

## Keine Zukunft für die Europäische Union Ohne klare Differenzierung und Rückhalt von Berlin und Paris

*Ein Text der Deutsch-französischen Reflexionsgruppe (22.-23. März 2017)*

Die Europäische Union (EU) befindet sich in einer Situation, die der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker als „Polykrise“ bezeichnet hat, wobei die einzelnen Krisen – Eurozonenkrise, Flüchtlingskrise, Brexit und Legitimitätskrise – sich gegenseitig verstärken. Angesichts dieser völlig neuartigen Situation kann der Status quo, selbst mit einigen Anpassungen am Rande, keine glaubhafte Option mehr darstellen.

Mit ihrem Weißbuch zur Zukunft Europas hat die Europäische Kommission nun eine Debatte angestoßen, um Möglichkeiten zur Bewältigung dieser „Polykrise“ zu erkunden. Folgende darin enthaltene Optionen könnten dazu beitragen, den jetzigen Kurs der EU zu ändern:

- Eine verstärkte **Differenzierung** der Integration der jeweiligen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Form eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten, oder gar mit langfristig variabler Geometrie.
- Eine **Fokussierung** der EU auf eine begrenzte Anzahl von Interventionsfeldern bei gleichzeitiger Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit in bestimmten Schlüsselbereichen.

Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, eine Doppeldebatte über eine verstärkte Differenzierung der Integration in einzelnen Handlungsbereichen und über eine stärkere Fokussierung des EU-Handelns auf

Kernbereiche zu führen. So können die Zukunft des europäischen Aufbauwerks sowie dessen Zusammenhalt gesichert werden, ebenso die Fähigkeit der EU, neuen Herausforderungen zu begegnen, geopolitischen Unsicherheiten aus Moskau und Washington etwa, Terrorismus- und Radikalisierungsproblemen, der Infragestellung einer auf der Basis des Völkerrechts beruhenden internationalen Ordnung, dem technologischen Wandel oder der Energiewende.

Die Positionierung Frankreichs und Deutschlands wird für den Verlauf dieser Debatte und ihre Ergebnisse von entscheidender Bedeutung sein. Beide Länder haben in der Vergangenheit bereits zwei Gelegenheiten verpasst, diese Fragen weiter zu vertiefen. Als Karl Lamers und Wolfgang Schäuble 1994 ihre Kerneuropaidee mit Frankreich und Deutschland als „Kern des Kerns“ entwickelten, reagierte die Regierung von Édouard Balladur mit höflichem Desinteresse und schlug stattdessen vor, eine flexible Integration nach dem Prinzip einer „variablen Geometrie“ mit unterschiedlichen Integrations-tiefen je nach Handlungsbereich einzuführen. Und als der deutsche Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 die Idee eines harten Kerns und einer Avantgarde föderalen Typs wieder aufgriff, wurde er von seinem französischen Amtskollegen Hubert Védrine kurzerhand als „Rattenfänger“ bezeichnet.

### *Integrationspolitische Weichenstellungen*

Unsere Reflexionsgruppe geht vom klaren Befund aus, dass es im Kreise der 27 nicht mehr

möglich ist, gleichzeitig die EU-Erweiterung fortzuführen, die Integration zu vertiefen und dabei ein homogenes Integrationsniveau in allen Mitgliedstaaten anzustreben. Diese dreifache Zielvorstellung bildet ein unmögliches Dreieck. Tatsächlich können nur zwei von drei Zielen gleichzeitig erfolgreich verfolgt werden, was zu Entscheidungen zwingt. Die großen Erweiterungsrounds liegen hinter uns, auch wenn noch die Frage der westlichen Balkanländer (Serbien, Mazedonien, Montenegro) offen bleibt, denen die EU bereits Zusagen gemacht hat und die bisweilen versucht sind, sich alternativ anderweitig nach Solidaritätsbekundungen umzusehen, insbesondere in Richtung Russland und Türkei.

Die EU steht eindeutig vor der Wahl zwischen Homogenität und Vertiefung. In unserer 27er-Union, die mit jedem Erweiterungsschritt heterogener geworden ist, sind diese beiden Zielsetzungen letztlich inkompatibel geworden.

Zwei wesentliche politische Hindernisse müssen nun überwunden werden:

- Die Weigerung der Regierungen einiger Mitgliedstaaten, in Bereichen voranzuschreiten, die sie als Herzstück ihrer nationalen Souveränität betrachten.
- Der (gelinde gesagt) mangelnde Enthusiasmus in der Bevölkerung zahlreicher Mitgliedstaaten gegenüber weiteren Schritten zur Abtretung nationaler Kompetenzen an die EU.

#### *In kleineren Gruppen kooperieren*

Das erste Hindernis kann überwunden werden, indem sich diejenigen Staaten zusammenschließen, die ihre Zusammenarbeit und Integration vertiefen können und wollen. Deutschland und Frankreich müssen hierbei eine wesentliche Gestaltungsrolle überneh-

men. Solange der Konsultationsprozess für alle Staaten offen bleibt, die sich aktiv an der Integrationsvertiefung in einer Teilgruppe beteiligen möchten, ist auch die deutsch-französische Führungsrolle weiterhin legitim. Die angestrebte Differenzierung sollte prioritär im Rahmen der Verträge stattfinden, bei maximaler Nutzung der bereits bestehenden und vertraglich verankerten Verfahren, insbesondere der verstärkten Zusammenarbeit oder der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Es sind alle nötigen Instrumente ohne eine Vertragsreform vorhanden, die durchaus Gefahr liefen, im Rahmen der nationalen Ratifizierungsverfahren abgelehnt zu werden.

Sollten jedoch bestimmte Staaten solche verstärkten bzw. strukturierten Kooperationsansätze einer EU-Teilgruppe blockieren wollen, dann sollte außerhalb des EU-Rahmens auf Ad-hoc-Abkommen oder Verträge zwischen den Mitgliedern einer Teilgruppe zurückgegriffen werden, die als dem Geist der Union entsprechend anerkannt werden müssten. Auf genau diese Weise brachten Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland 1978/79 das Europäische Währungssystem (EWS) auf den Weg, das damals nicht im Gemeinschaftsrecht verankert war. Auf ähnliche Weise führte das 1984 unterzeichnete deutsch-französische Abkommen von Saarbrücken über den freien Personenverkehr zum Schengen-Abkommen (1985), das wiederum 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam in EU-Recht überführt wurde. Der europäische Fiskalpakt von 2011 folgte ebenfalls diesem Muster und ist das jüngste Beispiel für diese Vorgehensweise. Es gilt, in spezifischen Handlungsbereichen Kooperations- oder Integrationsprojekte und deren Inhalte zu definieren und mit denjenigen Staaten voranzugehen, die hierzu bereit sind. Die Entscheidung über den

institutionellen und juristischen Rahmen jedes einzelnen Projekts muss in Abhängigkeit davon getroffen werden, welche Staaten sich beteiligen möchten. Mit anderen Worten: Die Form muss der Politik folgen.

#### *Weniger und bessere Gesetze erlassen*

Um das zweite große politische Hindernis zu überwinden – das Misstrauen in wachsenden Teilen der europäischen Bevölkerung hinsichtlich der Übertragung von Zuständigkeiten auf Unionsebene – sollte die Bereitschaft bestehen, in Handlungsbereichen mit schwachem oder gar inexistentem europäischem Mehrwert die Integrationstiefe zu verringern. Hierdurch käme endlich das Subsidiaritätsprinzip besser zur Geltung, das zwar mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, sich jedoch in der Praxis trotz aller Bemühungen der Juncker-Kommission, die Kompetenzbereiche der EU einzugrenzen, bislang nur schwer durchsetzen konnte. Im Rahmen der bestehenden Verträge sollten die Eingriffstiefe des EU-Handelns auf unterschiedlichen Politikfeldern noch weiter vermindert, die Anzahl neuer Vorschläge begrenzt und die Aufhebung bestimmter Richtlinien und Verordnungen geprüft werden. Damit könnte an erste Schritte angeknüpft werden, die der niederländische Vizepräsident der Europäischen Kommission Timmermans bereits eingeleitet hat.

Wir sind uns bewusst, dass weitere Schritte zur funktionalen und geografischen Differenzierung auch gewisse Risiken bergen: Es könnten Fliehkräfte entstehen, die Staatengruppen und institutionellen Governance-Strukturen könnten noch komplexer werden und in den Augen vieler Bürger undurchsichtiger wirken. Auch der Eindruck der Dominanz der großen gegenüber den kleinen Mitgliedstaaten könnte verstärkt werden.

#### *Drei funktionale Handlungsbereiche*

Um den Zusammenhalt dieser neuen, stärker binnendifferenzierten Gesamtstruktur zu gewährleisten, scheint es unabdingbar, dass Deutschland und Frankreich ihre Rolle als „einende Kraft“ in vollem Umfang erfüllen und dabei in drei funktionellen Handlungsbereichen vorangehen:

- in der Eurozone;
- in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>1</sup> sowie
- beim freien Personenverkehr einschließlich von Initiativen zum gemeinsamen Umgang mit Flüchtlingen und zur Grenzüberwachung.

Ebenso sollten Frankreich und Deutschland in enger Abstimmung mit der Kommission darauf achten, dass die neuen Kooperationsformen einzelner Staatengruppen weder die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts noch die Wettbewerbspolitik infrage stellen, da diese unantastbare Grundpfeiler des gemeinschaftlichen Aufbauwerks bilden. Die Rückkehr zum freien Personenverkehr muss so schnell wie möglich erfolgen – und sei es nur seitens derjenigen EU-Staaten, die bereit sind, alle Konsequenzen eines gemeinsamen Schutzes der Außengrenzen und eines gemeinschaftlichen und solidarischen Umgangs mit aktuellen und künftigen Migrationsströmen zu akzeptieren.

In der Geschichte der europäischen Integration gingen fast alle Initiativen für eine engere Zu-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die Vorschläge der deutsch-französischen Reflexionsgruppe vom November 2015: Europa am Scheideweg: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik braucht deutsch-französische Initiativen; <http://www.stiftung-genshagen.de/publikationen/deutsch-franzoesische-reflexionsgruppe.html>.

sammenarbeit und eine differenzierte Integration von unseren beiden Ländern aus. Die einzige wesentliche Ausnahme ist die Bankenunion, die nicht auf einen deutsch-französischen Vorschlag zurückgeht. Außerdem sind Deutschland und Frankreich (genau wie Italien, Spanien, Portugal, die Benelux-Länder, Finnland oder auch Slowenien) an sämtlichen Modellen zur verstärkten Integration von EU-Teilgruppen beteiligt.

Hinsichtlich der mangelnden Transparenz und Verständlichkeit einer stärkeren Differenzierung des Integrationsprozesses auf funktionaler und geografischer Ebene ist es unserer Ansicht nach erforderlich, die wahren Ursachen zu identifizieren. Der Legitimitätsverlust der EU in den Augen vieler Europäer im Laufe der vergangenen zehn Jahre ließe sich zum einen durch mangelnde Transparenz erklären, durch fehlende Möglichkeiten der Bürger, ihren Anliegen und Interessen im demokratischen Prozess Ausdruck zu verleihen – also ein Mangel an Legitimation auf der „Input“-Seite des EU-Systems. Zum anderen ließe er sich durch die mangelnde Fähigkeit der EU erklären, die konkreten Probleme zu lösen, mit denen sie konfrontiert ist – also ein Mangel an Legitimation auf der „Output“-Seite. Schließlich könnte er auch einem fehlenden Zugehörigkeitsgefühl zur EU geschuldet sein, das sich wiederum in einem schwachen Bewusstsein für die eigene Unionsbürgerschaft ausdrückt.

Wir neigen eher zum zweiten und dritten Erklärungsansatz, weshalb wir für eine erhöhte Politisierung der zu differenzierenden Bereiche plädieren. Wie bereits dargelegt, erfordert eine solche Politisierung keineswegs institutionelle Reformen. Vielmehr muss es darum gehen, die Bereiche der verstärkten Zusammenarbeit besser sichtbar zu machen, auch auf symbolischer Ebene. So sollte etwa die politische Existenz der Eurozone durch eine gemeinsame Erklärung der 19 Euroländer erneut bekräftigt

werden. Die bestehenden Institutionen könnten zur Steuerung der Eurozone dienen, wobei ihre Entscheidungen freilich nur die beteiligten Staaten verpflichten würden. Die anderen Staaten könnten an den Beratungen, nicht jedoch nicht an den Abstimmungen teilnehmen.

#### *Ein von Deutschland und Frankreich ausgehender Paradigmenwechsel*

Unsere Arbeitsgruppe schlägt also einen doppelten Paradigmenwechsel vor.

- Wir sollten uns von dem Wunschdenken verabschieden, dass alle Mitgliedstaaten perspektivisch ein einheitliches Integrationsniveau erreichen werden.
- Ebenso sollten wir das Paradigma einer EU aufgeben, die den Integrationsprozess in immer zahlreicheren Handlungsbereichen weiterführt.

Ein solches Modell ist nur dann durchführbar, wenn es vom neuen französischen Präsidenten Macron und der parlamentarischen Mehrheit nach den Wahlen im Juni 2017 sowie vom Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin nach der Bundestagswahl im September 2017 gemeinsam initiiert und getragen wird. Ihre Aufgabe wird es sein, die Entwicklung hin zu Differenzierung und Fokussierung in Europa anzustoßen und den anderen Mitgliedstaaten zu vermitteln, dass er genau denjenigen entgegenkommt, die sich mehr Europa wünschen. Sollte dies den Regierungen in Paris und Berlin nicht gelingen, ist die EU bestenfalls zum Status quo, schlimmstenfalls zur Regression verdammt.