



Universitätsverlag Potsdam

Norman Weiß

Wie soll Europas Zukunft aussehen?

Ein Debattenbeitrag

Norman Weiß

Wie soll Europas Zukunft aussehen?

Ein Debattenbeitrag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2017

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Staat, Recht und Politik – Forschungs- und Diskussionspapiere** wird herausgegeben von apl. Prof. Dr. iur. Norman Weiß, Universität Potsdam.

ISSN (online) 2509-6974

Kontakt:

weiss@uni-potsdam.de

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus4-104324](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-104324)

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-104324>

Abstract

At sixty, the European Union once again faces trouble and is in crisis. There is an ongoing discussion on reforming the Union and its future in a changing world. As of 1st March 2017, President Juncker presented the Commission's "White Paper Paper on the Future of Europe" outlining perspectives and inviting to discuss EU's future. This paper aims at contributing to this discussion.

Zusammenfassung

Kurz vor ihrem sechzigsten Geburtstag ist die europäische Union mit inneren und äußeren Herausforderungen konfrontiert und befindet sich in einer tiefen Krise. Am 1. März 2017 legte Kommissionspräsident Juncker das „Weißbuch über die Zukunft der Europäischen Union“ vor, in dem er verschiedene Szenarien darlegt und zur Diskussion über die anstehenden Entscheidungen einlädt. Diese Papier versteht sich als ein solcher Diskussionsbeitrag.

Informationen zum Autor:

Dr. Norman Weiß ist außerplanmäßiger Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und Permanent Senior Fellow des MenschenRechtsZentrums.

Er lehrt und forscht im Bereich des Staats- und Völkerrechts, seine Schwerpunkte sind dabei internationale Organisationen, internationaler Menschenrechtsschutz und Fragen der Rechtsstaatlichkeit.

Auswahl aktueller Publikationen:

- Schutz von Menschenrechtsverteidigern – neuere Entwicklungen, in: MRM 2016, S. 29-44.
- United Nations, in: Sangeeta Ray/Henry Schwarz (Hrsg.), Blackwell Encyclopedia of Postcolonial Studies, 2016, 1599-1604.
- Erfolge und Defizite der internationalen Strafgerichtsbarkeit, in: Russian Criminological Outlook, 2017.
- Origin and Further Development, in: Marten Breuer/Stefanie Schmahl (Hrsg.), The Council of Europe: Its Law and Politics, 2017.
- The Influence of Human Rights on International Law, Springer, 2015 (hrsg. zusammen mit Jean-Marc Thouvenin).

Wie soll Europas Zukunft aussehen? – Ein Debattenbeitrag*

Norman Weiß

Gliederung

I.	AUSGANGSLAGE: FAKTEN, TENDENZEN UND WAHRNEHMUNGEN	1
II.	ENTWICKLUNG UND ERNEUERTE ERZÄHLUNG	3
III.	PROBLEMFELDER	4
	1. Für einen inklusiven, ehrlichen Diskurs	4
	2. Welche Themen müssen diskutiert werden?	5
	3. Fazit	6
IV.	DAS WHITE PAPER ZUR WEITERENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN UNION	7
	1. Zukunftsszenarien für die EU	7
	2. Bedeutung des White Papers	9
V.	AUSBLICK: WIE SOLL EUROPAS ZUKUNFT AUSSEHEN?	9
VI.	WEITERFÜHRENDE LITERATURHINWEISE (AUSWAHL)	11

* Dieser Diskussionsbeitrag beruht auf verschiedenen Stellungnahmen des Verfassers, etwa dem Kommentar zu *Ireneusz P. Karolewski*, Narrative der Europäischen Union. In: *Public History Weekly* 4 (2016) 43, DOI: [dx.doi.org/10.1515/phw-2016-7979](https://doi.org/10.1515/phw-2016-7979) [zuletzt besucht am 8. März 2017]. Verarbeitet wurde auch ein Blogbeitrag anlässlich der Veröffentlichung des "White Paper on the Future of Europe" am 1. März 2017, abrufbar unter <https://rechtundpolitik.wordpress.com/2017/03/02/wie-soll-europas-zukunft-aussehen-das-white-paper-zur-weiterentwicklung-der-europaeischen-union/> [zuletzt besucht am 8. März 2017]; für diese Veröffentlichung wurden die Teile aktualisiert, neu gegliedert und ergänzt sowie mit einigen Anmerkungen und ausgewählten weiterführenden Literaturhinweisen versehen.

I. Ausgangslage: Fakten, Tendenzen und Wahrnehmungen

Im sechzigsten Jahr ihres Bestehens ist die Europäische Union in keinem guten Zustand und steht doch gleichzeitig vor großen Herausforderungen:

- Zum ersten Mal seit der Gründung der drei Gemeinschaften wird mit dem Vereinigten Königreich ein Staat die Union verlassen; noch dazu ein großer und wichtiger Mitgliedstaat, der auch, im Gegensatz zu manch anderem Mitgliedstaat, über ein Sensorium für das Weltgeschehen verfügt und außen- wie sicherheitspolitisches Instrumentarium einzusetzen bereit ist. Gleichzeitig war das Vereinigte Königreich stets ein Integrationsbremser und hat sich insbesondere gegen eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewandt.
- In einigen Mitgliedstaaten (z.B. Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Polen, Schweden und Ungarn) existieren wachsende, zumindest lautstarke EU-kritische Bewegungen am linken und vor allem rechten Rand des politischen Spektrums, deren direkte Einflussmöglichkeiten nach den Wahlen des Jahres 2017 möglicherweise weiter wachsen werden.
- Die Banken- und Schuldenkrise ist nicht wirklich gelöst worden, in vielen Mitgliedstaaten ist die Arbeitslosigkeit, insbesondere unter jungen Menschen, hoch und das Wachstum gering.
- Russland arbeitet offen und verdeckt auf eine Schwächung der EU hin, um seine Einflusszone weiter ausweiten zu können und dabei keine Gegenmaßnahmen mehr fürchten zu müssen.
- Die Lage im südlichen und östlichen Mittelmeerraum bleibt weiter kritisch, die Türkei, die sich innenpolitisch zu einer Autokratie entwickelt, wird ein immer unberechenbarer Partner. Letzteres trifft nach der Wahl von Donald Trump zum 45. US-Präsidenten im vergangenen Jahr nun auch auf die USA zu, wie die ersten Wochen seiner Amtszeit eindrucksvoll belegt haben.
- Die VR China tritt als regionaler Hegemon zunehmend selbstbewusster auf und diktiert auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht immer häufiger die Kooperationsbedingungen.
- Klima- und konfliktbedingte Wanderungsbewegungen werden mittelfristig nicht abnehmen; generell ist die Attraktivität des alten Kontinents von außen betrachtet noch immer hoch, so dass auch die Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen anhalten wird.

Dieses hier nur angedeutete,¹ wenig günstige Szenario trifft auf innere Probleme der EU selbst. Kritisiert werden seit langem – nicht selten überzeichnet und gelegentlich auch in Unkenntnis der tatsächlichen Umstände – Demokratiedefizit, Überbürokratisierung und Geldverschwendung.² Nobody's perfect – dies gilt natürlich auch für die Europäische Union.

¹ Ausführlicher *Hans-Jürgen Bieling/Stefan Schieren*, „This time is different“. Die Besonderheiten der aktuellen Krise der EU, in: *Politikum* 3 (2017) 1, S. 4-12 sowie die anderen Beiträge des Themenschwerpunkts „EUrosion“ in diesem Heft; ferner *Ulrich Speck*, *The Crisis of Liberal Order*, 12. September 2016, abrufbar unter <http://www.the-american-interest.com/2016/09/12/the-crisis-of-liberal-order/> [zuletzt besucht am 8. März 2017]; *Volker Perthes* (Hrsg.), *Ausblick 2017: »Krisenlandschaften«*. Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik, 2017, abrufbar unter <https://www.swp-berlin.org/publikation/ausblick-2017-krisenlandschaften/> [zuletzt besucht am 8. März 2017].

² Paradigmatisch etwa *Hans Magnus Enzensberger*, *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*, 2011. Weitere Nachweise bei *Winfried Kluth*, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*. Eine

Bürokratisierung, Schwerfälligkeit und Intransparenz von Entscheidungsprozessen sowie Dominanzgebaren und Blockadehaltungen der Mitgliedstaaten sind ja nicht zu leugnen bzw. bedürfen der Erklärung, wie auch das vielbeschworene Demokratiedefizit.

Zu letzterem ist festzuhalten, dass der Demokratisierungsgrad der Europäischen Union für einen zwischenstaatlichen Zusammenschluss enorm hoch ist; wer hier einen weiteren Ausbau fordert, wird sich einer stärkeren Machtkonzentration auf Seiten der Union kaum verschließen können – eine vollständig parlamentarisierte Union braucht eine verantwortliche Unionsregierung und verweist die Mitgliedstaaten in eine gliedstaatliche Position. Das sind die Vereinigten Staaten von Europa, ist der europäische Bundesstaat.

Je nachdem, wie die Union wahrgenommen wird, fallen Bewertungen und Rezepte sehr unterschiedlich aus. Wer eine krisengeschüttelte, vor dem Zerfall stehende EU sieht, kann entweder eine Erneuerung an Haupt und Gliedern fordern oder für eine geordnete Abwicklung des Experiments plädieren. Wer sich erinnert, dass es zwischen 1870 und 1945 drei Kriege zwischen Deutschland und Frankreich gab, die in der Summe mehr als zehn Jahre andauerten, wird angesichts der seitherigen Friedensperiode zwischen den vormaligen „Erbfeinden“ (und den anderen Mitgliedstaaten) die Existenz der Union als Wert an sich aufzufassen bereit sein.

Kann die Union sich als wichtiger Akteur für Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Klimaschutz behaupten und weltpolitisch Einfluss ausüben? Wird eine solche Politik glaubhaft sein oder durch Doppelstandards konterkariert? Akzeptieren die Mitgliedstaaten, dass sie nur gemeinsam eine nennenswerte Größe bilden, die unter unterschiedlichen Gesichtspunkten von anderen globalen Akteuren ernst genommen werden? Gleichzeitig ist zu bedenken, dass eine geschlossen handelnde und stringent argumentierende Union auf andere Staaten ausstrahlen kann und – etwa in der Generalversammlung der Vereinten Nationen – weitere dreißig bis vierzig Staaten für ihre Standpunkte zu mobilisieren vermag.

Nach dem Brexit und nach der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA wie vor wichtigen Wahlen in den EU-Gründungsstaaten Frankreich, Deutschland und den Niederlanden wird 2017 somit zu einem entscheidenden Jahr.

Was tun? – Die berühmte Frage Lenins ist aktueller denn je und stellt sich gerade für die Europäische Union als Institution, aber auch für ihre Bürger, also uns alle.

In seinem Brief „United we stand, divided we fall“ an die Staats- und Regierungschefs vom 3. Januar 2017 vor dem informellen Treffen des Europäischen Rates in Malta am 3. Februar 2017 hatte Ratspräsident Tusk drei Herausforderungen beschrieben.³

Neben den geopolitischen Herausforderungen in der engeren und weiteren Nachbarschaft wies er erstens auf die Politik der VR China und der USA hin. Zweitens nannte er den nationalistischen Anti-EU-Kurs mit xenophoben Anklängen in einer wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten. Tusk konstatierte drittens eine sinkende Bereitschaft der pro-europäischen Eli-

Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, 1995; *Manfred G. Schmidt*, Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit?, in: ders., *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 5. Aufl. 2010, S. 399–411; siehe auch *Claus Hecking*, EU-Mythen im Check, *Zeit-Online* vom 19. Mai 2014, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-05/eu-mythen-check-kommission/komplettansicht> [zuletzt besucht am 8. März 2017].

³ Abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/31-tusk-letter-future-europe/> [zuletzt besucht am 8. März 2017].

ten, für die EU einzutreten. Gefährlicherweise knickten sie vor den populistischen Argumenten der Gegner ein, die die grundlegenden Werte der liberalen Demokratie in Frage stellten.

Die Europäer brauchten Mut, Entschlossenheit und politische Solidarität. Wenn die Europäer geeint sein wollten und dies überzeugend und selbstbewusst verträten, würden sie von den internationalen Partnern auch respektiert. Die Europäische Union sei ein Gewinn für alle Bürger in allen Mitgliedstaaten, erklärte Tusk. Kein Staat stehe alleine besser da, weder wirtschaftlich noch im Hinblick auf seine Souveränität. Deren Bedeutung verblasse angesichts der deutlich geringen politischen Bedeutsamkeit des einzelnen Staates und seiner sich mittelfristig einstellenden Abhängigkeit von Hegemonial- oder Supermächten.

Auch bleibe die Friedenserzählung für die EU von grundlegender Bedeutung. Entwicklung Wohlstand und Überleben von Generationen beruhen auf der europäischen Einigung in Abkehr von Nationalismus und Krieg. Auf dieser Grundlage müsse, so Tusk weiter, die Zusammenarbeit innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten intensiviert und weiter ausgebaut werden.

Tusk hatte damit zur Halbzeit der sogenannten "Bratislava Roadmap", dem politischen Reflexionsprozess über die Zukunft der EU27 neuen Schwung verpasst.⁴ Hierbei erscheint es wichtig, über die notwendigen operativen Maßnahmen das Denken in größeren Zusammenhängen und mit Blick auf die Grundlagen nicht zu kurz kommen zu lassen.

Bis jetzt ist vorgesehen, diese Überlegungen zur Zukunft der Union auf dem Jubiläumsgipfel in Rom am 25. März 2017 abzuschließen.

II. Entwicklung und erneuerte Erzählung

Der Vergemeinschaftung der Montanindustrie sollte mit der Europäischen Politischen Gemeinschaft und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft der große Wurf folgen; bekanntermaßen musste wegen der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung der vom belgischen Außenminister Spaak erdachte Weg der sektoralen Integration in kleinen Schritten begangen werden.⁵ Dieser technokratische Ansatz führte nach einer gewissen Zeit in die damals so genannte Eurosklerose, die nur durch politische Schritte hin zur „immer engeren Union“ überwunden werden konnte. Das Integrationsnarrativ gewann neuerlich Kontur, die kontinuierlich formulierten Beitrittswünsche der europäischen Staaten belegten die Gesamtattraktivität des „Pakets Europa“ mit Binnenmarkt, Strukturfonds und Modernisierungseffekten in Recht und Gesellschaft.⁶

⁴ *Europäischer Rat*, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan vom 16. September 2016, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-bratislava-declaration-and-roadmap/> [zuletzt besucht am 8. März 2017].

⁵ Zur historischen Entwicklung der EU statt aller *Andreas Haratsch/Andreas Koenig/Matthias Pechstein*, Europa-recht, 10. Aufl. 2016, Rn. 3-15.

⁶ Siehe die aktuelle Studie von *Konrad Niklewicz*, *The Long March Towards the EU. Candidates, Neighbours and the prospects for Enlargement*, 2016, abrufbar unter <http://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/eu-enlargement.pdf> [zuletzt besucht am 8. März 2017]; kritisch nach der letzten großen Erweiterungsrunde *Barbara Lippert*, EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse, SWP-Aktuell 46/2009, abrufbar unter

Dieser neofunktionalistischen, später supranationalen Perspektive steht der Intergouvernementalismusansatz gegenüber, der die Bewahrung der mitgliedstaatlichen Souveränität in den Vordergrund rückt. Wenn und soweit der "Permissive consensus" zugunsten der EU stagniert oder gar absinkt, gewinnt die nationalstaatliche Legitimität an Zustimmung.

Als völkervertraglich begründete, zwischenstaatliche Integrationsgemeinschaft muss die EU diese beiden Ansätze gleichsam naturgegeben miteinander verbinden und institutionell und politisch in Ausgleich bringen.⁷ Hierzu enthalten die Verträge ausbalancierte Regelungen, die eine Majorisierung durch einzelne, große Mitgliedstaaten ausschließen und gleichzeitig kleinen und mittleren Staaten eine überproportional gewichtete Stellung einräumt. Das gegenüber den Römischen Verträgen extrem aufgewertete Europäische Parlament ergänzt die demokratische Legitimation der gemeinsam im Rat handelnden Regierungen der Mitgliedstaaten durch von den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten direkt gewählte Abgeordnete, die im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren, also bei der Masse der Unionsrechtsakte, gleichberechtigt mitwirken.

Die Friedensursächlichkeit der Europäischen Union beginnt im „Easy-Jet-Europa“ (Timothy Garton Ash) immer stärker zu verblassen, der Zusammenschluss des Wirtschaftsraums hingegen bleibt angesichts der globalisierten Weltwirtschaft überwiegend akzeptiert – nicht zuletzt aufgrund der erreichten Standards im Arbeitsrecht, Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz. Der Versuch, über die Währungsunion die politische Einigung zu beschleunigen, darf hingegen als gescheitert angesehen werden, wohingegen der Komfortfaktor der gemeinsamen Währung von den Bürgern ebenso geschätzt wird wie das Reisen im Schengen-Raum.

Eine „Einigung“ Europas im Wege einer hegemonialen Lösung – versucht vom napoleonischen Frankreich, dem Deutschen Reich unter der Obersten Heeresleitung und erneut unter Adolf Hitler sowie von der UdSSR – hat sich jeweils nicht als dauerhaft erwiesen und entbehrte der Legitimation. Die imperiale Lösung nach österreichischem, später österreich-ungarischem Modell erwies sich gegenüber den Anfechtungen des Nationalismus als zu schwach. Mir erscheint die unionale Lösung demgegenüber eindeutig vorzugswürdig. Ihr bündischer Charakter ermöglicht eine partnerschaftliche Organisation von in Größe, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und Militärmacht unterschiedlichen Mitgliedern, wobei Tiefe und Breite der Integration Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse bleiben.

Am 1. März 2017 präsentierte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker das "White Paper on the Future of Europe. Reflections and Szenarios for the EU27 by 2025". Dieses macht in verschiedenen Szenarien deutlich, welche Optionen es gibt. Unabhängig davon, welche Entscheidung tatsächlich getroffen wird, werden wir uns um eine erneuerte Erzählung Europas für das 21. Jahrhundert bemühen müssen

III. Problemfelder

1. Für einen inklusiven, ehrlichen Diskurs

Es ist notwendig, nicht nur Funktionseliten, Politiker und Wissenschaftler über Europas Zukunft reden zu lassen. Es ist die Europäische Union aller Unionsbürger. Dieser Rechtsstatus wurde schließlich nicht ohne Grund eingeführt. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang

⁷ Hierzu Norman Weiß, *Kompetenzlehre internationaler Organisationen*, 2009, S. 302-306.

überdies, den jungen Europäerinnen und Europäern Gehör geben. Schließlich ist es vor allem ihre Zukunft, um die es geht. Hiermit ist ein Aufruf zu größerer Aktivität verbunden:

Geht wählen, mischt euch ein! Debattiert auch mit Andersdenkenden, seid solidarisch. Tretet ein für die Chancen aller jungen Europäerinnen und Europäer, nutzt die selbstverständlichen Begegnungsmöglichkeiten von heute auch politisch.

Das bedeutet aber umgekehrt auch, die Jungen reden zu lassen und ihnen wirklich zuzuhören. Die Älteren müssen Fragen stellen, interessiert sein und einen echten Dialog führen.

Selbstverständlich muss jede Diskussion – unabhängig vom Alter der Beteiligten – auf einer sachlich korrekten Grundlage geführt werden. Die Europäische Union ist nicht perfekt, aber Verschwörungstheorien und Desinformationen der großen Vereinfacher hat sie nicht verdient. Im Zeitalter von sogenannten “Fake news” ist Aufklärung unverzichtbar. Dazu gehört durchaus auch das Offenlegen von Ausgangspositionen und Interessen.

Schwierig ist nach wie vor, dass es keine gesamteuropäische Öffentlichkeit gibt und dass Debatten noch immer in nationalen Räumen geführt werden. Dies hat seinen Grund natürlich in der Vielsprachigkeit, liegt aber auch an stark ausgeprägten Binnenperspektiven. Wichtig wird es daher sein, nationale Öffentlichkeiten weiterhin und zunehmend mit europäischen Fragestellungen zu konfrontieren und endlich in den Medien und der Politik Ernst damit zu machen, dass Europapolitik heute längst Innenpolitik ist.

2. Welche Themen müssen diskutiert werden?⁸

a) Wirtschafts- und Finanzpolitik

Neben der Bankenspekulationskrise und der damit eng verbundenen Staatsschuldenkrise, die beide nicht überwunden, sondern nur vertagt wurden, gibt es das altbekannte Problem, dass die „Wirtschafts- und Währungsunion“ nach wie vor unvollständig ist und es an einer gemeinsamen, in Brüssel gemachten Wirtschaftspolitik fehlt. „In Brüssel gemacht“ heißt, um die oben geforderte Aufklärung gleich mitzuliefern, dass auf Vorschlag der EU-Kommission vom Rat, in dem die Regierungen aller Mitgliedstaaten vertreten sind, und dem Europäischen Parlament, das in allen Mitgliedstaaten direkt gewählt wird, gemeinsam Rechtsakte gesetzt werden, die dann von der Kommission und den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Das Ganze wird durch ein unabhängiges Gericht kontrolliert, in das jeder Mitgliedstaat einen Richter entsendet. Die hier vorhandenen Elemente Gewaltenteilung, demokratische Legitimation und Rechtsstaatlichkeit sind für eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit in dieser Form einzigartig. Sie sind überdies auch in vielen Staaten keineswegs selbstverständlich.

b) Außen- und Verteidigungspolitik

Alle Mitgliedstaaten müssen erkennen, dass das Ende des Kalten Krieges nicht das Ende von Verteidigungsaufgaben und Verteidigungsausgaben bedeutet. Die Friedensdividende ist bereits mehrfach aufgezehrt, ohne dass sich die Anzahl der Bedrohungsszenarien signifikant verringert hätte. Die richtige Abkehr vom Militarismus der deutschen Vergangenheit hat zu einer sicherheitspolitischen Blindheit in weiten Teilen der Bevölkerung geführt, die lange schon unangebracht ist. Die neue US-Administration unter Präsident Trump hat klar ausgesprochen, dass Bündnissolidarität keine einseitige Angelegenheit ist. Und ohne den militäri-

⁸ Siehe die Beiträge des Themenschwerpunkts „EUrosion“ (Fn. 1).

schen Rückhalt der USA wird sich die „nachdenkliche“ und gesprächsorientierte Außenpolitik gegenüber aggressiven Spielern wie Russland, oder jedenfalls knallharten Realisten wie der Türkei oder der VR China nicht lange durchhalten lassen. Von Erfolgen, die auf diesem Wege zu erzielen seien, spricht ohnehin schon niemand mehr.

Investitionen in die Verteidigungsbereitschaft und europäische Solidarität sind ebenso notwendig wie die Formulierung und Vertretung der gemeinsam europäischen Interessen gegenüber den weltpolitischen Partner in Ost und West.

Der Austritt Großbritanniens wird die EU sicherheitspolitisch weiter schwächen. Ein Souveränitätsverzicht im Bereich Außen- und Verteidigungspolitik, der notwendig ist, um als Union gemeinschaftlich und damit wirkungsvoll handeln zu können, ist angesichts traditioneller Vorbehalte und aktueller innenpolitischer Entwicklungen in vielen Mitgliedstaaten auch nach dem Austritt der hier als Bremser agierenden Briten nach wie vor unwahrscheinlich. Manche sollten freilich bedenken, dass vermeintliche Souveränitätsgewinne gegenüber „Brüssel“ nur um den Preis der völligen Bedeutungslosigkeit zu haben sind oder über kurz oder lang in die Abhängigkeit ganz anderer Machtzentren führen.

c) Asyl und Einwanderung

Asylgewährung ist eine humanitäre Frage, die an Mitmenschlichkeit und an kollektive Erfahrungen während zurückliegender Notzeiten appelliert. Eigentlich müsste sie unproblematisch sein, wäre sie in der Vergangenheit und bis heute von der Einwanderungspolitik getrennt gehalten worden. Einwanderungspolitik kann, muss aber nicht aus humanitären Erwägungen betrieben werden. Ginge man sie rational an, würde sie auch von den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten mitgetragen. Bleiben beide Pfade verquickt, wird sich eine einheitliche Herangehensweise innerhalb der Union nicht herstellen lassen. Dies zu erkennen und auszusprechen, muss möglich sein, ohne in die rassistische und faschistische Ecke gestellt zu werden. In den meisten Mitgliedstaaten und unionsweit ist das Klima aber dermaßen vergiftet, dass eine rationale Diskussion auf mittlere Sicht ausgeschlossen scheint.

d) Strukturfragen

Eine mitgliedstaatlich strukturierte Union, in der die Mitgliedstaaten weiterhin die „Herren der Verträge“ sein werden, lässt größere Veränderungen in der Struktur der EU kaum erwarten. Die Verknüpfung des Amtes der Präsidenten der EU-Kommission mit der erfolgreichen Spitzenkandidatur bei der Wahl zum Europäischen Parlament, die durch eine fragwürdige Überdehnung der Verträge unzureichend legitimiert war, wird sich wohl faktisch etablieren.

Organisationen wie die Europäische Union, die von einem starken diplomatischen Element geprägt sind, leben einerseits von einer gewissen Geschmeidigkeit der Handhabung ihrer Regeln. Andererseits, angesichts zunehmender Verrechtlichung von Politikfeldern, werden solche „Geschmeidigkeiten“ schnell zu Ungerechtigkeiten, wie etwa im Umgang mit der Nichteinhaltung der sogenannten Maastrichtkriterien.

3. Fazit

Diskussion, Streit um Konzepte und richtige Wege ist notwendig. Voraussetzung dafür ist in vielen Fällen die Bereitschaft, sich überhaupt auf einen Austausch einzulassen und zumindest theoretisch anzunehmen, der Andere könne Recht haben. Diese geistige Offenheit mag herausfordernd sein, sie ist aber auch ein Gewinn. Jede Diskussion muss auf korrekten Tat-

sachen beruhen, nicht auf Gerüchten, Falschinformationen oder Verschwörungstheorien. An den allfälligen Debatten müssen alle teilnehmen können und in ihrem eigenen Interesse auch tunlichst teilnehmen.

Maximalpositionen müssen verhandelbar sein; echte und sinnvolle Kompromisse, die es allen Seiten erlauben, sich mit ihnen zu identifizieren, sind das Ziel. Nach einer Debatte muss entschlossen gehandelt werden.

Nach meiner Überzeugung gilt es, die Mahnungen der Vergangenheit mit den klar analysierten Herausforderungen der Gegenwart zu verbinden, um die gemeinsame Zukunft mitgestalten zu können – in Frieden, Freiheit und Wohlstand.

IV. Das White Paper zur Weiterentwicklung der Europäischen Union

1. Zukunftsszenarien für die EU

Das „White Paper on the Future of Europe. Reflections and Szenarios for the EU27 by 2025“ hält sich nicht lange mit Beschreibungen des Ist-Zustandes auf; es umreißt kurz die Lage, bevor es fünf unterschiedliche Szenarien entwickelt, die mögliche Entwicklungen der EU anschaulich machen sollen.

Zurecht erinnert die Kommission in der Einleitung an die wechselvolle Geschichte der Gemeinschaften und der Union, die stets aufs Neue mobilisierten Reformkräfte und das noch längst nicht ausgeschöpfte Integrationspotenzial des Lissabon-Vertrages. Vor diesem Hintergrund gelte es, eine gemeinsame Vision der weiteren Entwicklung zu formulieren und die entsprechenden Weichenstellungen vorzunehmen.

Demzufolge liefert die Kommission mit den fünf Szenarien Prognosen für eine weitere Entwicklung, um die Diskussionen über diese Weichenstellungen zu konkretisieren. Die Abstimmung über den Brexit hat gezeigt, wohin abstrakt bleibende Entwürfe führen können: direkt in den Katzenjammer der notwendigerweise enttäuschten Erwartungen.

a) Fortführung der bisherigen Integrationspolitik

Basierend auf den Zielvorgaben und Zuständigkeitsverteilungen des Primärrechts setzt die EU ihre Tätigkeit auf einer Vielzahl von Politikfeldern fort und empfängt dazu weiterhin die politischen Impulse des Europäischen Rates. Gerade im Bereich der außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen wird es dabei in zunehmendem Maße auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten ankommen, tatsächlich von den Möglichkeiten der GASP Gebrauch zu machen. Aber auch generell kann dieser Weg nur erfolgreich sein, wenn die Mitgliedstaaten sich nicht – vorwiegend aus innenpolitischen Gründen – als Vetospieler profilieren.

b) Von der Union zum Binnenmarkt

Viele politische Bekundungen aus den Mitgliedstaaten stehen, soweit sie in allen möglichen anderen Punkten auseinanderliegen, eindeutig zum Binnenmarkt. Eine denkbare Konsequenz wäre es, nur diesen, die einstige Keimzelle der Integration, gemeinsam fortzuführen. Die Kommission nimmt an, dass ein solcher Markt zwangsläufig Liberalisierung und Deregulierung ohne jeglichen Verbraucher-, Umwelt- oder Gesundheitsschutz bedeuten würde. Auch könnten sich die bislang vier Grundfreiheiten auf zwei reduzieren – für Kapitel und Waren –, weil in der gegenwärtigen politischen Diskussion gerade in der Personenfreizügig-

keit ein großes Problem gesehen werde. Generell werde der Binnenmarkt ohne die Verklammerung mit den anderen Politikfeldern verkümmern und an Attraktivität verlieren.

c) Verstärkte Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten

Dies ist eine Ergänzung des ersten Szenarios um Felder weiterer vertiefter Zusammenarbeit. Neben dem Schengen-Raum oder dem Euro würden so – wie bereits bisher möglich und politisch schon lange diskutiert – weitere Politikfelder identifiziert und von einem kleineren Kreis besonders integrationswilliger Mitgliedstaaten weiter vorangetrieben. Des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ bietet den Vorteil der fortbestehenden gemeinsamen unionalen Basis, deren Standards und Integrationsdichte in einzelnen Politikfeldern vertieft werden könnte. Damit verbunden ist und bleibt die Frage nach der Zersplitterung. Die Union könnte sich für Bürger wesentlich vielgestaltiger darstellen und auch die Rechtspositionen der Einzelnen würden sich unterscheiden, je nachdem, ob und in welchem Feld der jeweilige Mitgliedstaat eine vertiefte Zusammenarbeit betreibt.

d) Konzentration auf einzelne Politikfelder

Dieser Vorschlag bedeutet, dass die EU sich auf bestimmte Politikfelder konzentriert, um durch schnellere und bessere Ergebnisse zu erzielen, und sich dafür in anderen Bereichen zurückhält. Diese Fokussierung der Kräfte soll die Effizienz der Union steigern und ihr helfen, neues Vertrauen zu gewinnen.

Anders als in Modell Nummer 3 arbeiten in den Handlungsformen der Union alle Mitgliedstaaten enger zusammen, um auf ausgewählten Politikfeldern den Mehrwert der Integrationspolitik fruchtbar zu machen. Dafür werden die unionalen Aktivitäten in anderen Bereichen eingeschränkt oder ganz aufgegeben, wenn dort bisher wenig oder gar nichts erreicht wurde. Während die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen eine höhere Eigenverantwortung wahrnehmen und um bessere Lösungen konkurrieren könnten, käme es in den anderen Bereichen – beispielhaft nennt das White Paper die Kontrolle der Außengrenzen oder die Bescheidung über Asylanträge – zu einer verstärkten Integration mit ausschließlichen Unionskompetenzen.

Zutreffend weist die Kommission darauf hin, dass dieses Modell zu einer klareren, für die Bürger besser erkennbaren Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedern führen würde, gibt aber zu bedenken, dass es nicht einfach werden dürfte, die Bereiche zu benennen, in denen es zur Vertiefung kommen solle.

e) Konsequente Vertiefung der Union

Dieses Szenario bedeutet einen klaren und vorbehaltlosen Integrationsschritt. Dieser würde auch international zu signifikanten Veränderungen führen und die eigenständige Rolle der Mitgliedstaaten erkennbar einschränken, indem die Union etwa in internationalen Organisationen nicht nur mit einer Stimme sprechen, sondern auch nur als ein Mitglied vertreten wäre.

Die Kommission preist diesen Integrationsfortschritt, gesteht aber zu, dass er auch kontraproduktiv wirken könne, indem er in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten das Gefühl der „Fremdbestimmung“ verstärken könne.

2. Bedeutung des White Papers

Wie Tusks Brief ist das White Paper ein Denkanstoß im Rahmen der Bratislava Roadmap. Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ müssen, zehn Jahre nach den Verträgen von Lissabon, nun zum wiederholten Male entscheiden, welche Richtung die europäische Integration zukünftig nehmen und welche Gestalt die Europäische Union demzufolge annehmen soll. Diesen Integrationsrahmen füllen die Organe der EU dann operativ aus. Dabei haben in der Vergangenheit sowohl die EU-Kommission als auch der Europäische Gerichtshof für sich beansprucht, als Motor der Integration zu wirken und die – aus ihrer Sicht – oft allzu zögerlichen Mitgliedstaaten voranzutreiben.

Friedenssicherung, wirtschaftliche Einigung, politische Einigung und soziale Dimension bilden die vier Hauptziele der europäischen Einigung. Die Verträge stellen dafür heute die Methode der Integration zur Verfügung, die in bestimmten Bereichen durch eine verstärkte Zusammenarbeit intensiviert werden kann.

Diese Ziele werden nach wie vor von einer großen Mehrheit der Europäer geteilt. Daraus resultieren hohe Erwartungen an die Europäische Union, die diese zum Teil deswegen gar nicht erfüllen kann, weil die Zuständigkeiten dafür – etwa im Bereich der Wirtschaftspolitik – bei den Mitgliedstaaten liegen.

Mit dem White Paper fordert die Kommission zu einer umfassenden Diskussion auf und zeigt Entscheidungsmöglichkeiten auf.

Die schnelle Kritik nach dem Bekanntwerden des Papiers monierte unter anderem, dass dies keine neuen Vorschläge seien, sondern die Modelle bereits seit langem diskutiert würden. Andere beklagten, dass die Kommission nicht ihre Präferenz für eines der Modelle erklärt habe; dies lasse sie kraftlos wirken.

Beide Einwände sind meines Erachtens nicht überzeugend.⁹

- Dass die Modelle nicht neu sind – oder noch weitere Ausdifferenzierungen vorstellbar sind – stimmt. Aber das spricht keinesfalls gegen die Vorschläge.
- Dass die Kommission eine offene Debatte will, ist ihr hoch anzurechnen. Ein besonders bevorzugter „Brüsseler Vorschlag“ hätte ohnehin in manchen Mitgliedstaaten und Teilen ihrer Öffentlichkeit von vornherein wenig Chancen.

In den kommenden Monaten können nun Argumente ausgetauscht und natürlich auch andere Modelle entwickelt werden. Der Jubiläumsgipfel in Rom und die State-of-the-Union-Rede des Kommissionspräsidenten werden die Diskussionen gleichermaßen reflektieren und prägen, um auf dieser Grundlage weitere Entscheidungen und Weichenstellungen, möglicherweise bereits auf der Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2017, vorzubereiten.

V. Ausblick: Wie soll Europas Zukunft aussehen?

Mein EU-Narrativ heißt Frieden. Es enthält die für die Bundesrepublik Deutschland wichtigen Elemente Westbindung und Rückkehr in die Völkerfamilie, Aussöhnung mit den Nachbarn und wirtschaftliches Wachstum. Persönlich finde ich deswegen Szenario Nr. 4 am überzeugendsten und es erscheint mir auch – ungeachtet mancher Schwierigkeiten – realisierbar.

⁹ Ähnlich *Thomas Gutschker*, Europas Kurs hängt von Frankreich ab, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 5. März 2017, S. 10.

Es verbindet Idealismus und Realismus, wertschätzt die Rolle von Union und Mitgliedstaaten gleichermaßen und sollte auch in allen Gesellschaften ausreichend zustimmungsfähig sein.

Als echter Kompromiß zwingt dieser Vorschlag Union wie Mitgliedstaaten dazu, Kompetenzen aufzugeben und Zuständigkeiten neu zu verteilen. Die Mitgliedstaaten müssen in Folge dieser Entflechtung dann tatsächlich in manchen Bereichen eigenverantwortlich handeln und ihre Politik erfolgreich gestalten, um vor dem Wählervotum bestehen zu können. In den Politikfeldern, die der Union vollumfänglich oder neu überantwortet werden, müssen die Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften diese Übertragung akzeptieren und im Rahmen der Mitwirkung an der Entscheidungsfindung und Rechtsetzung auf Unionsebene an deren Erfolg mitwirken.

Im Ergebnis käme es zu einer schlagkräftigeren Union und gestärkten Mitgliedstaaten.

Meiner Ansicht nach hat das Modell der unionalen Kooperation nicht ausgedient, auch nicht angesichts der Renaissance neo-imperialer Entwürfe in Moskau und Peking, der Attraktivität autoritärer Regierungsstile in Ankara, Budapest und Warschau, jeweils verbunden mit traditionellen Gesellschaftsmodellen. Den Stürmen der Zeit in kleinen Wagenburgen trotzen zu wollen, erscheint bei genauem Hinsehen als aussichtsloses Unterfangen. Partnerschaft mit Imperien ist für kleine und mittelgroße Einzelstaaten wie die Staaten Europas eher ein theoretisches Modell, abhängig von der Gnade und den Interessen des Imperiums. Die Europäische Union als bedeutender Markt, als vielfältiges Netzwerk von kreativen Orten und Köpfen, als lebenswerter Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist hier gegenüber jedem Mitgliedstaat klar im Vorteil. Sie sollte von uns Bürgern als unschätzbare Gewinn betrachtet werden. Krähwinkels Schreckenstage, Erbfeindschaften und Pufferzonen sind glücklicherweise überwunden. Vielfältig ausgeprägte Freiheiten und auf mehreren Ebenen gestaffelte Rechtsstaatlichkeit sind von hohem Wert für jeden Einzelnen. Um all dies muss im Plébiscite de tous les jours gerungen werden, es muss gegen Lobbyinteressen und populistische Vereinfacher verteidigt und vor Alltagstrott und Verfettungstendenzen bewahrt werden. Aber das ist es wert, denn Europa ist unsere Zukunft.

Europa, die Europäische Union und ihre Menschen sind zugleich dynamischer und ängstlicher geworden. In einer immer deutlicher zutage tretenden Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen werden Widersprüche offenbar und bisherige Konsense infrage gestellt. Die Staaten Europas – im Weltmaßstab überwiegend klein oder allenfalls mittelgroß – stoßen angesichts von Weltentwicklungen an die Grenzen ihrer Steuerungsfähigkeit und ihrer Handlungsmöglichkeiten. Wirtschaftliche Globalisierung, technologische Vernetzung, terroristische Bedrohung und der Klimawandel stellen Herausforderungen dar, die den einzelnen Staat, und sei er noch so groß, wirtschaftlich stark und militärisch potent, überfordern. Nur in der Europäischen Union können sich die Mitgliedstaaten Gehör verschaffen, nur gemeinsam haben sie das erforderliche Gewicht. Doch diese Erkenntnis ist nicht mehr länger allgemein und selbstverständlich.

Die EU braucht nicht zuletzt ein weiterentwickeltes, zukunftsfähiges Narrativ. Die Erfahrungen der Kriegsgeneration werden Geschichte; der im letzten Jahr verstorbene Altkanzler Helmut Schmidt gehörte ihr an. Das Trümmererlebnis der jüngeren – für das Altbundeskanzler Kohl stellvertretend stehen mag – verblaßt. Die Nachkriegsgenerationen haben die Wandlung von der EWG zur EU erlebt und – so gestehe ich es für mich ein – an die Unumkehrbarkeit dieser Entwicklung geglaubt. Nun sind es vor allem die nach 1989 Geborenen, die die Widersprüche der heutigen Zeit aushalten und an der Neugestaltung der Europäischen Union mitwirken müssen. „Engagiert Euch!“, möchte ich Ihnen mit Stéphane Hessel zurufen.

Es braucht Engagement, gerade auch der jungen Menschen, für eine demokratischere EU, die selbst rechtsstaatlichen Prinzipien folgt und Menschenrechte achtet, die diese aber auch gegenüber ihren Mitgliedern durchsetzt und von ihren auswärtigen Partnern fordert. Die kombinierte Banken-, Schulden- und Eurokrise sowie die gegenwärtigen Fluchtphänomene machen deutlich, dass es viel zu tun gibt.

Wer schon einmal mit jungen Leuten in Auschwitz war, oder aus Anlaß des Weltkriegs-Centennariums die Gegend um Verdun oder Flandern bereist hat, weiß um die wichtigen Verpflichtungen aus der europäischen Vergangenheit. Jean-Claude Juncker hat zurecht gesagt: „Wer an Europa zweifelt, wer an Europa verzweifelt, der sollte Soldatenfriedhöfe besuchen!“¹⁰

Die Verpflichtungen aus der Gegenwart sind ebenfalls groß. Sie – und die zahlreichen Chancen, die Europa bietet – verdienen es ebenso wie die bereits erfolgten institutionellen und strukturellen Weiterentwicklungen der EU, in das neue Narrativ eingewoben zu werden! An die Seite der erfolgreichen Friedensunion muss erkennbar die Freiheitsunion treten, die auf der Basis der Herrschaft des Rechts nicht nur den Freiheitsraum Binnenmarkt umfasst, sondern auch und zuvörderst die Menschen- und Grundrechte achtet, schützt und fördert.

VI. Weiterführende Literaturhinweise (Auswahl)

Thomas Giegerich/Desirée C. Schmitt/Sebastian Zeitmann (Hrsg.), *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, 2017.

Ulrike Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, 2016.

Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, 2011.

Josef Isensee (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, 1993.

Gregor Kirchhof/Hanno Kube/Reiner Schmidt (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, 2. Aufl. 2017.

Wilfried Loth, *Europas Einigung. Eine ungewöhnliche Geschichte*, 2014.

Oliver Stuenkel, *Post-Western World. How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, 2016.

Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa*, 2009, dt. 2016.

¹⁰ *Jean-Claude Juncker*, Rede im Deutschen Bundestag zum Volkstrauertag 2008, abrufbar unter http://www.volksbund.de/fileadmin/redaktion/Landesverbaende/Niedersachsen/8_Volkstrauertag/Reden_u_Beitraege/vtt_2008_rede_jean-claude_juncker.pdf [zuletzt besucht am 8. März 2017].

Staat, Recht und Politik – Forschungs- und Diskussionspapiere

ISSN (online) 1867-9528

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-series-914>

Herausgegeben von apl. Prof. Dr. iur. Norman Weiß, Universität Potsdam.

Zuletzt erschienene Ausgaben:

Band 1

Norman Weiß

Frauen, Frieden und Sicherheit – was hat Resolution 1325 gebracht?

2016 | <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-92932>