



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 110

01.03.2018

Christian Calliess:

**Zur Zukunft der Europäischen Union – Überlegungen im Lichte von Rom-Deklaration und Weißbuch der Kommission**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 110, S. XX.



Der Beitrag stellt die ausführliche Schriftfassung eines Vortrags dar, den der Verfasser am 4.10.2017 im Arbeitskreis Europäisches Verfassungsrecht der Staatsrechtslehrertagung in Saarbrücken und in ähnlicher Form als FCE Rede auf Einladung des Walter Hallstein Instituts der Humboldt Universität zu Berlin am 30.1.2017 gehalten hat. Eine gekürzte Fassung ist in der NVwZ 2018 Heft 1-2, S. 1 erschienen.

## **Zur Zukunft der Europäischen Union – Überlegungen im Lichte von Rom-Deklaration und Weißbuch der Kommission**

### **I. Einleitung**

Vor 60 Jahren wurden in Rom der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) und der Euratom-Vertrag, die sog. Römischen Verträge, unterzeichnet. Aus diesem Anlass trafen sich im März 2017 die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs in Rom. Im Rahmen der Feierlichkeiten wurde eine Deklaration zur Zukunft der Europäischen Union verabschiedet.<sup>1</sup>

Diese Deklaration, die im Unterschied zu der anlässlich der 50-Jahr-Feier „nur“ von den Präsidenten der europäischen Institutionen signierten Berliner Deklaration<sup>2</sup> nach langem Ringen um den Wortlaut schließlich von allen 27 Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, will zum einen ein Akt der Selbstvergewisserung sein („Wo kommen wir her, was haben wir erreicht?“). Gerade im Zeichen des Brexits ist dieses Bekenntnis der 27 Mitgliedstaaten zur EU

---

\* Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin, derzeit beurlaubt und Legal Adviser des European Political Strategy Center (EPSC) beim Präsidenten der Europäischen Kommission. Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder und bindet in keiner Weise die Institution, der er angehört.

<sup>1</sup> Erklärung von Rom, Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, 25.3.2017, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf> (14.12.2017).

<sup>2</sup> Berliner Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 25.3.2007, abrufbar unter [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_de.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_de.pdf) (14.12.2017).

eine bedeutende Affirmation der europäischen Integration. Zum anderen soll die Rom-Deklaration in Zeiten der europäischen Polykrise aber auch ein Aufbruchssignal („Wo wollen wir hin?“) aussenden.

## **II. Selbstvergewisserung der EU-27: „Wo kommen wir her?“**

Die europäische Integration ist unbestritten ein erfolgreiches **Projekt des Friedens**: In meinen Vorlesungen zum Europarecht erzähle ich den Studierenden immer von einem Spaziergang auf den Spicherer Höhen bei Saarbrücken, an der deutsch-französischen Grenze: Denkmäler aus 3 Kriegen (1870/71, 1. und 2. Weltkrieg) erinnern an die gefallenen jungen Männer, die dort so früh ihr Leben lassen mussten. Die EU garantiert, dass so etwas nie wieder passiert. Nicht von ungefähr begann die europäische Integration im Jahre 1951 mit der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für die **kriegswichtigen Industriezweige Kohle und Stahl** (EGKS-Vertrag). Ganz in diesem Sinne betonte auch der EWGV, unter anderem mit der Formulierung des Ziels einer „ever closer union“ in seiner Präambel, dass die **Verflechtung der Wirtschaft der Friedenssicherung** dienen und in der Folge eine Integration der europäischen Staaten und Völker auch auf der politischen Ebene motivieren sollte. Mit dem EWGV und dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 samt dem kleinen Reformvertrag von 1986 (der Einheitlichen Europäischen Akte) wurde Schritt für Schritt ein europäischer Binnenmarkt zur Wirklichkeit. Dessen Verwirklichung zog eine Europäisierung und Teilharmonisierung flankierender Politiken nach, im Zuge derer sich eine europäische Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucherschutz- und – in Teilen – Sozialpolitik entwickelte.

Die EU wurde bereits damit, verstärkt dann aber durch den Vertrag von Maastricht von 1992 zu einer europäischen **Wertegemeinschaft**: Sie gewährleistet Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und zieht damit Lehren aus den Diktaturen des 20. Jahrhunderts.

Daran anknüpfend baut die europäische Integration seit ihren Anfängen auf dem Recht auf. Die EU ist eine **Rechtsgemeinschaft**. Das Recht ist – wie es der erste Präsident der Kommission Walter Hallstein mit dem Begriff der Rechtsgemeinschaft umschrieb – Voraussetzung und zugleich Instrument der Integration, indem es verlässliche gemeinsame Regeln zwischen den Mitgliedstaaten schafft, deren Einhaltung von der Kommission und dem Gerichtshof überwacht wird.

Bereits früh bezeichnete auch der EuGH die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 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>3</sup>.

Solchermaßen ist das Recht seit Beginn der europäischen Integration eine **Vertrauens schaffende Brücke** zwischen in wirtschaftlicher, kultureller und politischer Hinsicht unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Das Recht gewährleistet die Gleichbehandlung großer und kleiner Mitgliedstaaten. Insoweit hat der EuGH in seinem „Schlachtprämien-Urteil“ aus dem Jahre 1973 sehr eindrücklich formuliert:<sup>4</sup>

*„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 seinen nationalen Interessen 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 der Solidarität**, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“*

Zugleich definiert das Recht auch den **Status der Unionsbürger (vgl. Art. 20 AEUV)**. Dieser wird durch individuelle Rechte gegenüber den Mitgliedstaaten und der EU – vermittelt über den vom EuGH gewährleisteten Rechtsschutz – in Form von Freiheits- und Gleichheitsrechten ausgeformt. Die Unionsbürger genießen über die binnenmarktbezogenen Grundfreiheiten Marktbürgerrechte, die individuelle Rechte auf grenzüberschreitenden Marktzugang von Waren, Dienstleistungen und Personen sowie im Markt Inländergleichbehandlung gewährleisten. Sie sind Träger europäischer Grundrechte, die mit der Charta den gesamten Katalog moderner Freiheits- und Schutzrechte umfassen und im Anwendungsbereich des Unionsrechts auch die Mitgliedstaaten binden.

---

<sup>3</sup> EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), Slg. 1986, 1339, Rn. 23.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. 39/72 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:1973:13 (Rn. 24 f.).

### III. Reformbedarf in Zeiten der Polykrise: „Wo stehen wir?“

Die Europäische Union befindet sich seit einigen Jahren in einem Krisenmodus, der im Jahre 2016 in einer „Polykrise“<sup>5</sup> kulminierte. Mit der weltweiten Finanzkrise und der durch sie befeuerten Krise im Euroraum sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (dem sog. Schengen-Raum) wurde deutlich, dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrationsschritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet waren. Zu allem Überfluss stellt das britische Referendum die EU nunmehr erstmals vor die Herausforderung, den – in Art 50 EUV vorgesehenen – Austritt eines Mitgliedstaates organisatorisch und politisch zu bewältigen.

Erschwert wird die Lösung dieser Polykrise durch die Tatsache, dass sowohl zwischen den 28 Mitgliedstaaten als auch unter den europäischen Bürgern kein Konsens über die gewünschte Rolle, die Aufgaben und die Zukunftsperspektive der EU besteht. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, dass Reformen im **Euroraum** innenpolitisch so sensible Themen wie eine weitergehende Europäisierung der Finanz- und Haushaltspolitik mit Auswirkungen auf die nationale Sozialpolitik tangieren. Und im **Schengen-Raum** geht es um nicht weniger sensible Herausforderungen im Bereich einer europäischen Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik samt Innerer Sicherheit („**Security Union**“).<sup>6</sup> 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. Denn die damit einhergehenden Veränderungen werden in regionaler und sozialer Hinsicht zu Veränderungen und Verwerfungen führen, die im europäischen Binnenmarkt auch einer gemeinsamen Antwort bedürfen.

Zugleich ist die EU im Zuge ihrer Erweiterung in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Hinsicht **immer heterogener** geworden. Dies gilt nicht nur für die ökonomischen und sozialen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten, sondern auch für ihre sog.

---

<sup>5</sup> Vgl. Präsident Juncker, Rede vom 21.6.2016 in Athen, abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-2293\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2293_de.htm) (14.12.2017).

<sup>6</sup> Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016 (online verfügbar).

Governance<sup>7</sup>: Im europäischen Mehrebenensystem (Multi-Level-Constitutionalism) ist die europäische Ebene auf die nationalen Regierungen, Verwaltungen und Gerichte angewiesen, die für die Umsetzung, den Vollzug und die Anwendung des Unionsrechts zuständig sind (Verwaltungsverbund). Vollzugsdefizite, im europäischen Recht schon immer ein Problem, nehmen zu: Im Zuge dessen wird europäisches Recht nicht einheitlich umgesetzt und angewandt. Der Anspruch der einheitlichen Anwendung des europäischen Rechts, vermittelt über seinen Vorrang, stößt auf die tatsächliche Heterogenität in den Mitgliedstaaten.

Wenn aber die Einhaltung auch für einen Mitgliedstaat nachteiligen Rechts ein Gebot der Solidarität in Form der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) ist, dann rührt die Polykrise schon unter diesem Aspekt an den Grundfesten der Europäischen Union. Die politisch wirksame Floskel „We can have the cake and we can eat it“ britischer Befürworter eines Brexits bringt insoweit eine weitverbreitete Grundhaltung in den Mitgliedstaaten auf den Punkt. Man will die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts, des Euros oder der Freizügigkeit der eigenen Bürger im Schengen-Raum genießen, aber die damit verbundenen, in vertraglichen Regeln zum Ausdruck kommenden Lasten und Verantwortlichkeiten für das „europäische Interesse“, die über die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV: Unionstreue) vermittelt werden, nicht tragen.

Zwar unterstellen die Verträge, dass alle Mitgliedstaaten eine gewisse Grundhomogenität im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte aufweisen (vgl. Art. 49 und Art. 2 EUV), jedoch hat die Polykrise den Konflikt über die Bedeutung des Rechts und seine Einhaltung in der als Rechtsgemeinschaft konzipierten Europäischen Union befeuert. Am Beispiel der Krise im Euroraum, konkret der Konditionalität der Nothilfen (Art. 136 Abs. 3 AEUV spricht hinsichtlich des ESM von „strengen Auflagen“) und dem Budgetrecht nationaler Parlamente, lässt sich dies illustrieren: Aus Sicht der Empfängerstaaten kommt es zu mitunter massiven Eingriffen in die nationale Haushalts- und Sozialpolitik, die im Interesse der Wiederherstellung der Stabilität im Euroraum europäisch (von der ehemaligen "Troika", jetzt den "Institutionen") induziert und überwacht werden, das jeweilige Parlament verliert damit seinen politischen Gestaltungsspielraum. Genau um diesen müssen aber auch die Parlamente in den Geberstaaten fürchten, wenn die Nothilfen ohne jede Auflagen, auf Dauer und in unbegrenzter Höhe gewährt würden. Für die vom BVerfG überwachte, aus dem

---

<sup>7</sup> Vgl. zum Begriff: Europäische Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM(2001) 428 final vom 25.7.2001.

Demokratieprinzip fließende Budgetverantwortung des Bundestages ist die Konditionalität sogar verfassungsrechtlich unabdingbar. Die bisherigen Reformschritte der Wirtschafts- und Währungsunion zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (vgl. das sog. Europäische Semester, Six- und Two-Pack, Fiskalvertrag, ESM) erweitern dieses Spannungsverhältnis noch, indem sie nicht nur eine Überformung der nationalen Haushalts-, Fiskal- und im Zuge dessen auch Sozialpolitiken mit sich bringen, sondern zum Teil außerhalb der Verträge und damit weitgehend intergouvernemental stattfinden.

**Auf den Punkt gebracht** stößt eine durch die Erweiterungsrunde **immer heterogener** gewordene EU auf die Notwendigkeit, innenpolitisch höchst **sensible Bereiche vertiefen** zu müssen.

#### **IV. Der Weißbuchprozess der Europäischen Kommission: „Wo wollen wir hin?“**

Die so skizzierte politische Großwetterlage erschwert einen Konsens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die notwendigen Reformen und die Zukunft der EU. Vor diesem Hintergrund enthält das am 1. März 2017 von der Kommission vorgelegten **Weißbuchs zur Zukunft der Europas** - im Unterschied zu früheren Weißbüchern - keinen Fahrplan (sog. Roadmap) mit konkreten Reformschritten. **Vielmehr werden unter bewusstem Verzicht auf institutionelle und kompetenzielle Fragen**<sup>8</sup> fünf mögliche Entwicklungspfade für die EU der 27 im Jahre 2025 zur Diskussion gestellt. Ergänzt werden diese im Hinblick auf bestimmte Politikfelder durch sog. Reflexionspapiere zu den Themenfeldern Globalisierung und Handelspolitik, Soziale Dimension, Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Verteidigung und Haushalt.<sup>9</sup>

Mit dem **Zeithorizont** wird ein Faden aufgenommen, der in der „Roadmap“ des sog. Fünf-Präsidenten-Berichts zur Vollendung der WWU angelegt war. Ein Weißbuch sollte für Stufe 2 Vorschläge unterbreiten, wie die Währungsunion bis zum Jahre 2025 um eine demokratisch

---

<sup>8</sup> Hierzu sowie allgemein zum Weißbuch zur Zukunft der EU siehe: Editorial Comments, Common Market Law Review 2017, 681 (687 ff.).

<sup>9</sup> Europäische Kommission: Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“, KOM(2017) 240 vom 10.5.2017; Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, KOM(2017) 206 vom 26.4.2017; Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, KOM(2017) 291 vom 31.5.2017; Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung KOM(2017) 315 vom 7.6.2017; Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen, KOM(2017) 358 vom 28.6.2017.

und institutionell gestärkte, echte Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden könnte.<sup>10</sup> Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den Bericht im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen,<sup>11</sup> verpuffte die Initiative. Damit fehlte es – anders als beim Weißbuch der Delors-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985<sup>12</sup>, dass der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte – an einem Mandat für die Kommission.

Auch deswegen verzichtet das gegenwärtige Weißbuch auf konkrete Initiativen und Vorschläge und skizziert stattdessen fünf Szenarien, die nicht als Vorschläge der Kommission (miss-) verstanden werden dürfen, sondern einen Reflexionsprozess anstoßen wollen, im Zuge dessen sich Regierungen, Parlamente und Bürger der Mitgliedstaaten über den einzuschlagenden europäischen Weg Klarheit verschaffen sollen.

## **1. „Weiter wie bisher“ – Szenario 1**

Szenario 1 setzt auf den pragmatisch orientierten Prozess eines tagespolitischen Weiterhangelns („Muddeling Through“<sup>13</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 sog. Bratislava-Agenda verständigt,<sup>14</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 Differenzen über notwendige Maßnahmen könnte es jedoch zu einer Erosion des sog. Aquis 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.

---

<sup>10</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM(2015) 600 endg vom 21.10.2015.

<sup>11</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung vom 25. und 26. Juni 2015, EUCO 22/15, S. 8.

<sup>12</sup> Europäische Kommission, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 endg. vom 14.6.1985.

<sup>13</sup> Positiv dazu *Emmanouilidis/Zuleeg*, EU@60, European Policy Centre, October 2016 (online verfügbar).

<sup>14</sup> Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf> (13.12.2017).

## **2. „Schwerpunkt Binnenmarkt“ – Szenario 2**

Szenario 2 reduziert die EU auf den Binnenmarkt und damit ein – vermeintlich – rein ökonomisches Projekt. Der Binnenmarkt würde solchermäßen zu dem bereits im Zuge des Weißbuchs von 1985 befürchteten „Markt ohne Staat“. Die den Markt flankierenden Politiken in den Bereichen Umwelt-, Verbraucher-, Gesundheits- und Arbeitnehmerschutz würden ebenso infrage gestellt wie die Wettbewerbs- und Regionalpolitik. Eine solche Entwicklung stünde nicht nur im Widerspruch zum in Art. 3 EUV formulierten Ziel einer „sozialen Marktwirtschaft“, sondern würde mangels europäischer Gesetzgebung ersatzweise auch den unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten und ihrer die nationale Gesetzgebung erfassenden Deregulierungskraft wieder verstärkt Raum schaffen.

## **3. „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, das von verstärkter Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV bis zu einem Kerneuropakonzept der konzentrischen Kreise reichen kann. Der Status der übrigen Mitgliedstaaten bleibt gewahrt; es steht ihnen jederzeit offen, sich im Laufe der Zeit denjenigen anzuschließen, die voran gehen.

## **4. „Weniger, aber effizienter“ oder „Big on big things, small on small things“ – Szenario 4**

In Szenario 4 konzentriert sich die EU nach US-Vorbild auf einige zentrale Politikfelder, setzt politische Prioritäten und erhält hier mehr Kompetenzen, vor allem auch im Vollzugsbereich. Dafür werden Zuständigkeiten in anderen Politikfeldern reduziert oder ganz aufgegeben. Ein wesentliches Motiv dieses Szenarios ist es, die oftmals bestehende Kluft zwischen europäischen Versprechen einerseits und diesbezüglich geweckten Erwartungen der Bürger sowie von der Kompetenzlage her möglichen Ergebnissen andererseits zu schließen<sup>15</sup> und damit der allgegenwärtigen Kritik entgegenzutreten, die EU verliere sich im „Kleinkarierten“ und liefere nicht mit Blick auf die großen, europäischen Herausforderungen.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas, KOM(2017) 2025, 1.3.2017, S. 22.

<sup>16</sup> Symptomatisch für diese – auch oftmals oft der nationalen Ebene zu hörenden – Kritik siehe: *Bittner*, So nicht, Europa!: Die drei großen Fehler der EU, 2010.

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

Szenario 5 spiegelt schließlich die klassische Integrationsmethode (die „Méthode Monnet“) des „Wer A sagt, muss auch B sagen“. Im Zuge derer werden bestehende Defizite durch die Einsicht aller Mitgliedstaaten bezüglich einer notwendigen Vervollständigung und Vertiefung aller europäischen Politiken behoben.<sup>17</sup> Hiernach werden der EU die erforderlichen Kompetenzen übertragen, um eine echte europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Euroraum, eine umfassende europäische Migrations- und Sicherheitspolitik im Schengen-Raum sowie eine europäische Außen- und Verteidigungspolitik zu entwickeln.

## 6. Vorschlag der Kommission: Aspekte eines „Szenario 6“

Wie im Kontext des Weißbuchs angekündigt, erläuterte Kommissionspräsident Juncker die Perspektive der Kommission in seiner Rede zur Lage der Union 2017 am 13.9.2017.<sup>18</sup> Konkretisiert wird diese in einer an die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates gerichteten Absichtserklärung, die einen Fahrplan für die nächsten Monate bis zum nunmehr für den 9. Mai 2019 geplanten Europäischen Rat in Sibiu (Hermannstadt) enthält (sog. „Letter of Intent“).<sup>19</sup>

In der Absichtserklärung heißt es im Hinblick auf Szenario 6:

*„Heute legen wir Ihnen unsere Vorstellungen für das Arbeitsprogramm der Kommission in den nächsten sechzehn Monaten bis Ende 2018 dar. Da es um die Zukunft Europas geht, stellen wir einen **Fahrplan für eine geeintere, stärkere und demokratischere Union** vor, der an die gegenwärtige Dynamik anknüpft. Erstens schlagen wir Maßnahmen und Initiativen vor, die in den kommenden 16 Monaten im Einklang mit Szenario 1 des Weißbuchs und der Agenda von Bratislava vorgelegt beziehungsweise abgeschlossen werden sollen. Zweitens schlagen wir Maßnahmen und Initiativen vor, die ehrgeiziger und weiter in die Zukunft gerichtet sind und die dazu dienen, unsere Union bis 2025 zu gestalten; dies kombiniert die Szenarien 3, 4 und/oder 5 des Weißbuchs und macht auf diese Weise vom unausgeschöpften Potential des Lissabon-Vertrags Gebrauch.“*

Hiermit ist ein grober Rahmen für Szenario 6 gesetzt: Zum einen soll Szenario 6 aus Sicht der Kommission mit Blick auf den langen und steinigen Weg des Vertrages von Lissabon, der mit

---

<sup>17</sup> Lesenswert der sog. *Verhofstadt-Report* des EP: Europäisches Parlament, Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)); vgl. ferner *Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung*, A Fundamental Law of the European Union, 2013.

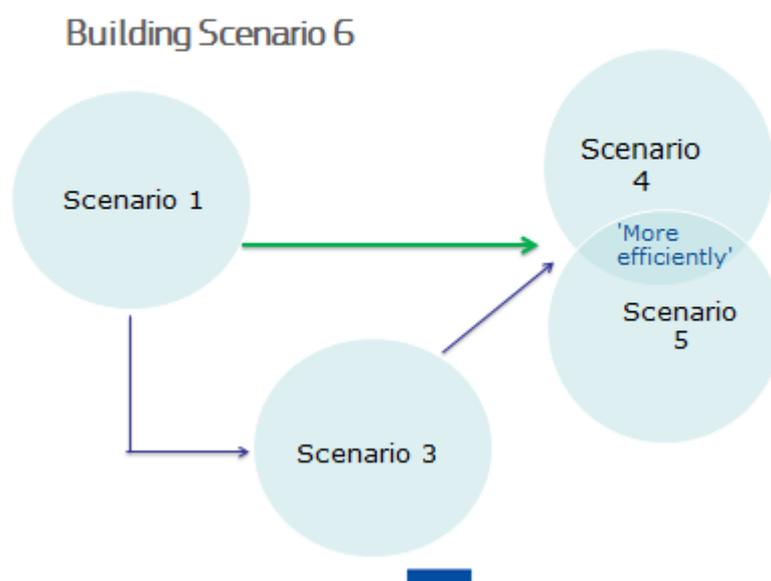
<sup>18</sup> Europäische Kommission, Rede zur Lage der Union 2017, SPEECH/17/3165 vom 13.9.2017.

<sup>19</sup> Europäische Kommission, Lage der Union 2017 – Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas vom 13.9.2017.

einem Konvent im Jahre 2001 als Verfassungsvertrag begann und nach negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich neu verhandelt werden musste und dann erst 2009 in Kraft treten konnte, ohne Vertragsänderung verwirklicht werden. Stattdessen soll „vom unausgeschöpften Potenzial des Lissabon-Vertrags Gebrauch“ gemacht werden.

Zum anderen liegt mit Szenario 6 ein skizzenartiger Vorschlag der Kommission für die EU der Zukunft vor. Insoweit fällt zunächst auf, dass Szenario 2 nicht Bestandteil der Vision der Kommission ist. Der Binnenmarkt, der die Herausforderungen der Digitalisierung und Dekarbonisierung gestaltet, ist wesentlicher Bestandteil der anderen Szenarien. Ein „Zurück zum Binnenmarkt“ enthält Elemente der Desintegration, die im Widerspruch zum Ziel eines funktionierenden Binnenmarkts und einer sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 EUV) stehen.

Die übrigen vier Szenarien definieren Szenario 6 als einen bis in das Jahr 2025 andauernden Prozess: Ausgangspunkt ist Szenario 1 („Weiter so wie bisher“), dieses bewegt sich schrittweise bis 2025 auf Szenario 4 („Weniger, aber effizienter“) zu. In den Politikfeldern, in denen die EU gemäß den politischen Prioritäten effizienter werden will, überlappt es sich mit Szenario 5 („Viel mehr gemeinsames Handeln“). Lediglich in Fällen, in denen weitere Fortschritte durch einen Mangel an Einigkeit behindert werden, hält Szenario 3 ein Mittel bereit, um das volle Potenzial des Vertrages von Lissabon für diejenigen zu entfalten, die fähig und willens sind, die notwendigen Reformen einzuleiten.



## VI. Mögliche Bausteine des Weißbuchs für die Zukunft der EU

Nachfolgend wird versucht, das so skizzierte Szenario 6 zu konkretisieren, indem basierend auf dem Weißbuch der Kommission unter Berücksichtigung institutioneller und rechtlicher Aspekte mögliche Bausteine für die Zukunft der EU im Jahre 2025 identifiziert werden.

### 1. „Weniger, aber effizienter“ (Szenario 4) als Kernbestandteil von Szenario 6

Szenario 4 beruht auf einem **Narrativ**, in dem sich die Erwartung Ausdruck verschafft, dass **sich die EU – und hier zuvorderst die Kommission mit ihrem Initiativrecht – auf politische Prioritäten** konzentriert und sich dabei von dem Leitgedanken führen lässt, „**groß in großen Dingen und klein in kleinen Dingen**“ zu sein. Zusätzlich soll die im Weißbuch beschriebene<sup>20</sup> Kluft zwischen gesetzgeberischer Tätigkeit auf der europäischen Ebene einerseits und – wenn überhaupt – schwachen **Durchsetzungs- und Durchführungsmöglichkeiten andererseits adressiert werden. Umsetzung und Vollzug liegen** im europäischen Exekutiv-Föderalismus grundsätzlich in der Hand der Mitgliedstaaten. Manchmal aber sind die Mitgliedstaaten entweder aufgrund von defizitären Governance-Strukturen nicht in der Lage oder aber aus politischen Gründen nicht willens, das Unionsrecht um- oder durchzusetzen. Vollzugsdefizite in den Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, dass das europäische „law in the books“ nicht zum „law in practice“ wird und solchermaßen Vertrauen bei den Bürgern enttäuscht.

#### a) **Konzentration auf bestimmte Zuständigkeiten durch Setzung politischer Prioritäten („Effizienter“)**

Vor diesem Hintergrund soll die EU effizienter werden. Dies bedeutet zunächst, politische Prioritäten mit Blick auf die großen Themen zu definieren. Abstrakt zählen zu den großen Themen die Funktions- und Zukunftsfähigkeit des Binnenmarktes samt Energie- und Handelspolitik<sup>21</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 Unionsbürger im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Rahmen eines nachhaltigen Grenzmanagements zusammen mit einer funktionierenden

---

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM(2017) 2025, 1.3.2017, S. 22.

<sup>21</sup> EuGH, Gutachten 2/15, ECLI:EU:C:2016:992; siehe ferner das Reflexionspapier der Kommission, „Die Globalisierung meistern“, KOM(2017) 240 vom 10.5.2017 sowie die „Trading Together Declaration“, abrufbar unter <https://www.trading-together-declaration.org/> (14.12.2017).

Migrations- und Sicherheitspolitik.<sup>22</sup> Diese ist im Äußeren durch die Entwicklung einer echten europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik abzurunden.<sup>23</sup> In konkreter Hinsicht könnten die Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten, das bis zum Jahre 2025 mit dem Amt des Präsidenten des Europäischen Rates (sog. Doppelhut) verschmolzen werden sollte,<sup>24</sup> im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament insoweit politische Prioritäten benennen, für die sie dann im Falle ihrer Wahl ein Mandat hätten.

Gesetzgebungsvorschläge sollten sich auf diese Bereiche konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung der sog. Passerellen (vgl. insoweit Art. 48 (7) EUV) – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Im Zuge dessen würde sich die EU auf die Ausübung einer begrenzten Anzahl an Zuständigkeiten beschränken. 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>25</sup> Im Bereich der **Fusionskontrolle** teilt die Fusionskontrollverordnung<sup>26</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<sup>27</sup> ein Modell gemeinsamer Rechtsdurchsetzung – noch die Vorgängerverordnung 17/62<sup>28</sup> verfolgte demgegenüber noch einen zentralisierten Ansatz mit alleiniger Zuständigkeit der Kommission. 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% der Fälle auf nationaler Ebene bearbeitet werden können.

Diese Art von kooperativer Rechtsdurchsetzung setzt einen klaren Rechtsrahmen sowie für die Zusammenarbeit starke nationale Behörden voraus, die gegebenenfalls mit europäischer Hilfe aufgebaut werden müssten. Darüber hinaus müssen Formen der Zusammenarbeit entwickelt

---

<sup>22</sup> Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016.

<sup>23</sup> Europäische Kommission (EPSC), In Defense of Europe, EPSC Strategic Notes, Issue 4 vom 15.6.2015.

<sup>24</sup> Vgl.

<sup>25</sup> Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM(2017) 2025, 1.3.2017, S. 22.

<sup>26</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Amtsblatt Nr. L 24, 29.01.2004, S. 1–22.

<sup>27</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, Amtsblatt Nr. L 1/1, 04.01.2003.

<sup>28</sup> Verordnung Nr. 17 des Rates vom 06. Februar 1962, Amtsblatt Nr. 13, 21.02.1962, S. 204/62.

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>29</sup> - reichen können. Vor allem aber müssen Kontrollmechanismen vorhanden sein, die europäische Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Auffangverantwortung für den Fall vorsehen, dass nationale Behörden nicht fähig oder willens sind, die gemeinsamen Ziele und Vorgaben umzusetzen bzw. anzuwenden mit der Folge, dass das europäische Gemeinwohl („europäische Güter“) gefährdet<sup>30</sup> werden.

## **b) Verbessertes Vollzug durch eine „Auffangverantwortung“ europäischer Agenturen**

Aufbauend auf den vertraglichen Leitprinzipien der Subsidiarität und der Solidarität würde dies bedeuten, dass in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat entweder 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 über eine Europäische Agentur für die **Grenz- und Küstenwache** (EBCG).<sup>31</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 des Mitgliedstaats an der 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 nicht willens ist, seine nationalen Außengrenzen effektiv zu schützen und damit das „europäische Interesse“ an wirksamen Grenzkontrollen beeinträchtigt, der EU eine im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips 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 kann die EBCG - legitimiert durch

---

<sup>29</sup> Es handelt sich um einen 2015 etablierten Dienst der Kommission basierend auf den Krisenerfahrungen vor allem in Griechenland.

<sup>30</sup> Zu diesem Begründungsansatz auch *Glienicker Gruppe*, .

<sup>31</sup> Vgl. Verordnung Nr. 2016/1624, die im September 2016 auf der Grundlage der Art. 77 Abs. 2 lit. b) und d) sowie 79 Abs. 2 lit. c) AEUV verabschiedet wurde.

einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit – als Ultima Ratio auch ohne vorherige Anfrage seitens des betroffenen Mitgliedstaats, und damit gegen dessen Willen, selbst einschreiten. Voraussetzung ist konkret, dass aufgrund von Mängeln beim Vorgehen gegen einen das Funktionieren des Schengen-Raums potenziell gefährdenden Migrationsdruck dringender Handlungsbedarf besteht und den von der Kommission bzw. den EBGGC ausgesprochenen Empfehlungen seitens der nationalen Behörden nicht nachgekommen wurde.

Basierend auf der relativ engen *Meroni*-Rechtsprechung,<sup>32</sup> die der EuGH mit dem *ESMA*-Urteil<sup>33</sup> jüngst freilich ein wenig öffnete, setzt das Unionsrecht der Delegation von Befugnissen an Agenturen jedoch bestimmte Grenzen. Demnach ist eine Delegation im Rahmen des vertraglich geschaffenen institutionellen Gleichgewichts möglich. Konkret bedeutet dies: Innerhalb der Kompetenzordnung der Verträge (vgl. Art. 5 EUV) können nur klar umrissene, Ausführungsbefugnisse übertragen werden, deren Kontrolle dem EuGH unterliegt. Nach dem *ESMA*-Urteil können einer Agentur auf Basis von Art. 114 AEUV direkte Überprüfungs- und Durchsetzungszuständigkeiten, einschließlich der Befugnis, Bußgelder zu verhängen, übertragen werden. Es dürfen jedoch weiterhin keine eigenständigen Zuständigkeiten der Agentur begründet werden; ihr Handlungsspielraum muss durch den zugrunde liegenden Rechtsakt klar begrenzt sein. Wenn 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 – wie bei der EBCG – in die Souveränität von Mitgliedstaaten eingreifen.

### c) „Weniger“ als von "Effizienter"

Auf anderen Gebieten müsste die EU ihr Handeln einstellen oder weniger tun. **Rechtlich gesprochen** kann „weniger tun“ auf verschiedene Art und Weise verwirklicht werden:

#### aa) Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten

Zum einen könnte eine Rückführung **von vertraglichen EU-Zuständigkeiten** geprüft werden. In diesem Fall würde eine **Vertragsänderung** nötig, die auf Art. 48 Abs. 6 EUV gestützt werden könnte. Im Rahmen dessen dürfen die der EU in den Verträgen übertragenen

---

<sup>32</sup> EuGH, Rs. 9/56 (*Meroni gegen Hohe Behörde*), ECLI:EU:C:1958:7.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. C-270/12 (*Vereinigtes Königreich gegen Europäisches Parlament und Rat*), ECLI:EU:C:2014:18.

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 Umwelt 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, der Handel zwischen den Mitgliedstaaten (Binnenmarkt) und die Währungspolitik verbleiben**. Über den Binnenhandel, konkret die „**Inter-State Commerce-Clause**“, findet jedoch auch in den USA eine Harmonisierung der „kleinen Dinge“ statt. Diese schreibt die Zuständigkeit des Bundes fest, „[to] regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes“, und wird häufig **in Verbindung mit** der sog. „necessary and proper clause“ gelesen.<sup>34</sup> Während die **Inter-State Commerce-Clause** vom US Supreme Court zunächst eng interpretiert wurde, hat er dem Bund später bereits dann eine Zuständigkeit zuerkannt, wenn dieser einen begrenzten, potenziellen zwischenstaatlichen Effekt auf eine nicht näher bestimmte Art von „Handelsverkehr“ nachweisen kann.

„Weniger“ kann aber auch bedeuten, dass Zuständigkeiten im Wege einer **Überprüfung von EU-Gesetzgebungsakten** auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 2 AEUV und des REFIT-Prozesses der Kommission als Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung **zurückgeführt** werden. Insoweit hat zuletzt die britische Regierung im Vorfeld des britischen Referendums eine Bestandsaufnahme unternommen. Ihr „*Review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union*“ untersucht 32 verschiedene Politikfelder. Auf dieser Basis zogen Experten freilich den Schluss, dass der Review **keine Belege liefere, die eine**

---

<sup>34</sup> 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.“

**Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten**, so wie sie momentan in den Verträgen verankert sind, **nahelegten**.<sup>35</sup>

## **bb) Das Potential des Subsidiaritätsprinzips ausschöpfen**

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. 5 Abs. 1 und 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 Task Force), geschehen.

**Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung** könnte die **Agenda für bessere Rechtsetzung** fortentwickelt werden.<sup>36</sup> Ein **gesetzgeberischer Werkzeugkasten** („Legislative Toolbox“) würde einer flexibleren<sup>37</sup> und insoweit die Kompetenzen der Mitgliedstaaten stärker schonenden europäischen Gesetzgebung den Weg bereiten: 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 vorgeben. Auch könnten Rechtsakte ein sog. „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 sog. „Sunset Clauses“ versehen werden, die insoweit eine Ähnlichkeit zu experimentellen Gesetzen

---

<sup>35</sup> Vgl. zum Beispiel Senior European Experts: Britain & the EU: What the Balance of Competences Review Found, March 2015; Michael Emerson (Hrsg.): Britain's Future in Europe. Reform, renegotiation, repatriation or secession? (online verfügbar).

<sup>36</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat „Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union“, KOM(2016) 615 final vom 14.9.2016, S. 2.

<sup>37</sup> Europäische Kommission (EPSC), Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation, EPSC Strategic Notes, Issue 13 vom 30.6.2016.

aufweisen, als sie es dem Gesetzgeber ermöglichen, einen neuen regulatorischen Ansatz „auszuprobieren“. In diesem Zusammenhang könnten auch Werkzeuge wie „Benchmarking“ und „Best Practice“ zur Anwendung kommen, im Zuge derer eine vergleichende Bewertung und darauf basierend die Identifizierung des besten mitgliedstaatlichen Regulierungsansatzes ermöglicht wird, 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.

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

Gemäß ihrem (inoffiziellen) Motto<sup>38</sup> ist die EU „**in Vielfalt geeint**“. Vielfalt ist eine Stärke der EU, Einheit ist das Ideal der europäischen Integration. Wenn aber aus der Heterogenität der 27 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>39</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 „Coalitions of the Willing“ **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. 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

---

<sup>38</sup> Ausgerufen durch das Europäische Parlament am 4.5.2000, später auch in Art. I-8 des Verfassungsvertrages eingefügt.

<sup>39</sup> Begriff bei dem Historiker *Paul Kennedy*, *The Rise and Fall of the Great Powers*, 1987, S. 536 ff.

Räume („Orbits“) 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.

#### **a) Eine neue Architektur für die EU?**

Zum einen ließe sich eine neue Architektur für die EU vorstellen, in deren Mittelpunkt sich ein innerer Kreis („Kernunion“) von Mitgliedstaaten befindet, die eine Politische Union verwirklichen wollen. Präsident Macron scheint mit seinen Vorschlägen in diese Richtung zu tendieren.<sup>40</sup> Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip würde diese Politische Union in Antwort auf die eingangs definierten Herausforderungen der Polykrise weitere Integrationsschritte im Sinne der Szenarien 4 und 5 unternehmen. Um diesen Kern würden sich in Form **konzentrischer Kreise** weniger integrierte 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 Zollunion 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 dieser Weg zu einer neuen Architektur der europäischen Integration führen würde, ist er als eine sehr ambitionierte und – aus politischer Perspektive (den Geist des Bratislava-Fahrplans und der Rom-Deklaration berücksichtigend: „Die EU-27 zusammenhalten“) – sehr herausfordernde Möglichkeit der Umsetzung von Szenario 3 zu bewerten.

#### **b) Flexibilität durch Pioniergruppen**

Vor diesem Hintergrund impliziert Szenario 3 eher ein pragmatisches Modell, das man als **flexibles „Europa der Pioniere“** beschreiben könnte. Im Unterschied zum vorherigen Modell wäre hier der innere Kreis nicht durch die Szenarien 4 und 5, sondern durch **Szenario 1** gebildet. Auf dieser Grundlage würde eine vertiefte Integration zwischen Pionieren zusätzliche Räume

---

<sup>40</sup> Dazu im Überblick Europäische Kommission (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 (online verfügbar).

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) verstärkter Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV (im Bereich der Verteidigungspolitik gem. Art. 42 Abs. 6, 46 EUV), hilfsweise aber auch im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit vollziehen. Die Anzahl dieser Pioniergruppen wäre weder begrenzt noch müssten sie einem bestimmten Modell folgen: Die teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie Umfang und Form der vertieften Integration können von dem jeweiligen Politikbereich abhängen. Pioniergruppen im Sinne von Szenario 3 finden sich demnach nicht mit Blick auf eine einzelne Maßnahme oder einen einzelnen Rechtsakt zusammen, sondern vielmehr wollen sie einen ganzen **Politikbereich** dynamisch vertiefen und **einen effizienteren einheitlichen Rechtsraum mit gemeinsamen Regeln** zu schaffen. Die daraus fließenden Vorteile, der europäische Mehrwert der Pioniergruppe, steht nur ihren Mitgliedern offen, bildet 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 von Szenario 4 – keine neuen Institutionen gründen. Vielmehr würden die bestehenden EU-Institutionen schnittmengenartig genutzt und ihre Verfahren und Entscheidungsbefugnisse für die jeweilige Pioniergruppe erweitert. In diesen 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, in Rat und EP 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 insoweit die "Verfassungserwartung" des Art. 1 EUV gilt, dass sie an weiteren Integrationsschritten der „immer engeren Union“ mitwirken müssen.<sup>41</sup> Gleichzeitig dürfen Sie

---

<sup>41</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, EUCO 1/16, 19.02.2016, 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.“

jedoch andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Pioniergruppen zu bilden. Dieses Verständnis kommt explizit auch in der **Rom-Deklaration** zum Ausdruck.<sup>42</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 für den Beitritt europäischer Verfassungsstaaten (Art. 49 EUV) verlangt dies einerseits, dass die jeweiligen Pioniergruppen Mitgliedstaaten der EU den Zugang ermöglichen, wenn diese willens und in der Lage sind, deren ambitioniertere Ziele im Sinne von Szenario 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 von Szenario 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 Pioniergruppe zu erfüllen, dann müsste es **diese verlassen**, was zum Verlust der mit ihr verbundenen zusätzlichen Vorteile verbunden wäre. Zu diesem Zweck müsste jede Pioniergruppe über eine Ausschlussklausel verfügen. Diese könnte nach dem Vorbild von Art. 46 Abs. 4 EUV gestaltet werden, der verteidigungspolitische Pioniergruppen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit („PESCO“) adressiert.

## **V. Von den Szenarien des Weißbuchs über die „Roadmap“ zum Europäischen Gipfel in Sibiu am 9. Mai 2019**

Die europäische Polykrise hat gezeigt, dass es Reformbedarf in der EU gibt. Insoweit geht es nicht etwa pauschal um „mehr Europa“, sondern es geht um eine funktionsfähige EU, die

---

<sup>42</sup> Erklärung von Rom, Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, 25.3.2017, abrufbar unter [https://europa.eu/european-union/eu60\\_de](https://europa.eu/european-union/eu60_de) (14.12.2017).

dort „liefern“ kann, wo es die Bürger zu Recht erwarten. Gleichwohl war die Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten bislang eher gering. In Zeiten, in denen nationale Interessen zunehmend ohne Rücksicht auf das gemeinsame europäische Interesse formuliert werden, in denen 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, sinnvoll.

Mit diesem Ziel hat die Kommission im März 2017 ein Weißbuch vorgelegt, in dem 5 mögliche Szenarien zur Zukunft der EU beschrieben werden. Die rechtlichen und institutionellen Implikationen sollen, wie in der Rede des Kommissionspräsidenten zur Lage der Union 2017 unter Szenario 6 angedeutet, erst im Kontext einer diesbezüglichen europäischen Debatte konkretisiert werden. In seiner Rede zur Lage der EU und dem diese konkretisierenden Letter of Intent hat Präsident *Juncker* für die Kommission auf Basis der Szenarien des Weißbuchs einen Fahrplan (die sog. „Roadmap to Sibiu“ 2019) für die Reformdebatte vorgelegt und insoweit erste konkrete Vorschläge unterbreitet.<sup>43</sup>

**Szenario 6 soll 2025 umgesetzt sein.** Es basiert auf Szenario 1 und entfaltet sich, indem es die im Bratislava-Fahrplan angekündigten Initiativen verstärkt und vervollständigt: In dem Bewusstsein, dass dieser Prozess eines „Muddeling Through“ nicht ausreichen wird, um die EU funktionsfähiger zu machen, zielt Szenario 6 darauf ab, die insoweit notwendigen Reformen sukzessive auf Basis von Szenario 4 („Weniger, aber effizienter“) zu verwirklichen. Szenario 6 hält daher sein Versprechen, weniger zu tun, indem es sich auf der einen Seite auf eine beschränkte Anzahl politischer Prioritäten konzentriert, die von jeder Kommission im Vorfeld der Wahlen des Europäischen Parlaments festgelegt werden sollen und auf der anderen Seite auf eine strengere und planmäßigere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit zielt, beginnend mit der Einrichtung der Taskforce für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (s. dazu die tiefere Analyse von Szenario 4).

Ergänzend soll die **Durchsetzung des Unionsrechts mit der Hilfe von europäischen Agenturen gestärkt werden.** Insoweit erwähnt die Rede eine gemeinsame Arbeitsbehörde und die Stärkung der nationalen Behörden zur Überwachung der Lebensmittelsicherheit und

---

<sup>43</sup> 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 (online verfügbar).

der Lebensmittelqualität. Verbesserte Durchsetzung ist auch ein Schlüssel in den Antiterror-Bemühungen der „Security Union“, im Zuge derer die Rede den Vorschlag aufgreift, die Europäische Staatsanwaltschaft (vgl. Art. 86 Abs. 4 AEUV) mit der Verfolgung von grenzüberschreitendem Terrorismus zu betrauen.<sup>44</sup>

Andere Vorschläge der Rede stärken die Effizienz durch Verfahren: Dies richten sich zum einen auf die **Erleichterung der Entscheidungsfindung durch eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheit** mittels der sog. Passerellen. Im Bereich des 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) Art. 31 Abs. 3 EUV oder in der Energiepolitik Art. 192 Abs. 2 UA 2 AEUV. Zum anderen geht es um institutionelle Anpassungen an der Spitze der EU. So etwa bei der Schaffung eines Europäischen **Finanzministers mit Doppelhut** als Kommissar und zugleich Chef der Eurogruppe sowie die Fusion des Amtes des **Präsidenten der Europäischen Kommission mit dem des Präsidenten des Europäischen Rates**.

Deutlich wird, dass der Vorschlag eines Szenario 6 nicht als Ende, sondern als **Fortsetzung des mit dem Weißbuch begonnenen ergebnisoffenen Prozesses** hinsichtlich der Zukunft der EU zu verstehen ist. Mit der sog. „Leaders Agenda“ hat der Präsident des Europäischen Rates *Tusk* die Debatte aufgenommen. Insoweit lassen sich die fünf Szenarien des Weißbuchs und das an diese anknüpfende Szenario 6 als **Referenzrahmen für die Debatte** um die Zukunft der EU 27 verstehen.

---

<sup>44</sup> Europäische Kommission (EPSC), Towards a Security Union, EPSC Strategic Notes, Issue 12 vom 20.4.2016 (online verfügbar).