

# Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union: vom Weißbuch der Kommission zu einer flexibleren Arbeitsmethode

Christian Calliess\*

*Tackling the ongoing European 'polycrisis' has been complicated by the lack of a consensus between the Member States and among European citizens about the role they want the European Union (EU) to play, its tasks and its future. A Union that has become more diverse due to enlargement now has to deepen in areas that are highly sensitive domestically. Against the backdrop of the scenarios presented in the European Commission's White Paper on the Future of Europe the author argues for a more flexible working method of the EU. This method should be based on more efficiency by focusing on political priorities and implementing a new concept of cooperative enforcement together with a common understanding of subsidiarity. Where no consensus can be reached greater flexibility and – in the long run – a new architecture of the EU should allow for pioneer groups to move ahead and to lead by positive example.*

Die Europäische Union (EU) befindet sich nun schon seit einigen Jahren in einem Krisenmodus, der 2016 in einer „Polykrise“ kulminierte.<sup>1</sup> Mit der weltweiten Finanzkrise und der durch sie befeuerten Krise im Euroraum<sup>2</sup> sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dem Schengen-Raum,<sup>3</sup> wurde deutlich,

---

\* Univ.-Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin.

Von 2015 bis 2018 war der Verfasser von seiner Professur beurlaubt, um als Rechtsberater und Leiter des Institutionellen Teams des European Political Strategy Centre (EPSC), dem Strategieteam des Präsidenten der Europäischen Kommission, zu arbeiten. In diesem Kontext war er u.a. mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas und dessen Folgeprozess einschließlich der Taskforce „Subsidiarität und Szenario 4“ befasst. Der vorliegende Beitrag, der diese Arbeiten der Kommission aufgreift, kontextualisiert und konkretisiert, geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser auf der Jahrestagung des Instituts für Europäische Politik am 20. September 2018 in Berlin gehalten hat und ist eine aktualisierte und umfassend überarbeitete Version des Papers Christian Calliess: Zur Zukunft der Europäischen Union – Überlegungen im Lichte von Rom-Deklaration und Weißbuch der Kommission, Freie Universität Berlin: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht 110/2018. In seinen Schlussfolgerungen zu den Szenarien geht der Beitrag über den politischen Diskussionsstand akademisch hinaus. Er gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und bindet in keiner Weise die Institution, der er angehörte.

- 1 Vgl. Europäische Kommission: Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises. Athen, 21. Juni 2016, SPEECH/16/2293.
- 2 Dazu Christian Calliess: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Georg Lienbacher et al.: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Band 71, Berlin 2012, S. 113ff, hier S. 153ff.; vertiefend Christian Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2/2011, S. 213ff.; siehe dazu auch Matthias Ruffert: The European debt crisis and European Union law, in: Common Market Law Review 6/2011, S. 1777ff.; Bruno De Witte: Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?, in: European Constitutional Law Review 3/2015, S. 434ff.
- 3 Zur Migrationskrise: Kay Hailbronner: Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Festung Europa?, in: Thomas Giegerich (Hrsg.): Herausforderungen und Perspektiven der EU, Berlin 2012, S. 195ff.; Daniel Thym: The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy, in: Common Market Law Review 6/2016, S. 1545ff.; Maarten den Heijer/Jorrit Rijpma/Thomas Spijkerboer: Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System, in: Common Market Law Review 3/2016, S. 607ff. Zur Sicherheitskrise: Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): Towards a ‘Security Union’. Bolstering the EU’s Counter-Terrorism Response, EPSC Strategic Notes 12/2016.

dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrationschritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet waren. Zudem stellt das britische Referendum von 2016 die EU nunmehr erstmals vor die Herausforderung, den – in Art. 50 Vertrag über die Europäische Union (EUV) vorgesehenen – Austritt eines Mitgliedstaates organisatorisch und politisch zu bewältigen. Besorgniserregend ist, dass viele Anzeichen für diese einzelnen Krisen auch im politischen Raum lange nicht wahrgenommen wurden oder wahrgenommen werden wollten.<sup>4</sup>

Erschwert wird eine Antwort auf diese existenziellen Herausforderungen durch die Tatsache, dass sowohl zwischen den noch 28 Mitgliedstaaten als auch unter den europäischen BürgerInnen kein Konsens über die gewünschte Rolle, die Aufgaben und die Zukunftsperspektive der EU besteht. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, dass Reformen im Euro-Raum innenpolitisch heikle Themen wie eine weitergehende Europäisierung der Finanz- und Haushaltspolitik mit Auswirkungen auf die nationale Sozialpolitik tangieren. Auch im Schengen-Raum geht es um nicht weniger sensible Herausforderungen im Bereich der europäischen Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik samt innerer Sicherheit („Sicherheitsunion“). Selbst mit Blick auf den europäischen Binnenmarkt, dessen Gestalt sich durch die Digitalisierung und die damit verbundenen Innovationen (Plattform-Wirtschaft, Blockchain, Künstliche Intelligenz) sowie die Dekarbonisierung in den Bereichen Energie und Verkehr mitunter disruptiv verändern wird, erscheint ein Konsens schwierig.

Zugleich sieht sich eine durch die Erweiterungsrounds in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht immer heterogener gewordene EU mit der Notwendigkeit konfrontiert, innenpolitisch höchst sensible Bereiche vertiefen zu müssen.<sup>5</sup> Dies wirkt sich auch auf ihre Governance<sup>6</sup> aus: Im Europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden,<sup>7</sup> ist die europäische Ebene auf die nationalen Regierungen, Verwaltungen und Gerichte angewiesen, die – im Verbund mit den europäischen BürgerInnen und der Zivilgesellschaft, vermittelt über das Recht<sup>8</sup> – für die Umsetzung, den Vollzug und die Anwendung des Unionsrechts zuständig sind.

Vollzugsdefizite, im europäischen Recht schon immer ein Problem,<sup>9</sup> nehmen zu: Entsprechend wird europäisches Recht nicht einheitlich umgesetzt und angewandt. Insoweit hatte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bereits in seinem „Schlachtprämiener-Urteil“ aus dem Jahre 1973 sehr eindrücklich formuliert:

4 Dazu mit offenen Worten (noch als Premierminister Luxemburgs): Rede von Jean-Claude Juncker, in: Ingolf Pernice (Hrsg.): *Europa-Visionen*, Berlin 2007, S. 144ff., hier S. 146ff.

5 Hierzu bereits Christian Calliess: *Verfassungsverbund oder „Superstaat Europa“? Perspektiven nach der EU-Erweiterung*, in: *Georgia Augusta* 3/2004, S. 19ff.

6 Vgl. zum Begriff hier nur Europäische Kommission: *Europäisches Regieren – Ein Weißbuch*, KOM(2001) 428 endgültig; Tanja A. Börzel: *European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie*, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, Wiesbaden 2008, S. 61ff.

7 Dazu und zu anderen Verständnissen Christian Calliess, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert: *EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 5. Auflage, München 2016, Art. 1 EUV Rn. 41ff.

8 Dazu Christian Calliess: *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen 2010, S. 359ff.; sowie vertiefend Christian Calliess/Moritz Hartmann: *Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, Tübingen 2014, S. 19ff.

9 Instruktiv am Beispiel des Umweltrechts die Beiträge in Gertrude Lübke-Wolff: *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin 1996; vgl. auch Europäische Kommission: *Bericht der Kommission. Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts. Jahresbericht 2016*, COM(2017) 370 final.

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinem nationalen Interesse macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage [...]. Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht zur Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“<sup>10</sup>

Zwar unterstellen die EU-Verträge, dass alle Mitgliedstaaten eine gewisse Grundhomogenität im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte aufweisen (vgl. Art. 49 und Art. 2 EUV). Sowohl die Entwicklungen in Ungarn, Polen und Rumänien als auch die Krise im Euro- und Schengen-Raum haben jedoch den Konflikt über die Bedeutung des Rechts und seine Einhaltung in der europäischen Rechtsgemeinschaft befeuert.<sup>11</sup>

Von Beginn an war aber das Recht eine maßgebliche Voraussetzung und zugleich ein Instrument der europäischen Integration,<sup>12</sup> indem es verlässliche gemeinsame Regeln zwischen den Mitgliedstaaten hervorbrachte, deren Einhaltung von der Europäischen Kommission und dem EuGH überwacht wird.<sup>13</sup> Ganz in diesem Sinne bezeichnete auch der EuGH die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schon 1986 als „eine Rechtsgemeinschaft der Art [...], daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“.<sup>14</sup>

Vermittelt über das Recht wurde die EU zu einer Wertegemeinschaft, die Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sichert und damit Lehren aus den Diktaturen des 20. Jahrhunderts zieht.<sup>15</sup> Solchermaßen wurde das Recht zu einer vertrauensschaffen-

10 EuGH, Rs. C-39/72 (*Kommission/Italien*), ECLI:EU:C:1973:13, Rn. 24f.

11 Vgl. Thomas Oppermann: Erosion der Rechtsgemeinschaft, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6/2015, S. 201ff.; Claudio Franzius: Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn – Wie kann und soll die Europäische Union reagieren?, in: Die Öffentliche Verwaltung 10/2018, S. 381ff.; ausführliche Analyse in den Beiträgen von Carlos Closa/Dimitry Kochenov (Hrsg.): Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016.

12 Walter Hallstein: Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf/Wien 1969, S. 33; Walter Hallstein: Die europäische Gemeinschaft, Düsseldorf/Wien 1973, S. 53; Manfred Zuleeg: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, in: Neue Juristische Wochenschrift 9/1994, S. 545ff.; Ingolf Pernice in: Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. Band II, 2. Auflage, München 2006, Art. 23 Rn. 56ff.; zum Konzept der Rechtsgemeinschaft kritisch reflektierend Armin von Bogdandy: Jenseits der Rechtsgemeinschaft. Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, in: Europarecht 4/2017, S. 487ff.; zur „Erosion“ der Rechtsgemeinschaft in den aktuellen Krisen Oppermann: Erosion der Rechtsgemeinschaft, 2015.

13 Vgl. dazu Christian Calliess: Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz. Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, in: Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 3577ff.; Christian Calliess: Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift 2005, S. 929ff.; Christian Calliess: Der EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Grundgesetzes – Auf dem Weg zu einer kohärenten Kontrolle der unionsrechtlichen Vorlagepflicht?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2013, S. 1905ff.

14 EuGH, Rs. C-294/83 (*Les Verts/Europäisches Parlament*), ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 23.

15 Skeptisch im Hinblick auf diese Koppelung: Uwe Volkmann: Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union: Die Perspektive der Rechtswissenschaft, in: Gregor Kirchhof/Hanno Kube/Reiner Schmidt (Hrsg.): Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union, Tübingen 2017, S. 57ff., hier S. 60ff.; vgl. demgegenüber Christian Calliess: Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, in: JuristenZeitung 21/2004, S. 1033ff., hier S. 1041ff.

den Brücke zwischen in wirtschaftlicher, kultureller und politischer Hinsicht unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Der Anspruch der einheitlichen Anwendung des europäischen Rechts, vermittelt über seinen Vorrang, stößt jedoch heute zunehmend auf die politische Heterogenität in den Mitgliedstaaten. Insoweit kann die Floskel „We can have our cake and we can eat it“<sup>16</sup> britischer BefürworterInnen eines Brexits als symptomatisch gelten. Immer häufiger breitet sich eine Grundhaltung in den Mitgliedstaaten aus, im Zuge derer man zwar die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts, des Euro oder der Freizügigkeit der eigenen BürgerInnen im Schengen-Raum für sich in Anspruch nehmen will. Die damit verbundenen, in vertraglichen Regeln zum Ausdruck kommenden Lasten und Verantwortlichkeiten für das „europäische Gemeinwohl“<sup>17</sup>, die über die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV) vermittelt werden, will man jedoch nicht tragen.

In Zeiten, in denen nationale Interessen zunehmend ohne Rücksicht auf das gemeinsame europäische Interesse formuliert werden und der Mehrwert der europäischen Integration als Selbstverständlichkeit hingenommen, zu wenig erklärt und zu selten verteidigt wird, erscheint eine europäische Debatte über die Zukunftsperspektiven der EU, die in einen Moment der Ehrlichkeit mündet, daher sinnvoll und notwendig. Vor diesem Hintergrund und unter Bezugnahme auf die im Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas formulierten Szenarien<sup>18</sup> werden nachfolgend Vorschläge für eine flexiblere Arbeitsmethode der EU, die mehr Effizienz durch Konzentration auf politische Prioritäten bewirken soll, gemacht. In Konkretisierung dessen wird für ein neues Konzept des kooperativen Vollzugs kombiniert mit der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Subsidiarität plädiert. Wo kein Konsens für Reformen besteht, muss die EU im Rahmen einer neuen Architektur mehr Flexibilität für Pioniergruppen, die mit positivem Beispiel vorangehen können, erlauben.

## Die fünf Szenarien des Weißbuchs der Kommission

Das am 1. März 2017 von der Europäischen Kommission vorgelegte Weißbuch zur Zukunft Europas enthält vor dem eingangs geschilderten Hintergrund – im Unterschied zu früheren Weißbüchern – keinen Fahrplan (Roadmap) mit konkreten Reformschritten. Vielmehr werden unter bewusstem Verzicht auf institutionelle und kompetenzielle Fragen<sup>19</sup> fünf mögliche Entwicklungspfade für die EU der 27 im Jahr 2025 zur Diskussion gestellt. Ergänzt werden diese im Hinblick auf bestimmte Politikfelder durch Reflexionspa-

16 Vgl. Paul Dallison: A brief history of having cake and eating it. How an old expression became one of the key phrases of Brexit, in: *POLITICO*, 31. August 2017. Zitat im Original: „Cake is a recurring theme of Brexit, chiefly thanks to Boris Johnson claiming that the U.K. could ‚have our cake and eat it‘ as it leaves the European Union. He’s also given the phrase a slight twist, saying, ‚My policy on cake is pro having it and pro eating it‘“.

17 Dazu Christian Calliess: Gemeinwohl in der Europäischen Union – Vom Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Winfried Brugger/Stephan Kirste/Michael Anderheiden (Hrsg.): *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Baden-Baden 2002, S. 173ff.

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

19 Hierzu sowie allgemein zum Weißbuch siehe Otto Schmuck: Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in: *integration* 4/2017, S. 276ff.; Editorial comments: The EU-27 Quest for Unity, in: *Common Market Law Review* 3/2017, S. 681ff., hier S. 687ff.

piere zu den Themenfeldern Globalisierung und Handelspolitik, soziale Dimension, Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, Verteidigung und Haushalt.<sup>20</sup>

Mit dem Zeithorizont wird ein Faden aufgenommen, der in der Roadmap des sogenannten Fünf-Präsidenten-Berichts zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion angelegt war. Ein Weißbuch sollte für Stufe 2 Vorschläge unterbreiten, wie die Währungsunion bis zum Jahre 2025 um eine demokratisch und institutionell gestärkte, echte Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden könnte.<sup>21</sup> Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den Bericht im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen,<sup>22</sup> verpuffte die Initiative. Damit fehlte es – anders als beim Weißbuch der Delors-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985,<sup>23</sup> das der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte<sup>24</sup> – an einem Mandat für die Kommission.

### „Weiter wie bisher“ – Szenario 1

Szenario 1 setzt auf den pragmatisch orientierten Prozess eines tagespolitischen Weiterhangelns („muddling through“),<sup>25</sup> so wie er im Krisenjahr 2016 auf dem Gipfel in Bratislava beschlossen wurde. Hier haben sich die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen nach dem britischen Referendum auf die sogenannte Bratislava-Agenda verständigt,<sup>26</sup> um die aktuellen Herausforderungen der EU zu bewältigen und solchermaßen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die Einheit der EU wird vor dem Hintergrund des Brexits zwar gewahrt, bei ernsthaften Meinungsverschiedenheiten über notwendige Reformen kann es jedoch zum Stillstand und im Zuge dessen zu einer Erosion des *Acquis communautaire* kommen. Gelingt es z.B. nicht, das Grenzmanagement an den europäischen Außengrenzen zu verbessern und die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik effizient und solidarisch zu gestalten oder der europäischen Dimension von innerer Sicherheit Rechnung zu tragen, besteht das Risiko, dass Kontrollen an den Binnengrenzen auf Dauer beibehalten und so zu einer neuen Normalität werden.

- 
- 20 Europäische Kommission: Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“, COM(2017) 240 vom 10. Mai 2017; Europäische Kommission: Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, COM(2017) 206 vom 26. April 2017; Europäische Kommission: Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291 vom 31. Mai 2017; Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung, COM(2017) 315 vom 7. Juni 2017; Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017.
- 21 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank. Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2015) 600 final; skeptisch Frank Schorkopf: Zukunftsorientierung oder Realitätsleugnung? Der Präsidentenbericht zur Reform der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft 3/2015, S. 356ff.; positiver Wolfram Cremer: Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung, in: *Europarecht* 3/2016, S. 256ff.
- 22 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (25. und 26. Juni 2015) – Schlussfolgerungen, EUCO 22/15, S. 8.
- 23 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 endgültig.
- 24 Dazu David R. Cameron: The 1992 Initiative: Causes and Consequences, in: Alberta Sbragia (Hrsg.): *Euro-Politics*, Washington 1992, S. 23ff.
- 25 Positiv dazu Janis A. Emmanouilidis/Fabian Zuleeg: *EU@60 – Countering a regressive and illiberal Europe*, European Policy Centre, Oktober 2016.
- 26 Die Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16. September 2016, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-road-map-de.pdf> (letzter Zugriff: 18.4.2019).

### „Schwerpunkt Binnenmarkt“ – Szenario 2

In dem Wunsch, die EU zu entpolitisieren und ihre Gesetzgebungsaktivitäten zu reduzieren, wird in Szenario 2 das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zur „Hauptdaseinsberechtigung“ der EU-27. Da der Schwerpunkt dieses Szenarios in hohem Maße auf dem Abbau von nationaler Regulierung – vor allem vermittelt über die Grundfreiheiten – liegt (negative Integration), bleiben in Fragen gemeinsamer Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards sowie bei Steuern und Beihilfenkontrolle (positive Integration) Differenzen bestehen oder verschärfen sich. Dadurch entsteht in diesen, den Markt flankierenden Politikbereichen das Risiko eines „race to the bottom“. Im Ergebnis treibt die EU-27 ihre Arbeit in den meisten Politikfeldern nicht weiter voran. Wenn überhaupt wird die Zusammenarbeit bei neu auftretenden Herausforderungen, die gemeinsame Interessen betreffen, bilateral angegangen.

Indem Szenario 2 die EU auf den Binnenmarkt und damit auf ein rein ökonomisches – und damit vermeintlich unpolitisches – Projekt reduziert, würde erneut eine Debatte aufkommen, die bereits im Zuge des Weißbuchs von 1985 unter dem Stichwort „Markt ohne Staat“ geführt wurde.<sup>27</sup> Eine solche Entwicklung stünde nicht nur im Widerspruch zum in Art. 3 EUV formulierten Ziel einer sozialen Marktwirtschaft, sondern würde mangels europäischer Gesetzgebung auch den unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten und ihrer die nationale Gesetzgebung erfassenden Deregulierungskraft wieder verstärkt Raum verschaffen. Damit würden nicht nur „alte“ Fragen der demokratischen Legitimation aufgeworfen,<sup>28</sup> sondern auch die häufig konstatierte und zu Recht kritisierte „Kluft zwischen demokratischer Begrenzung und wirtschaftlicher Entgrenzung“,<sup>29</sup> die nur die EU demokratisch schließen kann,<sup>30</sup> wieder geöffnet und erweitert.<sup>31</sup>

### „Wer mehr will, tut mehr“ – Szenario 3

Szenario 3 nimmt unter dem Begriff „Koalitionen der Willigen“ Aspekte eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten für die EU-27 auf, dessen Form von verstärkter Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV bis zu einem Kerneuropakonzept der konzentrischen

27 Dazu Christian Joerges: Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.): Staatswerdung Europas?, Baden-Baden 1991, S. 225ff.

28 Zur Problematik Thorsten Kingreen: Grundfreiheiten, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Wiesbaden 2009, S. 705ff., hier S. 718ff.; Christian Calliess: Bürgerrechte als Ersatz für Demokratie?, in: Claudio Franzus/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.): Strukturfragen der Europäischen Union, Baden-Baden 2010, S. 231ff.; kritisch Christian Joerges/Florian Rödl: Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojektes, in: Kritische Justiz 2/2008, S. 149ff., hier S. 152; jüngst Dieter Grimm: Die Europäische Union im 60. Jahr, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft 1/2017, S. 3ff., hier S. 10f.

29 So jüngst erneut Udo Di Fabio: Verfassungsrechtliche Entwicklungsperspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Gregor Kirchhof/Hanno Kube/Reiner Schmidt (Hrsg.): Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union, Tübingen 2017, S. 45ff., hier S. 47.

30 Dazu Christian Calliess: Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund: Eine Analyse mit Blick auf den Konventsentwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag, in: Jürgen Bröhmer et al. (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Köln u.a. 2005, S. 399ff.; ausführlicher Christian Calliess: Zukünftige Integrationsschritte – durch oder statt Demokratie?, in: Hans Michael Heinig/Jörg Philipp Terhechte (Hrsg.): Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, Tübingen 2013, S. 77ff., hier S. 79ff.

31 Dies verkennt Di Fabio: Verfassungsrechtliche Entwicklungsperspektiven, 2017, S. 47.

Kreise reichen kann.<sup>32</sup> Dies kann Bereiche wie Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder Soziales betreffen. In den Bereichen Sicherheit und Justiz könnten mehrere Länder z.B. beschließen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auszubauen, indem sie im Kampf gegen organisierte Kriminalität und terroristische Aktivitäten all ihre Erkenntnisse teilen („Sicherheitsunion“).<sup>33</sup> Entscheidend ist, dass der Status der übrigen Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und es ihnen jederzeit offensteht, sich im Laufe der Zeit denjenigen anzuschließen, die vorangehen.

#### „Weniger, aber effizienter“ – Szenario 4

In Szenario 4 konzentriert sich die EU auf einige zentrale Politikfelder, setzt politische Prioritäten und erhält hier mehr Kompetenzen – vor allem auch im Vollzugsbereich. Damit soll nicht zuletzt der allgegenwärtigen Kritik entgegengetreten werden, die EU verliere sich im „Kleinkarierten“ und liefere nicht mit Blick auf die großen, europäischen Herausforderungen.<sup>34</sup> Ein wesentliches Motiv dieses Szenarios ist es, die oftmals bestehende Kluft zwischen europäischen Versprechen einerseits und diesbezüglich geweckten Erwartungen der BürgerInnen sowie von der Kompetenzlage her möglichen Ergebnissen andererseits zu schließen.<sup>35</sup>

Szenario 4 korrespondiert in Ansätzen mit dem Wunsch der Juncker-Kommission nach einer Union, „die in großen Fragen Größe und Ehrgeiz zeigt und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit auszeichnet“, sowie deren Fokus auf zehn Prioritäten.<sup>36</sup> Die EU-27 kann hiernach in den ausgewählten priorisierten Bereichen rascher und entschiedener handeln. Für diese Bereiche werden der EU-27 wirksamere Instrumente an die Hand gegeben, um gemeinsame Entscheidungen unmittelbar um- und durchzusetzen – so wie es heute bereits in der Wettbewerbspolitik oder bei der Bankenaufsicht geschieht. Auf der anderen Seite wird die EU-27 in Bereichen, in denen der Mehrwert ihrer Aktivitäten als eher begrenzt wahrgenommen wird oder davon ausgegangen werden muss, dass Versprechen nicht gehalten werden können, nicht mehr oder nur noch in geringerem Umfang tätig. Als Beispiele werden in Szenario 4 die Regionalentwicklung, die öffentliche Gesundheit oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind, genannt. Überdies könnte die Kontrolle staatlicher Beihilfen zunehmend den nationalen Behörden übertragen werden. Standards für den Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz würden nicht mehr im Einzelnen harmonisiert. Stattdessen würde die Harmonisierung in Übereinstimmung mit dem Subsidia-

32 Zu den unterschiedlichen Formen: Daniel Thym: Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union, Baden-Baden 2004, S. 28ff.; am Beispiel europäischer Umweltpolitik Christian Calliess: Das EU-Umweltrecht im politischen Dilemma zwischen Einheit und Vielfalt, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2/2007, S. 54ff.; am Beispiel der Wirtschafts- und Währungsunion siehe Jean-Claude Piris: The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?, Cambridge/New York 2012, S. 61ff.

33 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): Towards a 'Security Union', 2016.

34 Symptomatisch für diese – auch oftmals auf der nationalen Ebene zu hörende – Kritik siehe Jochen Bittner: So nicht, Europa! Die drei großen Fehler der EU, München 2010.

35 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 2017, S. 22.

36 Siehe dazu die Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments von Kommissionspräsident Juncker (als Kandidat): Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Straßburg, 15. Juli 2014, S. 3.

ritätsprinzip auf ein striktes Mindestmaß begrenzt und den Mitgliedstaaten größerer Experimentierspielraum eingeräumt.

### „Viel mehr gemeinsames Handeln“ – Szenario 5

In Szenario 5 arbeiten alle Mitgliedstaaten auf allen Gebieten enger zusammen als zuvor. Entscheidungen werden auf europäischer Ebene schneller getroffen und rasch umgesetzt. Das Euro-Währungsgebiet wird gestärkt.<sup>37</sup> Eine umfassende europäische Migrations- und Sicherheitspolitik im Schengen-Raum wird entwickelt. Auf der internationalen Ebene spricht Europa in Handelsfragen mit einer Stimme und ist in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten. Das Europäische Parlament hat bei internationalen Handelsabkommen das letzte Wort. Verteidigung und Sicherheit haben Priorität. In vollständiger Komplementarität mit der NATO wird eine Europäische Verteidigungsunion geschaffen. Im Ergebnis spiegelt Szenario 5 die klassische Integrationsmethode („Méthode Monnet“) des „Wer A sagt, muss auch B sagen“. Im Zuge derer werden bestehende Defizite vor allem in den „Schönwetterräumen“ dadurch behoben, dass alle Mitgliedstaaten die Notwendigkeit einsehen, alle europäischen Politiken zu vervollständigen und zu vertiefen.<sup>38</sup>

### Das Szenario 6 der Kommission als Prozess: von Szenario 1 bis 2025 zu Szenario 4

Wie bei der Vorlage des Weißbuchs angekündigt, erläuterte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker am 13. September 2017 die Perspektive der Kommission in seiner Rede zur Lage der Union.<sup>39</sup> Konkretisiert wird diese in einer an die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates gerichteten Absichtserklärung.<sup>40</sup>

Demnach soll Szenario 6 eingedenk des langen und steinigen Weges zum Vertrag von Lissabon, der mit einem Konvent im Jahre 2001 als Verfassungsvertrag begann und nach negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich neu verhandelt werden musste, ohne Vertragsänderung verwirklicht werden. Stattdessen soll „das bisher ungenutzte Potenzial des Vertrags von Lissabon voll ausgeschöpft werden.“<sup>41</sup> Insoweit sollen die rechtlichen und institutionellen Implikationen des Szenarios 6 im Zuge einer europäischen Debatte, der sogenannten Roadmap to Sibiu, konkretisiert werden.

37 Vgl. den sogenannten Fünf-Präsidenten-Bericht. Jean-Claude Juncker/Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Juni 2015; Europäische Kommission: Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, 2015; dazu ausführlich – und eher skeptisch – Schorkopf: Zukunftsorientierung oder Realitätsleugnung?, 2015.

38 Szenario 5 wurde mitunter auch als Verhofstadt-Szenario bezeichnet. Grund hierfür ist der ambitionierte und föderal geprägte Verhofstadt-Bericht des Europäischen Parlaments. Europäisches Parlament: Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)); vgl. ferner auch die Vorschläge der Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): A Fundamental Law of the European Union, Gütersloh 2013.

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

40 Europäische Kommission: Lage der Union 2017. Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas, 13. September 2017; die Bedeutung dieser Absichtserklärung wird oftmals übersehen, vgl. etwa Jan Hoffmann: Europäische Union quo vadis? – Ein Beitrag zur „Debatte über die Zukunft Europas“, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 2/2019, S. 69ff., hier S. 78f.

41 Europäische Kommission: Absichtserklärung, 2017, S. 3. Vgl. dazu auch Europäische Kommission: Präsident Junckers Rede zur Lage der Union 2017. Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchführbare Vorschläge zur Zukunft Europas, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_de.pdf) (letzter Zugriff: 18.4.2019).

Auf diesen von der Kommission vorgeschlagenen Fahrplan antwortete der Europäische Rat mit der sogenannten Leaders' Agenda. Nach den beiden Agenden sollten die Staats- und Regierungschefs monatlich zu den im Weißbuch und in den Reflexionspapieren angesprochenen Zukunftsherausforderungen tagen, sodass auf dem Europäischen Rat von Sibiu am 9. Mai 2019 ein Reformpaket für die EU-27 geschnürt werden könnte, das vor dem Hintergrund des erfolgten Brexits kurzfristig deren Handlungsfähigkeit zeigen und dann mittelfristig, bis 2025, umgesetzt sein sollte. Dazu ist es im Ergebnis nicht gekommen, da das Gezerre um den Brexit samt dessen Verschiebung, die Uneinigkeit über die Finanzen (konkret: die andauernden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen), die Migrationspolitik und die Stabilisierung des Euroraums eine solche Reformperspektive blockierten.

Unabhängig davon liegt mit Szenario 6 ein skizzenartiger Vorschlag der Kommission für die EU der Zukunft vor, der seine Gültigkeit auch für die 2019 ins Amt kommende Kommission behält. Das Szenario 6 basiert in seinem Ausgangspunkt realitätsnah auf Szenario 1 und entfaltet sich, indem es die im Bratislava-Fahrplan angekündigten Initiativen verstärkt und vervollständigt. In dem Bewusstsein, dass dieser Prozess eines „muddling through“ jedoch mittel- und langfristig nicht ausreichen wird, um die EU wieder funktions- und handlungsfähiger zu machen, zielt Szenario 6 darauf ab, die insoweit notwendigen Reformen sukzessive auf Basis des Szenarios 4 zu verwirklichen.

Szenario 6 impliziert daher einerseits, weniger zu tun, indem es sich auf eine beschränkte Anzahl von politischen Prioritäten konzentriert, die von jeder Kommission im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament festgelegt werden sollen. Andererseits zielt es auf eine strengere und planmäßigere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit. Ganz in diesem Sinne hat eine unter Vorsitz des Vizepräsidenten der Kommission Frans Timmermans eingesetzte Taskforce in ihrem Bericht vom 10. Juli 2018 nunmehr erste Vorschläge unterbreitet.

Um im Bereich politischer Prioritäten effizienter zu werden, soll die Durchsetzung des Unionsrechts mit Hilfe von europäischen Agenturen gestärkt werden. In diesem Bereich überschneidet sich Szenario 4 mit Szenario 5. Beispielhaft erwähnt die Rede des Kommissionspräsidenten zur Lage der Union 2017 eine gemeinsame Arbeitsbehörde zur verbesserten Koordinierung der Voraussetzungen für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Stärkung der nationalen Behörden zur Überwachung der Lebensmittelsicherheit und -qualität. Verbesserte Durchsetzung ist auch ein Schlüssel in den Antiterror-Bemühungen der „Sicherheitsunion“. Hier greift Juncker den Vorschlag auf, die Europäische Staatsanwaltschaft (vgl. Art. 86 Abs. 4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) mit der Bekämpfung von grenzüberschreitendem Terrorismus zu betrauen und eine European Intelligence Unit zur besseren Koordinierung der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorbekämpfung zu schaffen.<sup>42</sup>

Andere Vorschläge zielen darauf, die EU durch effizientere Verfahren zu stärken.<sup>43</sup> Diese richten sich zum einen auf die Erleichterung der Entscheidungsfindung durch eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheit mittels der sogenannten Passerellen. Im Bereich des

42 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): Towards a 'Security Union', 2016.

43 Vgl. dazu auch Europäische Kommission: Präsident Junckers Rede zur Lage der Union 2017. Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchführbare Vorschläge zur Zukunft Europas.

Binnenmarkts und der Steuerpolitik steht hierfür z.B. die Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV zur Verfügung, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ermöglicht Art. 31 Abs. 3 EUV den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und in der Energiepolitik könnte Art. 192 Abs. 2(b) AEUV aktiviert werden.<sup>44</sup>

Zum anderen geht es um institutionelle Anpassungen an der Spitze der EU. So soll im Rahmen der Reform des Euroraums das Amt eines Europäischen Finanzministers<sup>45</sup> geschaffen werden, das unter einem sogenannten Doppelhut das Amt des zuständigen Kommissars mit dem des Präsidenten der Euro-Gruppe vereint.<sup>46</sup> Überdies sollen das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das des Präsidenten des Europäischen Rates in einer Person vereint werden.<sup>47</sup> Die Legitimation des Amtes würde im Rahmen des Spitzenkandidaten-Prozesses im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament gestärkt.<sup>48</sup>

Deutlich wird, dass mit dem Vorschlag des Szenarios 6 durch die Kommission kein Ende, sondern vielmehr die Fortsetzung des mit dem Weißbuch begonnenen Reflexionsprozesses hinsichtlich der Zukunft der EU intendiert ist.

## Die Szenarien als Bausteine für eine neue Arbeitsmethode der EU

Vor diesem Hintergrund wird nunmehr versucht, die vorstehend skizzierten Szenarien weiter zu konkretisieren, um auf diese Weise Bausteine für eine neue Arbeitsmethode und damit für eine Reform der EU ohne Vertragsänderung zu definieren.

### *Wege zur Umsetzung von „Weniger, aber effizienter“ (Szenario 4)*

Im Rahmen der Debatte über die Zukunft der EU ist das eingangs erwähnte, mit dem Titel „Weniger, aber effizienter“ umschriebene Szenario 4 des Weißbuchs (zumindest aber viele seiner Elemente) auf viel Zustimmung gestoßen. Szenario 4 beruht auf einem Narrativ, in dem die Erwartung Ausdruck findet, dass sich die EU – und hier zuvorderst die Kommission mit ihrem Initiativrecht – auf politische Prioritäten konzentriert. Damit wird nicht nur der populistischen Kritik am technokratischen Zentralismus und der Brüsseler Kompetenzanmaßung („power grab“) entgegengewirkt. Vielmehr wird auch die im Weiß-

44 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): A Union that Delivers. Making Use of the Lisbon Treaty's Passerelle Clauses, EPSC Brief, 14. Januar 2019.

45 Für die Schaffung eines EU-Finanzministeriums „als Ergebnis einer schrittweisen Überführung des ESM in den Unionsrahmen und einer verstärkten finanzpolitischen Überwachung durch die Kommission“ siehe Martin Selmayr in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Band 4, Baden-Baden 2015, § 23, S. 1387ff., hier S. 1619f.; differenzierend Christian Calliess: Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen, in: Die Öffentliche Verwaltung 20/2013, S. 785ff.

46 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Ein europäische [sic!] Minister für Wirtschaft und Finanzen, COM(2017) 823 final (sogenanntes Nikolauspaket); vgl. ferner Robert Böttner: Der Europäische Minister für Wirtschaft und Finanzen nach den Plänen der Kommission, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 1/2018, S. 69ff., hier S. 72ff.; Tobias Jacquemain: Ein seltener Blick: Die Euro-Gruppe aus juristischer Perspektive. Steht das informelle Beratungsgremium vor weiteren Integrationschritten?, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 1/2015, S. 27ff., hier S. 46ff.

47 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): A Double-Hatted President. A New Way of Governing for a Union of 27, EPSC Issue 2/2018.

48 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): Building on the Spitzenkandidaten Model. Bolstering Europe's Democratic Dimension, EPSC Issue 1/2018.

buch beschriebene Kluft zwischen gesetzgeberischer Tätigkeit auf der europäischen Ebene einerseits und – wenn überhaupt – schwachen Durchsetzungs- und Durchführungsmöglichkeiten andererseits adressiert.<sup>49</sup> Umsetzung und Vollzug liegen im europäischen Exekutivföderalismus grundsätzlich in der Hand der Mitgliedstaaten. Manchmal aber sind die Mitgliedstaaten entweder aufgrund defizitärer Governance-Strukturen nicht in der Lage oder aber aus politischen Gründen nicht willens, das Unionsrecht um- oder durchzusetzen.<sup>50</sup> Vollzugsdefizite in den Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, dass das europäische „law in the books“ nicht zum „law in action“ wird und solchermaßen Vertrauen bei den BürgerInnen enttäuscht. Vor diesem Hintergrund könnte eine neue Arbeitsmethode der EU auf folgenden vier Elementen aufbauen:

*Element 1 – Konzentration auf bestimmte Zuständigkeiten durch Setzung politischer Prioritäten („effizienter“):* Nach Szenario 4 soll die EU effizienter werden. Dies bedeutet zunächst, politische Prioritäten mit Blick auf die großen Themen zu definieren. Abstrakt zählen zu diesen die Funktions- und Zukunftsfähigkeit des Binnenmarkts samt Energie- und Handelspolitik<sup>51</sup> sowie die Sicherung der Stabilität des Euro im Wege einer politisch enger mit der Geldpolitik verzahnten Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Hinzu tritt die Gewährleistung der Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Rahmen eines nachhaltigen Grenzmanagements zusammen mit einer funktionierenden Migrations- und Sicherheitspolitik.<sup>52</sup> Diese ist im Äußeren durch die Entwicklung einer echten europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik abzurufen.<sup>53</sup>

In konkreter Hinsicht könnten die SpitzenkandidatInnen für das Amt des/der KommissionspräsidentIn im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament insoweit politische Prioritäten benennen, für die sie dann im Falle ihrer Wahl ein Mandat hätten. Ferner würden das Amt des/der PräsidentIn der Europäischen Kommission und das des/der PräsidentIn des Europäischen Rates in einer Person vereint werden.<sup>54</sup> Würde man diesen Doppelhut im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament mit dem Spitzenkandidatenprozess und den von Präsident Emmanuel Macron vorgeschlagenen (und von Kommissionspräsident Juncker<sup>55</sup> sowie Bundeskanzlerin Angela Merkel<sup>56</sup> unterstützten) transnatio-

49 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 2017, S. 22.

50 Instruktiv dazu Sebastian Weinzierl: Die EU-Task-Force für Griechenland: Internationale Beratung am Beispiel der griechischen Steuerverwaltung, in: Ulf-Dieter Klemm/Wolfgang Schultheiß (Hrsg.): Die Krise in Griechenland. Ursprünge, Verlauf, Folgen, Frankfurt/New York 2015, S. 448ff.

51 EuGH, Gutachtenverfahren 2/15, ECLI:EU:C:2016:992; siehe ferner das Reflexionspapier der Kommission „Die Globalisierung meistern“, 2017; sowie die „Trading Together Declaration“ (Trading Together. For strong and democratically legitimized EU international agreements, 25. Januar 2017, abrufbar unter: <https://www.trading-together-declaration.org/> (letzter Zugriff: 19.6.2019)).

52 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): Towards a ‘Security Union’, 2016.

53 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment, EPSC Strategic Notes 4/2015.

54 Vgl. zu dieser Möglichkeit den offenen Wortlaut von Art. 15 Abs. 6 und Art. 17 Abs. 7 EUV sowie den diesbezüglichen Vorschlag in der Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Lage der Union 2017; dazu auch Christian Calliess, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert: EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 5. Auflage, München 2016, Art. 15 EUV Rn. 25 m.w.N.

55 Europäische Kommission: Präsident Jean-Claude Juncker. Rede zur Lage der Union 2017.

56 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19. Juni 2018, Pressemitteilung 214.

nalen Listen kombinieren, so entstünde an der Spitze der EU ein Präsidentenamt, das Handlungsfähigkeit und starke demokratische Legitimation in sich vereint.<sup>57</sup>

Gesetzgebungsvorschläge sollten sich sodann im Schwerpunkt auf diese Bereiche konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung der Passerellen (vgl. Art. 48 Abs. 7 EUV) – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.<sup>58</sup> Im Zuge dessen würde sich die EU auf die Ausübung einer begrenzten Anzahl an Zuständigkeiten beschränken. Zugleich würden die diesbezüglichen Institutionen und Verfahren effizienter ausgestaltet.

*Element 2 – „effizienter“ durch verbesserten Vollzug und eine Auffangverantwortung europäischer Agenturen:* Dies bedeutet dann aber auch, dass – wann immer erforderlich – die Kommission oder eine Agentur unter Aufsicht der Kommission unter bestimmten Voraussetzungen Durchführungs- oder Vollzugszuständigkeiten hätte. Insoweit könnte das arbeitsteilige Modell der Wettbewerbspolitik wegweisend sein.<sup>59</sup> Im Bereich der Fusionskontrolle teilt die Fusionskontrollverordnung<sup>60</sup> die Zuständigkeit der Kontrolle zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden auf, wobei die Möglichkeit einer Verweisung bei getrennter Rechtsdurchsetzung besteht. Im Kartellrecht schafft die Verordnung 1/2003 ein Modell gemeinsamer Rechtsdurchsetzung.<sup>61</sup> Die Vorgängerverordnung 17/62 verfolgte demgegenüber noch einen zentralisierten Ansatz mit alleiniger Zuständigkeit der Kommission.<sup>62</sup> Die Zusammenarbeit mit den nationalen Wettbewerbsbehörden erfolgt nunmehr durch das Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden, das einen Austausch von Informationen und Expertise ermöglicht. Dabei zeigt sich, dass 85 Prozent der Fälle auf nationaler Ebene bearbeitet werden können.

Diese Art von kooperativer Rechtsdurchsetzung setzt einen klaren Rechtsrahmen sowie für die Zusammenarbeit institutionell, personell und technisch gut ausgestattete nationale Behörden voraus, die in der Lage sind, das Unionsrecht effektiv anzuwenden und durchzusetzen. Wo es diesbezüglich Defizite gibt, müssten diese Verwaltungsstrukturen mit europäischer Hilfe aufgebaut werden. Insoweit müssten zunächst Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die europäische Ebene – etwa nach dem Vorbild des Structural Reform Support Service (SRSS)<sup>63</sup> – reichen. Ergänzend müssten sodann Kontrollmechanismen etabliert werden, die europäische Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Auffangverantwortung für den Fall vorsehen, dass nationale Behörden nicht fähig

57 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): Building on the *Spitzenkandidaten* Model, 2018; in Verbindung mit Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): A Double-Hatted President, 2018.

58 Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): A Union that Delivers, 2019.

59 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 2017, S. 22.

60 Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 24 vom 29. Januar 2004, S. 1ff.

61 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 1 vom 4. Januar 2003, S. 1ff.

62 Verordnung Nr. 17 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 13 vom 21. Februar 1962, S. 204ff.

63 Es handelt sich um einen 2015 etablierten Dienst der Kommission basierend auf den Krisenerfahrungen vor allem in Griechenland, hierzu Weinzierl: Die EU-Task-Force für Griechenland, 2015.

oder willens sind, die gemeinsamen Ziele und Vorgaben umzusetzen bzw. anzuwenden – mit der Folge, dass das europäische Gemeinwohl („europäische Güter“) gefährdet wird.<sup>64</sup>

Aufbauend auf den vertraglichen Leitprinzipien der Subsidiarität und der Solidarität<sup>65</sup> würde dies bedeuten, dass in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat nicht fähig oder willens ist, europäische Vorgaben umzusetzen, eine Agentur eingreifen könnte – als letztes Mittel auch gegen dessen Willen.

Ein wegweisendes Modell schafft in diesem Zusammenhang die Verordnung 2016/1624 über die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (European Border and Coast Guard Agency, EBCG).<sup>66</sup> Die Migrationskrise im Jahr 2015 hatte die Defizite des Frontex-Mandats aufgezeigt. Die EBCG, die noch immer als Frontex bezeichnet wird, schafft ein Modell gemeinsamer Verantwortung für integriertes Grenzmanagement, im Rahmen dessen die Mitgliedstaaten ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die primäre Verantwortung für ihren Teil der europäischen Außengrenze behalten. Ein funktionierendes und damit wirksames Grenzmanagement liegt aber nicht nur im Interesse der Mitgliedstaaten mit Außengrenze, sondern im Interesse aller Mitgliedstaaten, die im Schengen-Raum die Kontrollen an ihren Binnengrenzen abgeschafft haben. Dies bedeutet, dass immer dann, wenn ein Mitgliedstaat nicht fähig oder willens ist, seine nationalen Außengrenzen effektiv zu schützen, und damit das „europäische Interesse“ an wirksamen Grenzkontrollen beeinträchtigt, der EU eine nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip graduell abgestufte Auffangverantwortung zukommt. In Anwendung des auf das europäische Interesse bezogenen Solidaritätsprinzips kann die EBCG Empfehlungen aussprechen und finanzielle, personelle oder technische Unterstützung leisten. Wenn aber die nationalen Behörden nicht kooperieren, dann sollte die EBCG – legitimiert durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit – als Ultima Ratio auch ohne vorherige Anfrage durch den betroffenen Mitgliedstaat, und damit gegen dessen Willen, selbst einschreiten können. Voraussetzung ist, dass aufgrund von insuffizientem Vorgehen gegen einen Migrationsdruck, der das Funktionieren des Schengen-Raums potenziell gefährdet, dringender Handlungsbedarf besteht und den von der Kommission bzw. der EBCG ausgesprochenen Empfehlungen von den nationalen Behörden nicht nachgekommen wurde. Die derzeitige Verordnung sieht als Reaktion zwar noch kein Selbsteintrittsrecht dergestalt vor, dass die EBCG den Schutz der Außengrenze im Zuge einer Auffangverantwortung, ermächtigt durch den Rat der EU, selbstständig übernimmt. Jedoch erlaubt sie dem Rat bereits jetzt, ein Verschieben der Außengrenzen des Schengen-Raums an die Binnengrenzen des nicht kooperierenden Mitgliedstaats mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. De facto würde der nicht kooperierende Mitgliedstaat damit aus dem Schengen-Raum ausgeschlossen.

64 Zu diesem Begründungsansatz auch Glienicker Gruppe: Aufbruch in die Euro-Union, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 28. November 2013, S. 248ff.

65 Christian Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Auflage, Baden-Baden 1999, S. 185ff.

66 Vgl. Verordnung Nr. 2016/1624, die im September 2016 auf der Grundlage des Art. 77 Abs. 2(b) und (d) sowie Art. 79 Abs. 2(c) AEUV verabschiedet wurde. 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.

Basierend auf der relativ engen Meroni-Rechtsprechung,<sup>67</sup> die der EuGH mit dem Urteil über die Befugnisse der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) jüngst freilich ein wenig öffnete,<sup>68</sup> setzt das Unionsrecht der Delegation von Befugnissen an Agenturen freilich bestimmte Grenzen. Vor allem dürfen keine eigenständigen Zuständigkeiten der Agentur begründet werden; ihr Handlungsspielraum muss durch den zugrunde liegenden Rechtsakt klar begrenzt sein.<sup>69</sup> Wenn jedoch eine Rückbindung von Entscheidungen der Agentur an die europäischen Institutionen, vor allem an den Rat, erfolgt, können einer Agentur darüber hinausgehende Befugnisse übertragen werden, die in die Souveränität von Mitgliedstaaten eingreifen.

*Element 3 – „weniger“ durch Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten:* Zum einen könnte eine Rückführung von vertraglichen EU-Zuständigkeiten geprüft werden.<sup>70</sup> In diesem Fall wäre eine Vertragsänderung nötig, die auf Art. 48 Abs. 6 EUV gestützt werden könnte. Im Rahmen dessen dürfen die der EU in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten nicht erweitert werden. E contrario könnte argumentiert werden, dass das vereinfachte Änderungsverfahren angewendet werden kann, um Zuständigkeiten zurück auf die Mitgliedstaaten zu übertragen.

Was die Rückübertragung von Zuständigkeiten betrifft, benennt das Weißbuch in Szenario 4 konkret Politikfelder wie die Beihilfenkontrolle, die regionale Entwicklung, die öffentliche Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung, die Sozialpolitik und – mit Blick auf die Harmonisierung bestimmter Gebiete – den Verbraucherschutz, die Umweltpolitik und den Bereich des Arbeitsschutzes.

Insoweit könnte auch das Modell des dualen Föderalismus der USA als Vorbild dienen. Würde in Anlehnung daran eine Rückführung auf „EU-Kernkompetenzen“ gestaltet, dann würden auf der europäischen Ebene nur die Zuständigkeiten für den gemeinsamen Zolltarif, die internationalen Handelsbeziehungen, die Außen- und Verteidigungspolitik, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten (Binnenmarkt) und die Währungspolitik verbleiben. Über den Binnenhandel, konkret die Interstate Commerce Clause, findet jedoch auch in den USA eine Harmonisierung der „kleinen Dinge“ statt. Diese Klausel schreibt die Zuständigkeit des Bundes fest, „[to] regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes“,<sup>71</sup> und wird häufig in Verbindung mit der sogenannten Necessary and Proper Clause gelesen.<sup>72</sup> Während der US Supreme Court die Interstate Commerce Clause zunächst eng interpretierte, hat er dem Bund später bereits eine Zuständigkeit zuerkannt, wenn dieser auch nur einen begrenzten, potenziellen zwischen-

67 EuGH, Rs. C-9/56 (*Meroni/Hohe Behörde*), ECLI:EU:C:1958:7.

68 EuGH, Rs. C-270/12 (*Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*), ECLI:EU:C:2014:18.

69 Ausführlich Andreas Orator: Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, Tübingen 2017, S. 185ff. und 459ff.

70 Instruktiv aus ökonomischer Sicht Bertelsmann Stiftung: How Europe can deliver. Optimising the division of competences among the EU and its member states, Gütersloh 2017; rechtlich Robert Zbiral: Restoring tasks from the European Union to Member States: A bumpy road to an unclear destination?, in: Common Market Law Review 1/2015, S. 51ff.

71 Die Interstate Commerce Clause bezieht sich auf Article 1, Section 8, Clause 3 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika.

72 Diese Vorschrift verleiht die Kompetenz „[to] make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof“. Siehe Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Article 1, Section 8, Clause 18.

staatlichen Effekt auf eine nicht näher bestimmte Art von „Handelsverkehr“ nachweisen kann.<sup>73</sup>

Im Hinblick auf die Rückübertragung von Zuständigkeiten hat zuletzt die britische Regierung im Vorfeld des Brexit-Referendums eine Bestandsaufnahme unternommen. Ihr „Review of the Balance of Competences between the UK and the EU“ untersucht 32 verschiedene Politikfelder. Auf dieser Basis zogen ExpertInnen freilich den Schluss, dass der Review keine Belege liefert, die eine Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten, so wie sie momentan in den Verträgen verankert sind, nahelegen.<sup>74</sup>

*Element 4 – „weniger“ durch konsequente Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips:* Vor diesem Hintergrund kann „weniger“ vor allem bedeuten, dass die EU im Lichte politischer Prioritäten entscheidet, auf die Ausübung bestimmter Zuständigkeiten zu verzichten (vgl. Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 EUV). Da die EU folglich das betreffende Politikfeld nicht besetzen würde, behielten die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit (siehe Art. 2 Abs. 2 AEUV). Ein Kernelement ist überdies, den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit stärker Geltung zu verschaffen. Dies könnte durch einen vom europäischen Gesetzgeber verpflichtend zu beachtenden Prüf- und Referenzrahmen, der die Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV konkretisiert und institutionelle Vorkehrungen trifft (z.B. in Form einer interinstitutionellen Plattform), geschehen.<sup>75</sup>

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung könnte die Agenda für bessere Rechtsetzung fortentwickelt werden.<sup>76</sup> Ein gesetzgeberischer Werkzeugkasten („Legislative Toolbox“) würde einer flexibleren und insoweit die Kompetenzen der Mitgliedstaaten stärker schonenden europäischen Gesetzgebung den Weg bereiten.<sup>77</sup> Die Werkzeuge könnten von der gegenseitigen Anerkennung auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips bis hin zu strikter Harmonisierung durch die Setzung von Standards reichen. Zwischen diesen beiden Extremen könnten verschiedene Formen der Rechtsetzung genutzt werden. So könnten europäische Rechtsakte entweder der nationalen Ebene eine Berücksichtigung alternativer, weniger belastender Lösungen erlauben oder sich stärker auf Ergebnisse konzentrieren, anstatt detailliert die Maßnahmen vorzugeben. Auch könnten Rechtsakte ein sogenanntes Anfechtungsrecht enthalten, das es nationalen Behörden ermöglicht, bei der Kommission eine Ausnahme von einer existierenden Regel oder Bestimmung zu beantragen. Schließlich könnten europäische Rechtsakte, die komplexe und noch ungewisse Sachverhalte betreffen, mit „Auslaufklauseln“ versehen werden, die insoweit eine Ähnlichkeit zu experimentellen Gesetzen aufweisen, als sie es dem Gesetzgeber ermöglichen, einen neuen regulatorischen Ansatz „auszuprobieren“. In diesem Zusammenhang könnten auch Werkzeuge des Bench-

73 Dazu ausführlich Armin Cuyvers: *The EU as a confederal union of sovereign member peoples: exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU*, Leiden 2013, S. 95ff.

74 Vgl. z.B. Senior European Experts: *Britain & the EU: What the Balance of Competences Review Found*, März 2015; Michael Emerson (Hrsg.): *Britain's Future in Europe: Reform, renegotiation, repatriation or secession?*, Brüssel/London 2015.

75 Dazu ausführlich Christian Calliess: *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, 2. Auflage, Baden-Baden 1999, S. 243ff.; Ingolf Pernice: *Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund*, in: *JuristenZeitung* 18/2000, S. 866ff., hier S. 876.

76 Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union*, COM(2016) 615 final, S. 2.

77 Europäische Kommission, *European Political Strategy Centre (EPSC): Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation*, EPSC Strategic Notes 14/2016.

marking und der Best Practice zur Anwendung kommen, im Zuge derer eine vergleichende Bewertung und darauf basierend die Identifizierung des besten mitgliedstaatlichen Regulierungsansatzes ermöglicht werden, der dann zum europäischen Maßstab werden kann.

Durch die Nichtausübung von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene oder alternativ durch die Beschränkung der europäischen Gesetzgebung auf Mindeststandards könnte die EU ohne größere Änderungen am Rechtsrahmen im Ergebnis also „weniger tun“. Zusätzlich würden „Opting-up“-Klauseln, die eine größere Flexibilität bei der Umsetzung europäischer Gesetzgebungsakte ermöglichen, die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, maßgeschneiderte Lösungen für bestimmte Politikbereiche einzuführen. Die europäische Gesetzgebung wäre dann in bestimmten Politikbereichen durch einen arbeitsteiligen Mehrebenenansatz auf der Grundlage gemeinsamer politischer Zielvorstellungen gekennzeichnet.<sup>78</sup>

*Ein erster Schritt – die Vorschläge der Timmermans-Taskforce vom 10. Juli 2018 und die Deklaration der österreichischen Ratspräsidentschaft von Bregenz:* In politischer Hinsicht wurden alle diese Varianten von einer durch Kommissionspräsident Juncker im November 2017 eingesetzten und unter Vorsitz des Vizepräsidenten der Kommission Timmermans vom Januar bis Juli 2018 tagenden Taskforce mit dem Namen „Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘“ erörtert und geprüft. Die Taskforce, die sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen zusammensetzte, hatte dementsprechend ganz konkret den Auftrag zu untersuchen, (1) welche Rolle die lokalen und regionalen Behörden bei der Politikgestaltung und der Umsetzung der Politik der EU spielen, (2) welchen Stellenwert Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Arbeit der Organe und Einrichtungen der Union haben und (3) ob die Zuständigkeit für bestimmte Politikbereiche an die Mitgliedstaaten rückübertragen werden sollte.

Auf Grundlage ihrer Arbeitssitzungen in Brüssel, einer öffentlichen Anhörung und der Beiträge zahlreicher Interessengruppen legte die Taskforce am 10. Juli 2018 einen Bericht mit dem Titel „Active Subsidiarity“ mit neun Empfehlungen und konkreten Umsetzungsmaßnahmen vor.

In dem Bericht wird eine neue Arbeitsweise der EU vorgeschlagen, die sich stärker an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit orientiert und lokalen und regionalen Behörden sowie nationalen Parlamenten einen wirksameren Beitrag im Rahmen der europäischen Politikgestaltung, zuvorderst bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften, ermöglicht. Im Zuge dessen sollen die Vorgaben des Art. 5 EUV, also die konkrete Zuständigkeit der EU sowie das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, auf Basis eines einheitlichen und verbindlichen Prüfrasters mit klaren Prüfkriterien für jeden Gesetzesvorschlag geprüft werden. Mit dem einheitlichen Prüfraster, das sich im Anhang des Berichts findet, soll vor allem ein gemeinsames Verständnis – man könnte auch sagen: eine gemeinsame Sprache der Subsidiarität auf europäischer und nationaler Ebene – ermöglicht werden.<sup>79</sup>

Die Taskforce empfiehlt ferner, die Acht-Wochen-Frist, innerhalb derer die nationalen Parlamente ihre Stellungnahmen zu den Entwürfen von EU-Rechtsvorschriften abgeben müssen, flexibel zu handhaben, und stellt eine mögliche künftige Ausdehnung dieser Frist

78 Am Beispiel der Umweltpolitik: Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, 1999, S. 213ff. und 240ff.

79 Ausführlich dazu ebenda, S. 271ff., 279ff. und 389ff.

auf zwölf Wochen zur Diskussion. Außerdem rät die Taskforce den EU-Organen, sich auf ein mehrjähriges Schwerpunktprogramm für eine Neuausrichtung der Arbeit der EU in einigen Politikbereichen zu verständigen, das zu einer wirksameren Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften führen würde, ohne dass dazu neue Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht werden müssten.

Nach Auffassung der Taskforce sollte das neue Konzept auf das bestehende Regelwerk der EU sowie auf alle neuen politischen Initiativen Anwendung finden. Die InteressenträgerInnen haben der Taskforce eine Reihe von Vorschlägen zu EU-Rechtsvorschriften und -Strategien unterbreitet, für die eine Überprüfung am Maßstab der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingeleitet werden könnte. Die Kommission soll diese Vorschläge bei ihrer künftigen Arbeit berücksichtigen.

Diese Empfehlungen sind an nationale Parlamente, nationale, regionale und lokale Behörden, das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Ausschuss der Regionen und die Europäische Kommission gerichtet.

Die Kommission hat die Vorschläge des Berichts in ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2018 aufgenommen und will das vorgeschlagene einheitliche Prüfraster zur Grundlage der Ausarbeitung von Vorschlägen machen, indem sie es in ihre Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, in ihre Folgenabschätzungen sowie in ihre Begründungen integriert.<sup>80</sup> Dies geschieht in der Erwartung, dass das Europäische Parlament und der Rat das Prüfraster in ihre Verfahrensregeln integrieren, sodass der Weg für ein gemeinsames Verständnis von Subsidiarität in der EU geebnet wird. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung hat der österreichische EU-Ratsvorsitz im November 2018 mit einer die EU-Institutionen und Stakeholder umfassenden Subsidiaritätskonferenz zum Thema „Subsidiarität als Bauprinzip der Europäischen Union“ unternommen. In der Bregenz-Deklaration der österreichischen Ratspräsidentschaft vom 16. November 2018 werden die Vorschläge der Taskforce sowie die Mitteilung der Kommission aufgegriffen. In expliziter Umsetzung der Leitlinie eines „Weniger, aber effizienter“ wird der Vorschlag eines einheitlichen Prüfrasters, das sich an den materiellen Prüfkriterien des Europäischen Rates von Edinburgh vom 12. Dezember 1992 sowie des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrages von Amsterdam orientieren soll,<sup>81</sup> für eine Evaluierung der Gesetzgebung sowie für mehr Gesetzgebungstransparenz mittels einer interinstitutionellen Datenbank unterstützt.

Dies sind wertvolle erste Schritte, um die europäische Kompetenzordnung besser auszubalancieren. Um jedoch „Weniger, aber effizienter“ mittelfristig als neue Arbeitsmethode der EU zu etablieren, ist ein kontinuierlicher Prozess erforderlich, der das Prüfraster über eine interinstitutionelle Vereinbarung verbindlich machen und eine ständige interinstitutionelle Subsidiaritätsplattform etablieren sollte. In deren Rahmen kann dann ein kontinuierlicher Austausch zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten über geeignete Methoden zur verbesserten Umsetzung der Vorgaben des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips stattfinden.

---

80 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU, COM(2018) 703 final.

81 Abgedruckt bei Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, 1999, S. 391ff.

„Wer mehr will, tut mehr“ (Szenario 3) als Hilfsmotor

Gemäß ihrem (inoffiziellen) Motto ist die EU „in Vielfalt geeint“.<sup>82</sup> Vielfalt ist eine Stärke der EU, Einheit ist das Ideal der europäischen Integration. Wenn aber aus der Heterogenität der 28 Mitgliedstaaten so unterschiedliche Interessen resultieren, dass kein Konsens über notwendige Reformschritte mehr zu erreichen ist, dann gerät die EU, gefangen in einer daraus resultierenden Handlungsunfähigkeit, in den Zustand eines ihre Existenz bedrohenden „Imperial Overstretch“.<sup>83</sup> Vor diesem Hintergrund gilt es, die zukünftige Architektur flexibler (und damit zugleich dynamischer) zu gestalten, um Prozesse der Desintegration zu verhindern.

Szenario 3 erfasst unter dem Begriff der „Koalitionen der Willigen“ die vielen Formen einer flexibleren EU, die von einer verstärkten Zusammenarbeit und differenzierten Integration bis hin zu einer asymmetrischen Integration, einem Europa mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten oder einer variablen Geometrie reichen können.<sup>84</sup> Im Kontext der fünf Szenarien des Weißbuchs beschreibt Szenario 3 weniger ein selbstständiges Szenario als einen Hilfsmotor zur Umsetzung der Szenarien 4 und 5. Insoweit intendiert es kein statisches „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das parallele und voneinander getrennte Räume einführen würde. Vielmehr zielt es darauf ab, dass eine Pioniergruppe vorangeht und im Wege vertiefter Integration ein positives Beispiel schafft, dessen Ausstrahlungswirkung in Form der mit der Mitgliedschaft verbundenen Vorteile andere Mitgliedstaaten motiviert, sich anzuschließen. Insoweit können zwei übergeordnete Modelle die Debatte strukturieren.

*Eine neue Architektur für die EU?:* Zum einen ist eine neue Architektur für die EU vorstellbar, in deren Mittelpunkt sich ein innerer Kreis („Kernunion“) von Mitgliedstaaten befindet, die eine Politische Union, definiert durch einen voll funktionsfähigen Euro- und Schengen-Raum sowie eine Verteidigungsunion, verwirklichen wollen (siehe Abbildung 1). Der französische Präsident Macron scheint mit seinen Vorschlägen in diese Richtung zu tendieren.<sup>85</sup> Konzipiert als ein dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteter Staaten- und Verfassungsverbund<sup>86</sup> würde diese Politische Union in Antwort auf die eingangs definierten Herausforderungen der Polykrise weitere Integrationssschritte im Sinne der Szenarien 4 und 5 unternehmen. Um diesen Kern würden sich in Form konzentrischer Kreise weniger integrierte ökonomische Räume bilden, die aber allesamt durch die europäischen Prinzipien der Subsidiarität, Solidarität und Kohärenz sowie der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbunden sind. Auf dieser Basis teilt die Kernunion die Aufgaben und Kompetenzen der sie umgebenden Kreise, die von einem supranationalen Binnenmarkt und einer Zolluni-

82 Ausgerufen durch das Europäische Parlament am 4. Mai 2000, später auch in Art. I Abs. 8 des Verfassungsvertrags eingefügt.

83 Begriff bei dem Historiker Paul Kennedy: *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1987, S. 536ff.; dazu Christian Calliess: *Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung – Eine Einführung anhand von drei Szenarien*, in: Christian Calliess/Hubert Isak (Hrsg.): *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, Baden-Baden 2004, S. 9ff.

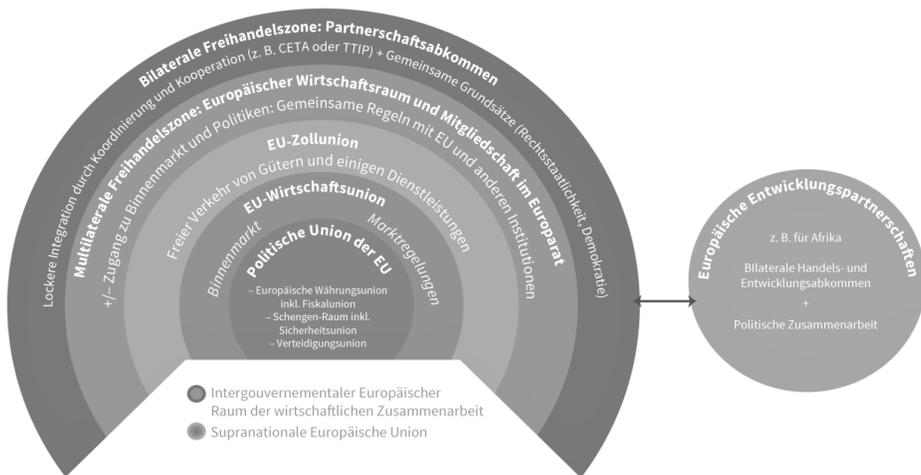
84 Dazu im Überblick Thym: *Ungleichzeitigkeit*, 2004; instruktiv am Beispiel der Wirtschafts- und Währungsunion Piris: *The Future of Europe*, 2012; sowie am Beispiel europäischer Umweltpolitik Calliess: *Das EU-Umweltrecht im politischen Dilemma zwischen Einheit und Vielfalt*, 2007.

85 Dazu im Überblick Europäische Kommission, European Political Strategy Centre (EPSC): *Zwei Visionen, eine Richtung. Pläne für die Zukunft Europas entsprechend der Rede zur Lage der Union von Präsident Juncker und der Initiative für Europa von Präsident Macron*, 2017.

86 Ausführlich dazu Calliess: *Die neue Europäische Union*, 2010, S. 47ff.

on bis hin zu intergouvernementaler Kooperation reichen können. Das langfristige Ziel aller Mitgliedstaaten bliebe das einer immer engeren Union. Allerdings würde dieses Ziel durch „zwischenzeitliche“ Differenzierung erreicht werden. Da ein solcher Weg zu einer neuen Architektur der europäischen Integration führen würde, wäre er als eine sehr ambitionierte und – aus politischer Perspektive (mit Blick auf das Ziel des Bratislava-Fahrplans und der Erklärung von Rom, „die EU-27 zusammenzuhalten“) – sehr herausfordernde Möglichkeit der Umsetzung des Szenarios 3 zu bewerten.

**Abbildung 1: Neue Architektur der EU**



Darstellung: Christian Calliess (2016).

*Flexibilität durch Pioniergruppen:* Vor diesem Hintergrund impliziert Szenario 3 aktuell ein eher pragmatisches Modell, das man als flexibles „Europa der Pioniergruppen“ beschreiben könnte. Im Unterschied zum vorherigen Modell wäre hier der innere Kreis nicht durch die Szenarien 4 und 5, sondern durch Szenario 1 des Weißbuchs gebildet. Auf dieser Grundlage würde eine vertiefte Integration zwischen Pionieren zusätzliche Räume schaffen, in denen die dazu fähigen und willigen Mitgliedstaaten bestimmte Politikbereiche der heutigen EU punktuell – also nicht gesamthaft – im Sinne der Szenarien 4 und 5 vertiefen oder auch neue Politikbereiche erschließen können. Diese vertiefte Integration könnte sich im Wege einer (idealerweise entsprechend modifizierten Form der) verstärkten Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326ff. AEUV (im Bereich der Verteidigungspolitik gem. Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV), hilfsweise aber auch im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit vollziehen. Weder wäre die Anzahl dieser Pioniergruppen begrenzt noch müssten diese einem bestimmten Modell folgen: Die teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie Umfang und Form der vertieften Integration können von dem jeweiligen Politikbereich abhängen. Pioniergruppen im Sinne des Szenarios 3 finden sich demnach nicht mit Blick auf eine einzelne Maßnahme oder einen einzelnen Rechtsakt zusammen, sondern wollen vielmehr einen ganzen Politikbereich dynamisch vertiefen und einen effizienteren einheitlichen Rechtsraum mit gemeinsamen Regeln schaffen. Die sich daraus ergebenden Vorteile,

der europäische Mehrwert der Pioniergruppe, stehen nur deren Mitgliedern offen, bilden aber damit zugleich einen Anreiz, der Pioniergruppe beizutreten.

Szenario 3 setzt einen klaren institutionellen Rahmen der EU voraus: Wenn jeder willige und dazu fähige Mitgliedstaat jederzeit einer Pioniergruppe beitreten können soll, dann dürfen die Pioniergruppen aus Gründen der Kohärenz – abgesehen von Agenturen als Bestandteil des Szenarios 4 – keine neuen Institutionen gründen. Vielmehr würden die bestehenden EU-Institutionen schnittmengenartig genutzt und ihre Verfahren und Entscheidungsbefugnisse für die jeweilige Pioniergruppe erweitert. In den Pioniergruppen wird die Mehrheitsentscheidung, vermittelt über die Passerelle-Klausel des Art. 333 AEUV, zur Regel. Kommission und EuGH sichern im Verhältnis zwischen EU und Pioniergruppen die Kohärenz; im Rat und dem Europäischen Parlament entscheiden nur die Mitglieder der jeweiligen Pioniergruppe. Jede Pioniergruppe hat jedoch ihren eigenen Haushalt, der sich aus den Beitragszahlungen der Pionierstaaten speist.

Die nicht an einer Pioniergruppe teilnehmenden Mitgliedstaaten können mit allen Rechten und Pflichten (vgl. Art. 4 Abs. 2 und 3 EUV) im aktuellen Status der Union verbleiben, ohne dass die „Verfassungserwartung“ des Art. 1 EUV gilt,<sup>87</sup> an weiteren Integrationsritten der „immer engeren Union“ mitzuwirken.<sup>88</sup> Gleichzeitig dürfen sie jedoch andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Pioniergruppen zu bilden. Dieses Verständnis kommt explizit auch in der Erklärung von Rom zum Ausdruck.<sup>89</sup>

In diesem Sinne könnte Szenario 3 – im Unterschied zur heutigen „Einbahnstraße“ des Integrationsprozesses – neue Formen dynamischer Flexibilität ermöglichen. Hierüber sollten sich die Pioniergruppen definieren. Analog zu der grundsätzlichen Offenheit der EU gegenüber dem Beitritt europäischer Verfassungsstaaten (Art. 49 EUV) verlangt dies einerseits, dass die jeweiligen Pioniergruppen EU-Mitgliedstaaten den Zugang ermöglichen, wenn diese willens und in der Lage sind, deren ambitioniertere Ziele im Sinne der Szenarien 4 und 5 zu verwirklichen (vgl. auch Art. 331 Abs. 1 AEUV).

Andererseits zeichnen sich Pioniergruppen gerade dadurch aus, dass sie nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner spiegeln, sondern auf Basis der Szenarien 4 und 5 einen effizienten und zukunftsorientierten Zusammenschluss der Willigen und Fähigen bilden. Insoweit kann es keinen Freibrief für die Mitgliedstaaten der Pioniergruppe geben: Einmal Mitglied müssen sie konstant ihren Willen unter Beweis stellen, die gemeinsam beschlossenen „Pionierziele“ zu erfüllen. Sind sie dazu, z.B. im Zuge einer Krise, nicht mehr in der Lage, dann können ihnen die Institutionen aus den Ressourcen der Pioniergruppe basierend auf dem Solidaritätsprinzip finanzielle, technische oder administrative Hilfe anbieten. Sollte ein Mitglied diese Hilfe nicht annehmen oder aber aus anderen Gründen, z.B. nach einer Wahl mit Regierungswechsel, nicht mehr willens sein, die ambitionierten Ziele der

87 Dazu Christian Calliess, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert: EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 5. Auflage, München 2016, Art. 1 EUV Rn. 9ff.

88 Siehe Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 1/16, S. 9, in Bezug auf den Standpunkt hinsichtlich einer neuen Beziehung mit dem Vereinigten Königreich, falls dieses im Brexit-Referendum mit „Remain“ stimmen würde: „Derartige Prozesse ermöglichen infolgedessen verschiedene Wege der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten und gestatten es denjenigen, die die Integration vertiefen möchten, weiter voranzugehen, wobei sie die Rechte derjenigen achten, die diesen Weg nicht einschlagen wollen“.

89 Erklärung von Rom, Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, 25. Mai 2017.

Pioniergruppe zu erfüllen, dann müsste es diese verlassen. Zu diesem Zweck müsste jede Pioniergruppe über eine Ausschlussklausel verfügen. Diese könnte nach dem Vorbild des Art. 46 Abs. 4 EUV gestaltet werden, der verteidigungspolitische Pioniergruppen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit<sup>90</sup> adressiert.

### **Funktionsfähigkeit und Vertrauen durch eine neue Arbeitsmethode**

Die EU ist unter Druck. Krisen, Fehlentwicklungen und Vertrauensverluste vermischen sich zu einem diffusen Bild aus berechtigter Kritik, Unbehagen, Ignoranz und populistischer Ablehnung. Paradoxe Weise liegt vielleicht gerade in der Tatsache, dass die EU mit all ihren Vorteilen im Alltag der BürgerInnen heute so selbstverständlich präsent ist, ein Risiko begründet. Im Zuge dieser Selbstverständlichkeit löst sich das für selbstverständlich Gehaltene möglicherweise unversehens auf – nicht von heute auf morgen, sondern in einem schleichenden Prozess, der erst in einem späteren Rückblick realisiert wird.

Die europäische Polykrise hat gezeigt, dass in der EU Reformbedarf besteht. Insoweit geht es nicht etwa pauschal um „mehr Europa“, sondern um eine funktionsfähige EU, die dort „liefern“ kann, wo es die BürgerInnen zu Recht erwarten. Dennoch fehlt es an einem Konsens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die notwendigen Reformen der EU. Immer deutlicher wird, dass dieser Konsens eine Antwort auf die Frage voraussetzt, welche Art EU die Mitgliedstaaten und die BürgerInnen wollen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine europäische Debatte über die Zukunftsperspektiven der EU, gestützt auf Szenarien, die unterschiedliche Entwicklungspfade der EU definieren und illustrieren, sinnvoll und notwendig.

Der Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten gemeinsam bilden,<sup>91</sup> ist – wie die Austrittsklausel des Art. 50 EUV unterstreicht – auf Freiwilligkeit gegründet. Er bedarf daher zur Verwirklichung des über die Verträge und ihre Ziele definierten gemeinsamen europäischen Interesses der loyalen Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten. Auf dieser Basis können eine neue Arbeitsmethode für die EU, die – vermittelt über das Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip – politisch ein „Weniger, aber effizienter“ im Sinne des Szenarios 4 bewirkt, sowie eine im Hinblick auf die Integrationstiefe flexiblere EU im Sinne des Szenarios 3 einen überzeugenden Rahmen für die EU der Zukunft schaffen.

---

90 Dazu Nikolaus Scheffel: Auf dem Weg zu einer europäischen Verteidigungsunion – Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) als Motor?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18/2018, S. 1347ff.

91 Dazu ausführlich und zugleich die Diskussion zusammenfassend Calliess: Die neue Europäische Union, 2010, S. 43ff.