschließlich der österreichischen Regierung, lehnt obligatorische und permanente EU-weite Verteilungsmechanismen als Ersatz für die Dublin-III-Verordnung vehement ab. Die Regierungen der baltischen Staaten sowie Dänemark und Finnland unterstützen höchstens einen freiwilligen Verteilungsmechanismus. Die Regierungen der Visegrád-Gruppe würden einzig eine finanzielle Unterstützung zur Entlastung disproportional betroffener Regionen akzeptieren. Demgegenüber steht eine Gruppe aus 13 Regierungen der Benelux-Staaten, südeuropäischer Länder (Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal und Zypern) sowie Deutschlands, Schwedens und Sloweniens, welche die Einführung eines fairen Quotensystems zur Umsiedlung wie auch zur Neuansiedlung von AsylbewerberInnen generell unterstützen. Jedoch wollen nur die Regierungen zentraler Einreiseländer wie Bulgarien, Griechenland und Italien sowie Zypern die Dublin-III-Verordnung durch permanente Umverteilungsquoten ersetzen, während die der anderen EU-Länder wie Deutschland eher freiwillige Verteilungsmechanismen bevorzugen würden. Uneins sind sich die Befürworter auch hinsichtlich der Kriterien zur Bestimmung der Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten und ob und wie nicht willige Staaten bspw. durch Kürzungen von EU-Förderung sanktioniert werden sollen. Angesichts des Eindrucks, die Zahl der nach Europa strebenden Flüchtlinge habe abgenommen, und einer gegenüber der europäischen Migrations- und Asylpolitik zunehmend kritischen oder sogar migrationsfeindlichen Öffentlichkeit ist selbst ein Vorangehen integrationswilliger Staaten in diesem Politikbereich unwahrscheinlich.

Der Vorschlag, die Kompetenzen sowie personellen und technischen Ressourcen der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu erweitern, findet hingegen die breiteste Unterstützung unter den nationalen Regierungen. Lediglich die maltesische und lettische Regierung lehnen jegliche über die bereits beschlossene Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache<sup>101</sup> hinausgehende Vorstöße ab. Die zunehmende „Securitisierung“ des Politikfeldes Migration verschiebt den Fokus immer mehr zur inneren Sicherheit. Die Stärkung des Außengrenzschutzes des Schengen-Raums liegt daher im besonderen Interesse der Mitgliedstaaten der EU-27. Lediglich das im ursprünglichen Kommissionsvorschlag<sup>102</sup> für die Agentur vorgesehene Recht, im Fall einer unverhältnismäßigen Gefährdungslage

101 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 251 vom 16. September 2016, S. 1ff.

102 Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen, COM(2015)673.

vor Ort auch ohne Zustimmung des jeweils betroffenen EU-Staats zu intervenieren, stößt auf Souveränitätsbedenken und massive Ablehnung fast aller nationalen Regierungen.

### *Wirtschafts- und Währungsunion*

Seit der europäischen Finanz-, Staatsschulden- und Wirtschaftskrise in der Eurozone ist in den Reformdiskussionen zur WWU die zuvor beschriebene konfrontative Nord-Süd-Spaltung zu beobachten.<sup>103</sup> Diese Konfliktlinie zeichnet sich vor allem in den Positionen der nationalen Regierungen zur Errichtung einer Fiskalkapazität für die Eurozone und zur Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden ab. Es besteht dagegen weitgehende Einigkeit, dass die demokratische Kontrolle der Governance in der Eurozone gestärkt werden muss. Eine noch breitere Unterstützung, sowohl auf Seiten der Befürworter einer Stabilitätsunion (allen voran Deutschland) als auch der Anhänger einer Fiskalunion (darunter Frankreich, Italien und Spanien), erfahren Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung.

Die Skepsis gegenüber einer Fiskalkapazität und einer Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden ist unter den nationalen Regierungen groß, die ökonomische Fehlanreize und damit eine permanente Transferunion befürchten. Vor allem von konservativen Parteien geführte Regierungen ziehen nationale Anstrengungen zur Stärkung der Haushaltsdisziplin und der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben vor. Demgegenüber betrachtet eine Mehrheit der progressiven Parteien in Europa und in den EU-Institutionen die Errichtung einer Fiskalkapazität als einen wichtigen Schritt hin zur Vollendung der WWU. Zustimmung finden beide Reformvorschläge vor allem von Regierungen in südeuropäischen Ländern, die von den Folgen der Krise in der Eurozone besonders betroffen sind (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern). Angesichts der hohen (Jugend-)Arbeitslosigkeit in diesen Ländern könnte die Fiskalkapazität vor allem der Finanzierung einer europäischen Arbeitslosenversicherung dienen. Die progressiven Parteien sind außerdem davon überzeugt, dass ein europäisches System zum gemeinsamen Schuldenmanagement anstelle der einseitigen Austeritätspolitik die sozioökonomische Krise in Südeuropa hätte entschärfen können. Mit Macron finden die südeuropäischen Regierungen einen starken Befürworter einer Fiskalkapazität, die wachstumsfördernde Investitionen für Eurostaaten unter bestimmten Voraussetzungen finanzieren soll. Jedoch wäre mit der deutschen, lettischen und slowenischen Regierung bestenfalls ein Kompromiss möglich, in dem eine Fiskalkapazität asymmetrischen Schocks und dem sozioökonomischen Gefälle in der Eurozone entgegenwirkt. Grundsätzlich nehmen die Regierungen der nordeuropäischen und einiger Nicht-Eurozonenmitglieder (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Malta, die Niederlande, Österreich, Schweden und die Tschechische Republik) von Forderungen nach einer Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden, bspw. in Form von Eurobonds, Abstand.

Das zuvor skizzierte, im Zuge der Krise neu geschaffene Instrumentarium wirtschaftspolitischer Steuerung in der Eurozone hat ein neues System der Risikobeteiligung auf EU-Ebene institutionalisiert, wurde aber kaum mit Mechanismen der demokratischen Kontrolle verbunden. Dies wird von den Regierungen aller Mitgliedstaaten besonders kritisch gesehen. Jedoch variieren die Vorstellungen darüber, wie die demokratische Kontrolle in

103 Hacker/Koch: The divided Eurozone, 2017.

diesem Bereich ausgebaut werden könnte, beträchtlich. Die meisten diskutierten Reformvorschläge bleiben eher vage. Gemein ist ihnen jedoch die Forderung, dass die demokratische Kontrolle auf nationalstaatlicher und seltener auf europäischer Ebene gestärkt werden müsse. Insbesondere den nationalen Parlamenten müsse eine zentrale Rolle in der integrierten Koordinierung der Wirtschaftspolitik wie im Fall des Europäischen Semesters zukommen, wie es insbesondere die Niederlande und Slowenien fordern. Der Vorschlag der Kommission, das Amt eines Europäischen Finanzministers zu schaffen, wird spezifisch von Dänemark, Griechenland, den Niederlanden und Portugal abgelehnt, da sie den Verlust ihrer nationalen Fiskalhoheit befürchten. Aber auch sonst findet der Vorschlag unter den EU-Staaten wenig Zuspruch. Lediglich die Regierungen Frankreichs, Italiens und Spaniens positionieren sich hierzu zustimmend, während die deutsche Regierung jeden Hinweis auf die Errichtung einer Transferunion zu vermeiden sucht. Sie zeigt sich aber dazu bereit, den ESM in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) umzuwandeln, wobei wiederum die nationalen Parlamente die demokratische Kontrolle ausüben sollen.

In Bezug auf die Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung lehnen allein die Regierungen von vier kleineren EU-Staaten (Irland, Kroatien, die Niederlande und Zypern) jegliche Einmischung in ihre nationale Fiskal- und Steuerhoheit grundsätzlich ab. Diese Position ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass insbesondere Irland und die Niederlande für ihre umstrittene Steuerpraxis scharf kritisiert werden, die sie durch großzügige Steuervorteile zu besonders attraktiven Standorten für die Europazentralen transnationaler Konzerne wie Amazon und Apple macht. Dem wollen 20 Mitgliedstaaten durch eine engere Kooperation auf EU-Ebene entgegenwirken. Dabei wird eine Reihe von Maßnahmen im Kampf gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung diskutiert und von unterschiedlichen Länderkoalitionen unterstützt: Eine gemeinsame konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage, mehr Transparenz sowie die Einführung einer verpflichtenden länderbezogenen Rechnungslegung für international tätige Unternehmen finden in Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Lettland, Polen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien und in der Tschechischen Republik Zustimmung. Ein EU-weites Vorgehen gegen Mehrwertsteuerbetrug findet insbesondere die Unterstützung der Regierungen Estlands, Österreichs, Schwedens und der Tschechischen Republik und eine grundsätzlich effektivere Besteuerung von digitalen Großkonzernen wird in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien befürwortet. Auch mit Blick auf die große öffentliche Aufmerksamkeit, die Steuerskandalen wie den Panama Papers oder LuxLeaks geschuldet ist, stehen die Zeichen für weitreichende EU-Reformen in diesem Bereich besonders günstig. Allerdings zeigen die Ergebnisse der Studie auch, dass unterhalb der Ebene einer generellen Befürwortung von Maßnahmen in diesem Bereich der Kreis der integrationswilligen Staaten schnell kleiner wird, wenn man auf spezifische Instrumente zur Betrugsbekämpfung blickt. Hinsichtlich weiterer Reformen in der WWU ist nur für den Fall, dass in einer Reihe der Staaten, die als Vertreter einer Stabilitätsunion gelten, progressive Parteien die Regierung übernehmen, zu erwarten, dass der Vorschlag einer Fiskalkapazität für die Eurozone eine Chance hat.

## Sozialunion

Jenseits der zuvor beschriebenen Soft-law-Instrumente fällt im Bereich der Sozialpolitik der politische Handlungsspielraum für weitere realisierbare Reformprojekte relativ gering aus. Bestehende Sorgen um ein zunehmendes sozioökonomisches Gefälle in der EU überwiegen kaum das Pochen auf die nationale Autonomie in der Sozialpolitik. Die Idee einer EU-weiten Konvergenz der nationalen sozialen Sicherungssysteme wird zwar von 13 Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien) getragen. Einer Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme setzen aber auch sie klare Grenzen. Bestenfalls könnten verpflichtende soziale Mindeststandards wie EU-weite Regelungen zu Mindesteinkommen auf Initiative der Regierungen aus Vorreiterländern wie Deutschland, Frankreich und Schweden auf EU-Ebene geschaffen werden. Mindestens fünf EU-Länder lehnen solche sozialpolitischen Maßnahmen aber ab, da sie entweder Eingriffe in die nationalstaatliche Souveränität und eine Abwärtsspirale sozialer Standards (Dänemark, Finnland und Österreich) oder Wettbewerbsnachteile und zu hohe Kosten (Lettland und Ungarn) befürchten. Ähnliche Einwände werden auch gegen eine europäische Mindestlohnpolitik ins Feld geführt. Dagegen sprechen sich die Regierungen in Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Litauen, Malta, Österreich, Polen, Schweden und Ungarn aus. Vor allem die Regierungen aus den skandinavischen EU-Ländern befürchten eine Einmischung in nationale Gepflogenheiten und in die Tarifautonomie von Sozialpartnern bei der Aushandlung von Arbeitsbedingungen und Löhnen.

Auch wenn bereits 22 Mitgliedstaaten gesetzliche Mindestlöhne eingeführt haben, variiert deren Höhe beträchtlich.<sup>104</sup> Dennoch unterstützen lediglich sechs Länder (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Slowenien und Zypern) grundsätzlich eine EU-weite Koordinierung der nationalen Mindestlöhne bspw. über eine EU-Rahmenrichtlinie. Hingegen bevorzugen die Regierungen der Niederlande, Rumäniens und der Slowakei nicht bindende Maßnahmen, die nationale Entwicklungen hin zur Errichtung eines Mindestlohns anstoßen. Die länderspezifische Lohnuntergrenze soll abhängig vom Bruttoinlandsprodukt eines Mitgliedstaats bestimmt werden. Weiter reichende Zielsetzungen wie eine neue Balance zwischen sozialen Rechten und den Grundfreiheiten im Binnenmarkt oder ein Soziales Fortschrittsprotokoll im Anhang der EU-Verträge finden unter den Regierungen der EU-27 kaum Zuspruch. Lediglich die luxemburgische Regierung und eine EU-weite Mehrheit der progressiven Parteien unterstützen beide Maßnahmen. Die gegenwärtige politische Debatte fokussiert sich zudem auf die Revision<sup>105</sup> der Entsenderichtlinie,<sup>106</sup> wobei sich Interessenkonflikte zwischen west- und osteuropäischen EU-Staaten

104 Eurostat: Minimum wage statistics, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics) (letzter Zugriff: 25.5.2018).

105 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, COM(2016)128.

106 Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 159 vom 28. Mai 2014, S. 11ff.

deutlich abzeichnen.<sup>107</sup> Zwar befürworten die Regierungen aus zehn EU-Staaten (Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Schweden, Slowenien und Spanien) eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte im Binnenmarkt. Jedoch gehen mögliche Reformen wie im Fall der neuen Entsenderichtlinie nicht über Maßnahmen für eine faire Arbeitnehmerfreizügigkeit im Binnenmarkt hinaus. Demgegenüber stehen die Regierungen osteuropäischer Länder, allen voran Polens, einer Stärkung sozialer Rechte auf Kosten der Binnenmarktfreiheiten besonders skeptisch gegenüber. Sie sperren sich gegen die neue Entsenderichtlinie,<sup>108</sup> die vor allem als protektionistisches Vorgehen gegen osteuropäisches Lohndumping wahrgenommen wird. Die Ergebnisse der Studie zeigen damit deutlich, dass die nationale Verantwortung für die Sozialpolitik weiterhin die Grenze darstellt, bis zu der Reformen möglich sind. Jegliches Instrument zur Schaffung von Konvergenz kann nur Mindeststandards setzen. Eine Harmonisierung ist weiterhin nicht mehrheitsfähig.

### *Verteidigungsunion*

In der EU-27 ist ein deutlicher Reformwille der nationalen Regierungen für eine Vertiefung der europäischen Verteidigungspolitik zu erkennen. Dieser ist maßgeblich von den länderspezifischen strategischen Kulturen, divergierenden Sicherheitsinteressen und unterschiedlichen technologischen und finanziellen Kapazitäten der EU-Staaten abhängig. Zwar finden Initiativen zur Schaffung einer Europäischen Armee unter supranationalem Kommando noch keine Mehrheiten (generell dafür sind Bulgarien, Deutschland, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Ungarn und die Tschechische Republik), jedoch liegt dies weniger an einer grundsätzlichen Ablehnung dieser Idee als an ihrer bisherigen konzeptionellen Unschärfe, so im Fall von Estland, Finnland, Litauen und Slowenien. Grundlegende Vorbehalte äußern hingegen die Regierungen aus neutralen EU-Ländern wie Irland, Österreich und Schweden sowie Dänemark, das sich aufgrund eines Opt-outs nicht an der Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik beteiligt. In der Bündnispolitik wehrt sich Frankreich traditionell gegen eine Integration seiner Streitkräfte, um seine militärische Autonomie zu wahren. Polen und Lettland lehnen als weitere Beispiele eine EU-Armee in Konkurrenz zur NATO ab, in der sie eine verlässlichere Sicherheitsgarantie sehen. Für die osteuropäischen Anhänger einer EU-Armee stehen neben Anreizen wie Einsparungen im nationalen Verteidigungsbudget und der Schaffung von Synergien bei der gemeinsamen Entwicklung ziviler und militärischer Fähigkeiten ebenfalls die Sicherheit der territorialen Integrität und der europäische Außengrenzschutz im Vordergrund. Jedoch darf die Schaffung einer EU-Armee zu keiner Duplizierung von NATO-Strukturen führen oder zusätzliche Verteidigungskosten verursachen. Für Deutschland stellt die Europäische Armee ein wichtiges Langzeitziel dar, das jedoch seine Grenzen im deutschen Parlamentsvorbehalt findet.

Wahrscheinlicher ist daher die Errichtung gemeinsamer Interventionstruppen, die, wie von Macron vorgeschlagen, über ein gemeinsames Verteidigungsbudget und eine gemeinsame Doktrin verfügen, oder der Ausbau der bereits existierenden „EU Battle Groups“. Un-

107 Für diese Reform haben Kommission, Parlament und Rat Ende Februar 2018 einen Kompromiss im Trilog gefunden. Siehe Europäische Kommission: Gemeinsame Erklärung zur Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, 28.2.2018, STATEMENT/18/1405.

108 EurActiv: Kompromiss im Streit um EU-Entsenderichtlinie, 24. Oktober 2017.

terstützung hierfür findet sich auch unter den Regierungen Bulgariens, Deutschlands, Italiens und der Slowakei. Anders als der Aufbau einer EU-Armee hätte der Ausbau militärischer Planungskapazitäten keinen essenziellen Kompetenztransfer auf die supranationale Ebene zur Folge. Dementsprechend schließt sich eine breite Mehrheit von 16 Mitgliedstaaten (darunter Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Slowenien, Spanien, Rumänien und Ungarn) einem solchen Vorstoß auf EU-Ebene an, solange die NATO der zentrale Sicherheitsgarant in Europa bleibt und keine unnötigen Doppelstrukturen geschaffen werden. Dies ist auch der Fall für den neuen militärischen Planungs- und Durchführungsstab in Brüssel. Die Ausweitung seiner Kompetenzen stellt damit eine weitere Reform dar, die sich nahtlos in die Vielzahl laufender Initiativen einfügt. Durch die Verbesserung der militärischen Planungsfähigkeit versprechen sich die nationalen Regierungen eine fairere und effizientere Lasten- und Ressourcenteilung. Selbst die Regierungen der neutralen EU-Staaten sowie Dänemarks haben keine Einwände gegen eine solche Initiative integrationswilliger Staaten bspw. im Rahmen einer SSZ. Zwar bestehen auch in diesem Politikfeld weiterhin Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten, etwa hinsichtlich der langfristigen Rolle der NATO oder in der europäischen Politik gegenüber Russland, aber anders als in den zuvor beschriebenen Politikfeldern blockieren diese keine weiteren Reformen.

### Eine inklusive Avantgarde als Motor flexibler Integration?

Über die Analyse von Handlungsspielräumen in den einzelnen Politikbereichen hinausgehend stellt sich politikfeldübergreifend die Frage, welche Staaten bereit sind, bei einer weiteren Integration die Führung zu übernehmen. Im Zentrum jeder Debatte über eine solche mögliche Avantgarde europäischer Staaten stehen traditionell Deutschland und Frankreich. Dies war selbst während der Präsidentschaft François Hollandes der Fall, dem die politische Durchsetzungsfähigkeit für Reformen auf europäischer Ebene fehlte.<sup>109</sup> Damalige Forderungen, über einen möglichen Ersatz für den deutsch-französischen Motor nachzudenken, wurden vielfach als unrealistisch abgetan. Für den Fall eines Wahlsieges der Rechtspopulistin Marine Le Pen wurde stattdessen ein Zerschlagen der EU befürchtet. Mit dem Wahlsieg Macrons war diese Debatte vorerst beendet und der deutsch-französische Motor avancierte, befördert durch die europapolitischen Reden des französischen Präsidenten<sup>110</sup> und den Beschluss beider Parlamente, einen neuen Élysée-Vertrag auszuarbeiten,<sup>111</sup> erneut zum Hoffnungsträger für eine Vertiefung der Integration. Zwar hat auch Macron keinen Paradigmenwechsel in jenen französischen Positionen eingeleitet, die Deutschland und Frankreich traditionell in der Europapolitik trennen (wirtschaftspoliti-

109 Ulrich Krotz/Joachim Schild: *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford 2013.

110 Vgl. insbesondere *Présidence de la République française: Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26.9.2017, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (letzter Zugriff: 20.2.2018).

111 Deutscher Bundestag: *Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-französischen Zusammenarbeit stärken. Gemeinsame Resolution von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018*, abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/blob/537268/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/kw04\\_elysee\\_vertrag\\_resolution-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/537268/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/kw04_elysee_vertrag_resolution-data.pdf) (letzter Zugriff: 20.2.2018).

sche Ausrichtung der Eurozone und militärische Interventionen im Interesse französischer Außenpolitik<sup>112</sup>), aber die Hoffnungen auf einen Neustart des deutsch-französischen Motors europäischer Integration werden mit Blick auf eine Vielzahl konkreter Projekte nicht enttäuscht. Die Regierungen der beiden größten EU-Staaten stimmen in ihrer Unterstützung für fast alle untersuchten Reformvorschläge überein, mit Ausnahme der Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden und des Aufbaus einer EU-Armee. Der französische Präsident hat mit seinen ehrgeizigen Reformplänen für den zukünftigen Integrationskurs wie die Errichtung einer Fiskalkapazität, einen EU-Finanzminister für die Eurozone oder eine Vertiefung der europäischen Verteidigungspolitik schon vor geraumer Zeit den Anfang gemacht. Bis zum Interview der Bundeskanzlerin am 3. Juni 2018<sup>113</sup> hatte die französische Seite aufgrund der verzögerten deutschen Regierungsbildung lange auf eine Antwort warten müssen. Während in den Bereichen Asyl- und Grenzschutzpolitik sowie Verteidigungsunion die deutschen Vorschläge begrüßt wurden, spiegeln sich mit Blick auf die Reform der WWU die grundlegenden Differenzen beider Länder wider.<sup>114</sup> In diesem Bereich hat auch die gemeinsame „Erklärung von Meseberg“, welche die Themen ESM, Bankenunion (einschließlich EDIS) und Haushalt für die Eurozone anspricht, keine substantielle Annäherung gebracht.<sup>115</sup>

Unabhängig von der Frage nach der Zugkraft der amtierenden Bundesregierung innerhalb des deutsch-französischen Motors bedürfen die beiden Länder jedoch weiterer Partner, um Reformen voranzutreiben. Die sechs Gründungsstaaten werden hier als eine weitere mögliche Avantgarde diskutiert.<sup>116</sup> Die Außenminister dieser Gruppe waren auch die ersten, die sich nur zwei Tage nach dem Brexit-Referendum zu einem Krisentreffen in Berlin zusammenfanden. Das dort beschlossene Bekenntnis zur flexiblen Integration wurde am Rande des Gipfeltreffens in Valletta von den Benelux-Staaten erneut bekräftigt und von Spanien mitgetragen.<sup>117</sup> Die Ergebnisse der Studie zeigen jedoch keine Interessenkohärenz aller Gründungsstaaten mehr. So stimmen zwar die Regierungen Belgiens, Italiens und Luxemburgs grundsätzlich in fast allen Reformvorschlägen mit den Positionen Deutschlands und Frankreichs überein. Jedoch ist die Regierung der Niederlande deutlich zurückhaltender und würde sich nur bestimmten Initiativen wie der Einrichtung eines Quotensystems zur Umsiedlung von AsylbewerberInnen oder der Stärkung der demokratischen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung der Eurozone anschließen. Als weiterer wichtiger Partner kristallisiert sich Spanien heraus, dessen Regierung ebenfalls fast alle untersuchten Reformvorschläge unterstützt. Dies gilt umso mehr für die neue sozialistische Regierung, da die Partido Socialista Obrero Español alle der untersuchten Reformoptionen unterstützt. Die fünf Gründerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Luxemburg

112 European Council on Foreign Relations: Macron: one year, Mark Leonard's World in 30 Minutes, 14.5.2018, abrufbar unter: [http://www.ecfr.eu/podcasts/episode/one\\_year\\_macron](http://www.ecfr.eu/podcasts/episode/one_year_macron) (letzter Zugriff: 12.6.2018).

113 Thomas Gutschker/Eckart Lohse: „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 3. Juni 2018.

114 Thomas: Paradigmenwechsel, 2018.

115 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19.6.2018, Pressemitteilung 214/2018.

116 Thierry Chopin/Christian Lequesne: Differentiation as a double-edged sword: member states' practices and Brexit, in: *International Affairs* 3/2016, S. 531ff.

117 Eszter Zalan: EU's big four back „multi-speed“ Europe, in: *EUobserver*, 7. März 2017; Eszter Zalan: EU struggles with multi-speed idea, in: *EUobserver*, 10. März 2017.

könnten zusammen mit Spanien eine Avantgarde bilden, die gemeinsam die in der Studie untersuchten Reformprojekte politikfeldübergreifend voranbringt. Mit dem deutsch-französischen Motor würde die Gruppe einerseits über ausreichend politisches Gewicht in den europäischen Verhandlungen verfügen, andererseits würde eine solche Avantgarde die für die Reform des GEAS und der WWU relevante Spannungslinie zwischen Nord und Süd überbrücken. Gerade weil Deutschland und Frankreich in der Frage der Reform der WWU auf unterschiedlichen Seiten dieser Konfliktlinie stehen, schätzt Thomas die Erfolgsaussichten für Initiativen, hinter denen beide Regierungen stehen, als besonders gut ein.<sup>118</sup> Ob sich der französische Präsident jedoch wie seine Vorgänger mit „modest compromise[s]“<sup>119</sup> zufrieden geben wird, ist angesichts der Bedeutung, die das europapolitische Projekt für seine Präsidentschaft hat, fraglich. Das wirkliche Ausmaß der Fragilität dieser Allianz zeigt jedoch das jüngste Wahlergebnis in Italien,<sup>120</sup> in dessen Folge das Land inzwischen aus der Avantgarde-Gruppe ausgeschieden ist.

In einem weiteren Punkt birgt das Vorgehen dieser ehemals sechs, inzwischen nur noch fünf Regierungen ein Risiko für das Integrationsprojekt. Sie dürfen nicht als Beginn eines Kerneuropas erscheinen. So ist bereits 2016 das schnelle Treffen der Außenminister der Gründerstaaten dafür kritisiert worden, dass sie die anderen, insbesondere mittel- und osteuropäischen Staaten nicht einbezogen. Diese Konfliktlinie wird auch in den Ergebnissen der Studie deutlich. Insbesondere die Visegrád-Staaten lehnen die meisten Reformvorschläge ab und zeigen sich nur wenig integrationswillig. Sie bilden einen Block, der den Reformwillen der Gründerstaaten und Spaniens auf EU-Ebene nicht nur mit Blick auf die europäische Migrations- und Asylpolitik bremsen könnte. Die Ländergruppe nimmt auch im Bereich der Sozialunion und WWU die Rolle eines Vetospielers ein. Zwar ließe sich eine solche Blockade mittels differenzierter Integration überwinden, dies könnte jedoch die bestehende Spaltung zwischen Ost und West weiter vertiefen. So lehnen Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Österreich, Rumänien und Zypern flexible Integration grundsätzlich ab. Ungarn könnte sich eine flexible Rückverlagerung nationaler Kompetenzen vorstellen und die tschechische Regierung befürwortet gar die Möglichkeit zum „cherry picking“, allerdings nur, wenn es kein Kerneuropa gibt. Dies ist auch für die Staaten, die flexible Integration prinzipiell unterstützen (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, die Slowakei und Spanien), eine Bedingung sine qua non. Darin stimmen sie auch mit der dritten Gruppe von Mitgliedstaaten überein, die stark die Einheit der EU-27 betonen und nur zu flexibler Integration bereit sind, wenn sie als allerletzte Option zur Abwendung einer Blockade weiterer Reformen genutzt wird (Estland, Finnland, die Niederlande, Slowenien und Schweden). Entsprechend ist auch die Gruppe der 19 Mitgliedstaaten der Eurozone nicht nur aufgrund der fortbestehenden Spaltung zwischen Befürwortern einer Fiskal- und jenen einer Stabilitätsunion keine aussichtsreiche Avantgarde, sondern auch, weil sie eine bestehende Differenzierung weiter festigen und die Nicht-Euro-Staaten zurücklassen würde.

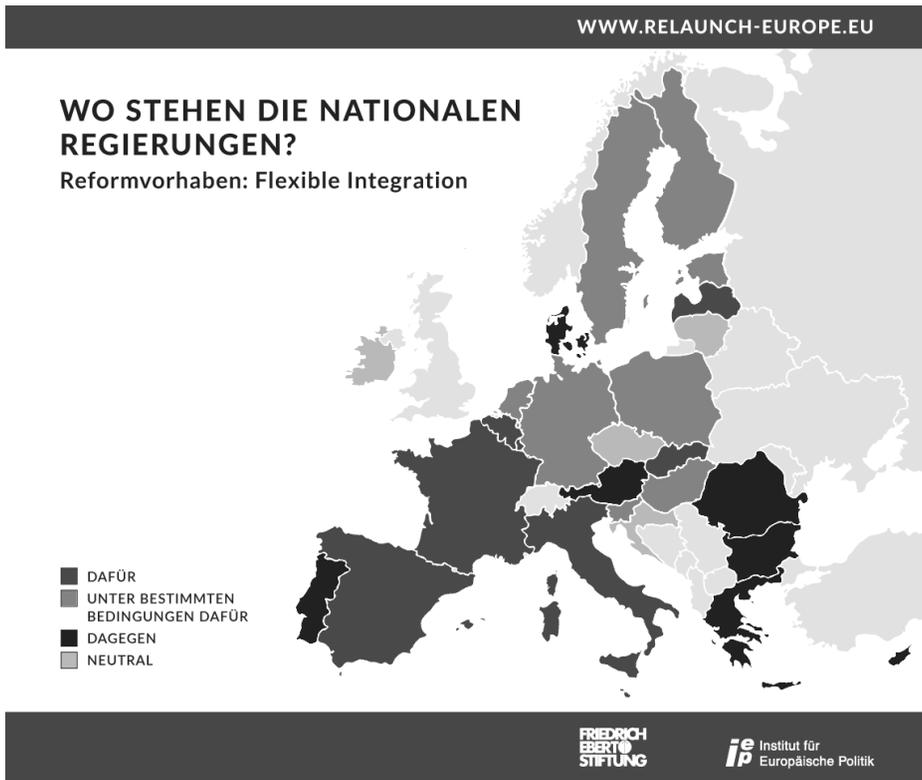
---

118 Thomas: Paradigmenwechsel, 2018.

119 Anne-Sylvaine/Guy Chanza: FT Big Read. European Union, in: Financial Times, 29. Juni 2018.

120 Grasse/Labitzke: Aus Krisen geboren, 2018.

Abbildung 1: Unterstützung der Regierungen in der EU-27 für die Nutzung des Instruments der flexiblen Integration



Stand: September 2017. Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung/Institut für Europäische Politik, 2018.

Eine größere Reforminitiative der Avantgarde aus fünf, ehemals sechs Staaten hat deshalb auch nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie inklusiv angelegt ist. Das Zentrum einer solchen inklusiven Avantgarde, welches von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien gebildet werden könnte, würde in allen Politikbereichen die Integration gemeinsam weiter vertiefen. Diese Gruppe müsste aber mittels Instrumenten flexibler Integration andere EU-Mitglieder mitnehmen und je nach Politikbereich weitere Mitgliedstaaten, besonders aus Mittel- und Osteuropa, in die Reformen einbinden. Andernfalls könnte die inklusive Avantgarde keine weiteren Spannungslinien überbrücken. Diese Inklusion wird jedoch auf Kosten klarer Verantwortlichkeiten erzielt, da die Komplexität der Union weiter zunimmt, was mittel- bis langfristig die Legitimität des europäischen Integrationsprojekts weiter schwächen könnte.

## Szenario 1 („Weiter wie bisher“) statt Szenario 5 („Viel mehr gemeinsames Handeln“)?

Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass Szenario 5 „Viel mehr gemeinsames Handeln“<sup>121</sup> aus dem Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas in der EU der 27 Mitgliedstaaten für die meisten der untersuchten Politikbereiche unwahrscheinlich ist. Am deutlichsten zeigt sich dies im Fall der blockierten Reformen in der Asyl- und Grenzschutzpolitik. Hier offenbart sich eine Ost-West-Spaltung der nationalen Regierungen, vor allem mit Blick auf eine mögliche Vertiefung des GEAS. Dementsprechend stößt der Vorschlag für ein Quotensystem zur Umsiedlung von AsylbewerberInnen auf größten Widerstand, vor allem aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern. Hingegen findet die Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache EU-weit den größten Zuspruch unter allen untersuchten Reformvorschlägen der Studie, was auch die Schlussfolgerungen der letzten Tagung des Europäischen Rates bestätigen.<sup>122</sup> Eine weitergehende Reform des GEAS erscheint darin als frommer Wunsch.

In der WWU wird lediglich der EU-weite Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung von einer breiten Mehrheit der Mitgliedstaaten getragen, wobei sich selbst hier beim genauen Blick auf einzelne Reforminstrumente ein differenziertes Bild zeigt. Auch die Unterstützung für eine Stärkung der demokratischen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone verdeckt eher Unterschiede bei den Präferenzen, welche Reformoption ergriffen werden sollte, als dass sich ein Handlungsspielraum für Reformen offenbart. Eine noch deutlichere Spaltung der nationalen Regierungen, hier entlang einer Nord-Süd-Achse, zeigt sich hinsichtlich der Errichtung einer Fiskalkapazität für die Eurozone und der Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden.

Zu keinem der Reformvorschläge im Bereich Sozialunion finden sich EU-weite Mehrheiten für verbindliche Maßnahmen, die auf eine Konvergenz der nationalen sozialen Sicherungssysteme, eine europaweite Koordinierung der nationalen Mindestlöhne oder die primärrechtliche Ausbalancierung der sozialen Rechte und Grundfreiheiten im Binnenmarkt zielen. Fortschritte sind nur unter Einsatz von „soft law“ möglich, das die nationale Souveränität nicht unterminiert.

Bei der Vertiefung der europäischen Verteidigungspolitik spiegeln die Ergebnisse der Studie den aktuellen Fortschritt der Integration in diesem Bereich wider. Die nationalen Regierungen sind bereit, konkrete Reformprojekte anzugehen, wie den Ausbau der militärischen Planungskapazitäten auf EU-Ebene. Weitere Projekte sind für Ende 2018 in Vorbereitung.<sup>123</sup> Gleichwohl fehlt die Auseinandersetzung mit einer langfristigen Integrationsperspektive, wie im Fall der EU-Armee, die EU-weit keine Unterstützung findet, weil bisher kein konkretes Konzept vorgelegt wurde.

Zwar zeichnen sich Reformprojekte wie der Ausbau der Europäischen Grenz- und Küstenwache oder der militärischen Planungskapazitäten auf EU-Ebene ab, die EU-weit die Zustimmung der nationalen Regierungen finden. Ob es dadurch gelingen wird, weitere Reformspielräume zu eröffnen, kann jedoch nicht vorausgesagt werden. Szenario 3 „Wer mehr will, tut mehr“ wäre ein Ausweg. Dass ein Überstrapazieren des Instruments der fle-

121 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 2017.

122 Europäischer Rat: European Council meeting (28 June 2018), 2018.

123 Ebenda, S. 4.

xiblen Integration aber schnell zu einer Belastungsprobe für die EU-27 werden kann, haben die Ergebnisse der Studie mit Blick auf die Position vieler (mittel- und osteuropäischer) Nicht-Euro-Staaten gezeigt.

Eine inklusive Avantgarde bspw. aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien hat zumindest das Potenzial, einen Neustart der europäischen Integration zu wagen. Dass seit der letzten Wahl Italien nicht mehr Teil dieser inklusiven Avantgarde ist,<sup>124</sup> unterstreicht ebenso wie der jüngst neu entfachte Streit in der Asyl- und Grenzschutzpolitik,<sup>125</sup> dass sich das Zeitfenster für eine Reform der EU derzeit immer schneller schließt. Wenn die in der inklusiven Avantgarde verbliebenen Staaten nicht schnell die Initiative zur Reform ergreifen, wird Szenario 1 der Kommission, ein „Weiter wie bisher“, Realität.

---

124 Grasse/Labitzke: Aus Krisen geboren, 2018.

125 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Merkel droht Seehofer mit Richtlinienkompetenz, 18. Juni 2018.