



Illustration Greser & Lenz

Die EU umfasst aktuell 27 Mitgliedstaaten. Mit den Balkanstaaten und der Ukraine stehen weitere Beitrittskandidaten bereit. Deren Aufnahme wird in der Politik aus geopolitischen Gründen befürwortet. Bis heute ist die EU aber nicht erweiterungsfähig. Es droht eine Überdehnung der EU, die das Ende der europäischen Integration bedeuten könnte. Zu Recht sprechen sich die Befürworter einer Erweiterung daher für eine vorübergehende Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit aus. Dabei wird es jedoch nicht ausreichen, in einigen Bereichen von der Einstimmigkeit auf Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Denn die Herausforderungen sind größerer Natur, die EU ist schon gegenwärtig im Zuge ihrer andauernden Polykrise unter Druck. Immer deutlicher wird, dass die EU mit dem Euro- und dem Schengenraum Schönewetterräume verwaltet, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet sind. Von außen kommende Schocks wie die Finanz- und die Migrationskrise, die Corona-Pandemie sowie die Bedrohungen durch Terrorismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine machen deutlich, dass die heterogener gewordene EU immer fragiler geworden ist. Eine handlungsunfähige EU droht das Vertrauen ihrer Bürger zu verlieren. Vor diesem Hintergrund gilt es, konstruktive Lösungsansätze zu entwickeln.

Weniger, aber effizienter

Die EU verspricht den Bürgern viel, kann diese Versprechen aber mit ihren Kompetenzen und Ressourcen nicht immer einlösen. Ziel muss es daher sein, dass sich die EU in ihrem Handeln gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf die grenzüberschreitenden Aufgaben, die einen erkennbaren europäischen Mehrwert mit sich bringen, konzentriert und entsprechende politische Prioritäten setzt. Diese könnten im demokratischen Wettbewerb der Parteien und ihrer Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament bestimmt werden. In den prioritären Politikbereichen muss die EU dann aber auch handlungsfähiger werden. Mit diesem Ziel könnte eine am Leitbild „Weniger, aber effizienter und flexibler“ orientierte Arbeitsweise etabliert werden.

Gesetzgebungsvorschläge sollten sich auf diese politischen Prioritäten konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung von Brückenkläusen, die ohne Vertragsänderung einen Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheit ermöglichen – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Überdies könnten die Ämter des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates in einer Person vereint werden. Würde man diesen „Doppelhut“ bei den Parlamentswahlen mit dem Spitzenkandidatenprozess kombinieren, und wären die Bewerber für das Amt über transnationale Listen in allen Mitgliedstaaten direkt wählbar, so entstünde an der Spitze der EU ein Präsidentenamt, das Handlungsfähigkeit und starke demokratische Legitimation in sich vereint. Auf diese Weise könnte ein Europäischer Präsident von den Unionsbürgern direkt gewählt werden. Dieser Vorschlag lässt sich sogar ohne Vertragsänderung realisieren.

Handlungsfähigkeit der EU bedeutet auch, dass der Vollzug der beschlossenen europäischen Regeln in den Mitgliedstaaten verbessert wird. Vollzugsdefizite verhindern ein verlässliches und kohärentes Funktionieren der gemeinsamen Politiken und hohlen die EU als Rechtsgemeinschaft sowie das darauf gegründete gegenseitige Vertrauen aus. Nach dem Vorbild des europäischen Kartellrechts sind daher Modelle kooperativer Rechtsdurchsetzung samt europäischer Auffangverantwortung zu entwickeln. Voraussetzung dafür sind

ein europäisches Behördenetzwerk und funktionsfähige nationale Behörden. Daran anknüpfend müssen Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung seitens der EU reichen können. Deren Inanspruchnahme sollte verpflichtend sein, wo finanzielle Unterstützung seitens der EU gewährt wird. Zugleich müssen Kontrollmechanismen vorhanden sein, die als Ultima Ratio ein EU-Selbsteintrittsrecht für den Fall vorsehen, dass nationale Behörden nicht fähig oder willens sind, die gemeinsamen Regeln umzusetzen, mit der Folge, dass die Funktionsfähigkeit der betroffenen Politik und damit ein „europäisches öffentliches Gut“ gefährdet ist. Ein gutes Beispiel dafür ist die Neuorganisation des Grenzmanagements durch die Europäische Grenz- und Küstenwache („Frontex 2.0“).

Zugleich sind Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der EU als Rechtsprinzipien, die die Ausübung geteilter Zuständigkeiten steuern, anerkannt. Ziel ist es, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Vielfalt zu schützen. Diese Vielfalt erlaubt Spielraum bei der Bewältigung politischer Herausforderungen. Wenn das Subsidiaritätsprinzip aber praktische Wirksamkeit entfalten soll, bedarf es einer gemeinsamen Sprache der Subsidiarität, die durch ein gemeinsames Prüfraster alle Akteure auf europäischer Ebene gefördert würde. So würde im Rahmen einer am Leitbild „Weniger, aber effizienter“ orientierten Arbeitsweise eine europäische Subsidiaritätskultur gefördert, die den Mitgliedstaaten und ihren nationalen Parlamenten durch den gänzlichen Verzicht auf europäische Maßnahmen oder Mindeststandards Spielräume eröffnet.

Richterliche Kompetenzkontrolle

Ob in diesem Kontext ein verschiedentlich vorgeschlagener Europäischer Kompetenzgerichtshof Zuständigkeitskonflikte zwischen EU und Mitgliedstaaten vermeiden helfen könnte, erscheint bereits mit Blick auf die Akzeptanz seiner dann letztverbindlichen Entscheidungen zweifelhaft. Zielführender ist eine umgekehrte Vorlagepflicht, im Zuge derer der EuGH in Fällen gravierender Kompetenzkonflikte, die die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten berühren, die nationalen Verfassungsgerichte im Wege einer Vorlage einbindet und um Auslegungshilfen bittet. Eine solche Lösung würde den EuGH als föderales Kompetenzgericht in die Pflicht nehmen, ihn proaktiv in einen kooperativen Dialog mit den nationalen Verfassungsgerichten bringen und für die mitgliedstaatlichen Belange sensibilisieren. Ergänzend sollte ein Europäischer Verfassungsrat geschaffen werden, im Rahmen dessen sich die Präsidenten von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten mit nationalen Experten aus der Wissenschaft austauschen, um Kompetenz- und Verfassungskonflikte zu diskutieren und im Wege einer Stellungnahme zu entschärfen. Die Zuständigkeit dieser Dialogplattform sollte auf Fragen des Vorrangs des Unionsrechts, der Verfassungsidentität und der europäischen Werte einschließlich der Rechtsstaatlichkeit beschränkt bleiben.

Ein Europa, das schützt

Der Schengenraum wird von Art. 67 AEUV als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ definiert. Insofern gehören Freiheit und Sicherheit als zwei Seiten einer Medaille untrennbar zusammen. Sicherheit ist ein vielschichtiger Begriff. Er umfasst in der digitalen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft neben der „klassischen“ physischen Sicherheit in ihrer innen- und außenpolitischen Dimension vor allem die Cybersicherheit und die ökologische Sicherheit.

Soll die durch den Wegfall der Binnengrenzen ermöglichte Freizügigkeit der Bürger aufrechterhalten werden, ist eine funktionierende europäische Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik erforderlich, die nicht nur mit europäischen Werten, sondern auch mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Einklang steht. Ein effektives Grenzmanagement der EU-Außengrenzen ist für die Funktionsfähigkeit des Schengenraums unabdingbar. Dazu gehört eine europäische Grenz- und Küstenwache, die die Mitgliedstaaten mit Außengrenzen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wirk-

den. In strategischer Hinsicht sollte eine europäische Plattform etabliert werden, auf der sich alle nationalen und europäischen Akteure im Bereich der Inneren Sicherheit einschließlich der Geheimdienste vertrauensvoll austauschen und europäische Strategien zur Bekämpfung von Terrorismus entwickeln, die dann in enger Zusammenarbeit von den mitgliedstaatlichen Behörden umgesetzt werden.

Ein zukunftsfähiger digitaler Binnenmarkt (Industrie 4.0; KI) bedarf einer effizienten Gewährleistung von Cybersicherheit. Insofern ist die EU insgesamt so schwach wie ihr schwächster Mitgliedstaat. Daher ist die bestehende Agentur

rationengerechtigkeit. Solidarische Not- hilfen sind in diesem Rahmen zulässig, wenn sie dazu dienen, die durch einen Mitgliedstaat gefährdete Stabilität des Euroraums wiederherzustellen. Dabei kommt dem Konditionalitätsprinzip eine Brückenfunktion zu. Es gewährleistet, dass finanzielle Transfers dazu dienen, Reformen zu ermöglichen, die die Stabilität des Euroraums nachhaltig gewährleisten. Dies hat der EuGH bestätigt, und dies bringt Art. 136 Abs. 3 AEUV für den Rettungsschirm ESM klar zum Ausdruck.

Mit dem im Zuge der Corona-Krise etablierten europäischen Wiederaufbauplan Next Generation EU ist ein dritter, durch gemeinsame Verschuldung finanzierter Pfeiler der Solidarität entstanden, der zwischen den projektbezogenen Transferleistungen aus den europäischen Struktur- fonds und den Nothilfen der sogenannten Rettungsschirme steht. Wenn die EU in diesem Rahmen nunmehr Schulden macht, muss sie auch in die Lage versetzt werden, diese zurückzahlen. Daher müssten die Mitgliedstaaten bereit sein, der EU in einem eng umgrenzten Bereich eine echte Steuerkompetenz einzuräumen. Überdies sollte dem Prinzip der Konditionalität dadurch entsprochen werden, dass jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an die grundsätzliche Bereitschaft zur Einhaltung der vereinbarten Regeln der WWU, konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Vorgaben des Europäischen Semesters sowie die Mindeststandards der Rechtsstaatlichkeit gekoppelt ist.

Im Zuge dieser Reformen kommen auch die Vorschläge für einen Europäischen Finanzminister wieder ins Spiel, der (zusammen mit einer unabhängigen beratenden Institution und dem ESM) dafür Sorge trägt, dass Verschuldung und Finanzverantwortung nicht auseinanderfallen. Um seine koordinierende Rolle zu stärken, könnte er ebenfalls einen „Doppelhut“ bekommen, unter dem seine Rolle als Mitglied der Europäischen Kommission und als Präsident der Eurogruppe zusammengefasst würde. Schließlich könnte eine gemeinsame Vertretung der Eurogruppe auf globaler Ebene helfen, die Interessen des Euroraums gegenüber Drittstaaten wie den Vereinigten Staaten und China wirkungsvoller zu vertreten.

Erweiterung der EU ohne „Überdehnung“

Im Zuge der Erweiterung ist die EU in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht immer heterogener geworden. Wenn aber aus der Heterogenität so unterschiedliche Interessen resultieren, dass im Rahmen europäischer Politiken kein Konsens mehr über notwendige Maßnahmen und Reformen zu erreichen ist, dann gerät die EU – analog zur Erkenntnis des Historikers Paul Kennedy – in den Zustand eines ihrer Existenz bedrohenden „imperial overstretch“. Vor diesem Hintergrund gilt es, die zukünftige Architektur flexibler (und damit zugleich dynamischer) zu gestalten, um Prozesse der Desintegration zu verhindern.

Ein statisches „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das parallele und voneinander getrennte Räume mit verschiedener Integrationsdichte etabliert, wird nicht nur von den Beitrittskandidaten, sondern auch von vielen Mitgliedstaaten abgelehnt. Insofern besteht die Befürchtung, zu „Europäern 2. Klasse“ zu werden. Als Lösung ließe sich eine neue Architektur für die EU vorstellen, in deren Mittelpunkt sich ein innerer Kreis („Kernunion“) von Mitgliedstaaten befindet. Anders als dies bislang vorgeschlagene Kerneuropa-Vorschläge intendieren, sollte sich dieser Kern der EU nicht über eine vertiefte politische Integration definieren, sondern über den ökonomischen Minimalkonsens der EU, den Binnenmarkt samt ihm ordnungspolitisch flankierender Politiken. Denn

nach wie vor ist die Teilhabe am Binnenmarkt und seinen über die Strukturfonds finanzierten Kohäsionspolitiken das treibende Motiv einer Mitgliedschaft in der EU. Auch wenn dies auf den ersten Blick dem historischen Narrativ der europäischen Integration widerspricht, so würde Mitgliedschaft in der EU im Kern Mitgliedschaft im Binnenmarkt samt flankierender Politiken (etwa Handel, Umwelt- und Verbraucherschutz) bedeuten. Dies würde nicht nur viele Konflikte der EU, die ja primär um die europäische Beschränkung nationaler Souveränität in politischen Fragen kreisen, entschärfen. Sondern dies würde auch die erwähnten Vollzugsprobleme reduzieren, da es beim Binnenmarkt um politisch weniger sensible und komplexe Politikbereiche geht, die zugleich weitgehend in einem Zusammenspiel von Zivilgesellschaft und Gerichten durchgesetzt werden. Stichwort ist hier die durch die Marktfreiheiten bewirkte Mobilisierung der Unionsbürger für die Durchsetzung des Unionsrechts, die im Schengenraum allenfalls begrenzt spiegelt werden kann. Mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten zum Binnenmarktkern könnte diese neue Architektur auch als Integrationsoption für „alte“ Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

Mehr Flexibilität in der Mitgliedschaft

Um den Binnenmarktkern der EU würden sich in Form von sich überschneidenden Kreisen stärker integrierte politische Räume bilden, die allesamt durch die europäischen Ordnungsprinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Subsidiarität, Solidarität und Kohärenz verbunden sind. Jener Kreis von Mitgliedstaaten, die mehr (politische) Integration, also etwa einen voll funktionsfähigen Euro- oder Schengenraum oder eine Verteidigungsunion, verwirklichen wollen, könnten dies von der durch den Binnenmarkt definierten Kernunion, ausgehend in Pioniergruppen, tun. Von diesen würden die bestehenden EU-Institutionen des Kerns schnittmengenartig genutzt, wobei ihre Verfahren und Entscheidungsbefugnisse nur für die Mitglieder der jeweiligen Vorreitergruppe gelten. Die Pioniergruppen stehen allen Mitgliedstaaten der Kernunion offen.

Die Mitgliedschaft in der EU ist auf Freiwilligkeit gegründet. Wenn aufgrund ihrer innenpolitischen Präferenzen nicht alle Mitgliedstaaten an den notwendigen Maßnahmen und Integrationschritten mitwirken wollen oder können, sollte die zukünftige Architektur der EU durch „Koalitionen der Willigen und Fähigen“ flexibler und damit dynamischer gestaltet werden. Die Vorreiter gehen mit dem Ziel vertiefter Integration voran und schaffen insoweit ein positives Beispiel, dessen Ausstrahlungswirkung in Form der mit der Mitgliedschaft verbundenen Vorteile andere Mitgliedstaaten motiviert, sich anzuschließen. Die jeweiligen Pioniergruppen stehen nur Mitgliedstaaten offen, die willens und in der Lage sind, deren ambitioniertere Ziele zu verwirklichen. Sollte ein Mitgliedstaat überfordert sein und ihm angebotene Hilfe nicht annehmen oder aber aus anderen Gründen, etwa nach einer Wahl mit Regierungswechsel, nicht mehr willens sein, die ambitionierten Ziele der Vorreitergruppe zu erfüllen, dann muss ein Mechanismus vorgesehen sein, der seinen Ausschluss aus der Pioniergruppe ermöglicht. Er wäre damit aber nicht aus der EU ausgeschlossen, sondern fiel in die Binnenmarktkern zurück, womit er die Integrationsvorteile der Pioniergruppe verlore.

Professor Dr. Christian Calliess lehrt Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin.

Für eine bessere und größere EU

Die Erweiterung der Union kann gelingen, wenn sich deren Kern ökonomisch definiert.

Von Christian Calliess

sam unterstützt und notfalls ergänzt. In Umsetzung des Solidaritätsprinzips sind neben einer fairen Verteilung von Asylvernehmern über die EU auch europäische Behörden (Agenturen) erforderlich, die überforderte Mitgliedstaaten finanziell, technisch und personell unterstützen. Auf diese Weise könnte auch die europäische Asylagentur gestärkt werden, sodass Mitgliedstaaten in einer Krisensituation bei Asylverfahren in den „Hotspots“ von europäischen Beamten entlastet werden. Ergänzend könnten in den Mitgliedstaaten Zweigstellen der europäischen Asylagentur eingerichtet werden, die in Kooperation mit den nationalen Behörden und Gerichten arbeiten.

Überdies muss die europäische Dimension der Inneren Sicherheit, die die Öffnung der Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten und die damit einhergehende Freizügigkeit der Unionsbürger zwangsläufig mit sich bringt, verstanden werden. Zuvorderst geht es darum, die immer sichtbar werdenden Defizite bei der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität zu beheben. Insofern ist eine Pflicht der Mitgliedstaaten erforderlich, ihnen vorliegende sicherheitsrelevante Informationen zu teilen. Dies setzt über das bestehende Schengen-Informationssystem hinaus voraus, dass alle Informationen über Ein- und Ausreise in die EU mit polizeilichen Informationssystemen auf Basis gemeinsamer Technik und nach einheitlichen inhaltlichen Kriterien gekoppelt werden. Operativ müssten die personellen und fachlichen Kompetenzen der bestehenden Behörden Eurojust und Eurojust gestärkt und die Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft ausgeweitet werden. Unter ihrer Anleitung arbeitende europäische Ermittlungsteams sollten in grenzüberschreitenden Fällen zur Normalität wer-

für Cybersicherheit ENISA zu stärken, sodass sie im Verbund mit den nationalen Behörden strategische und – wenn es auf nationaler Ebene Ausfälle gibt – auch operative Befugnisse hat. Um Fake News zu bekämpfen und die europäische Demokratie resilienter zu machen, könnte überdies eine europäische öffentliche Rundfunkanstalt gegründet werden, die auf Unabhängigkeit und strikter Neutralität beruht.

Im Bereich äußerer Sicherheit muss die Außenpolitik durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen effizienter werden. Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik als europäischer Pfeiler der NATO sollte durch einen eigenständigen Rat der Verteidigungsminister und einen Europäischen Sicherheitsrat, der die Expertise nationaler und europäischer Fachleute zusammenführt und Empfehlungen für den Europäischen Rat ausarbeitet, gestärkt werden.

Nicht nur im Klimaschutz, sondern auch in anderen Umweltbereichen nähert sich die Staatengemeinschaft planetaren Grenzen und sogenannten Kipppunkten, die unumkehrbare Umweltkrisen auslösen und in der Folge ökonomische und soziale Instabilität bewirken können. Der mit dem Green Deal der EU begonnene Umbau des Binnenmarktes muss durch eine konsequente Integration von Umweltbelangen in alle Politiken abgesichert werden. Mit diesem Ziel sollte der an der europäischen Gesetzgebung beratende beteiligte Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU in einen Ausschuss für Nachhaltigkeit umgewandelt werden.

Solidarität ist keine Einbahnstraße

Das Stabilitätsprinzip ist Geschäftsgrundlage der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und zugleich Ausdruck von Nachhaltigkeit und Gene-