

BLOG POST 23.03.2017

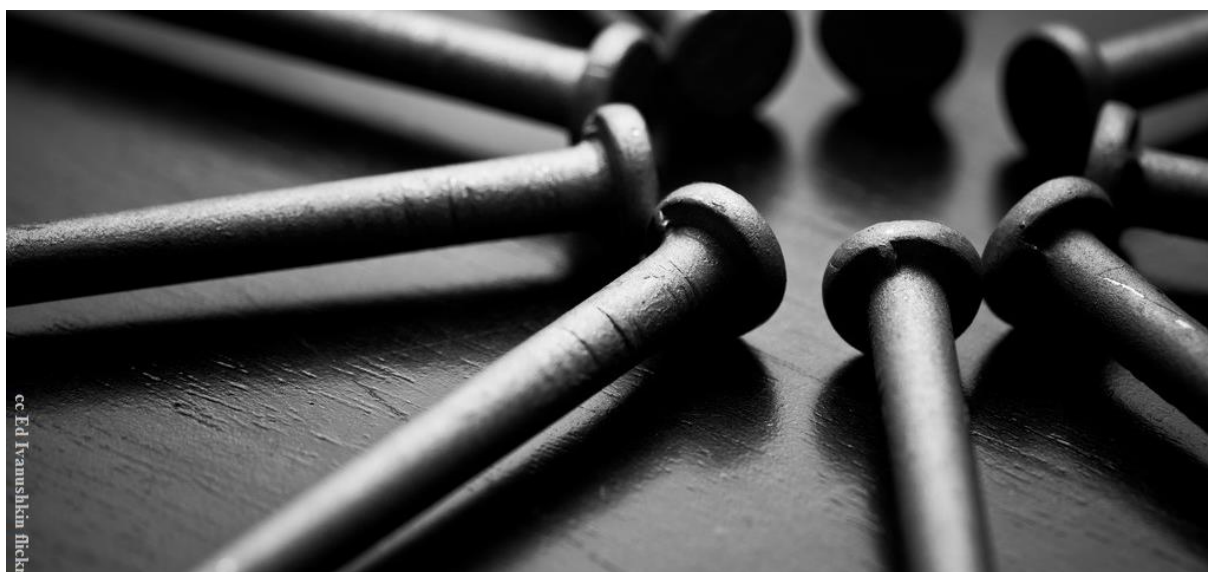
Alle Wege führen nach Rom – und dann?

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Direktor des Jacques Delors Institut – Berlin

Valentin Kreilinger

Wissenschaftler am Jacques Delors Institut – Berlin



Die Europäische Kommission hat in ihrem Weißbuch fünf Szenarien zur Zukunft Europas vorgelegt und am 25. März 2017 werden die Staats- und Regierungschefs der EU-27 eine „Erklärung von Rom“ verabschieden. Könnte sich der Brexit damit als Katalysator für eine grundlegende Neuausrichtung und Weiterentwicklung der EU herausstellen? In Brüssel und in vielen Hauptstädten gibt es diese Hoffnung und die derzeitigen Überlegungen für die Zukunft der EU-27 enthalten richtungsweisende Ideen. Diese brauchen im Kontext der bevorstehenden Brexit-Verhandlungen aber eine klare Agenda für ihre Umsetzung.

Die „Erklärung von Rom“ soll am 25. März 2017, anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, ein Signal der Gemeinsamkeit und Geschlossenheit senden. Vor zehn Jahren stand der Satz „Wir [...] sind zu unserem Glück vereint“ als zentrale Aussage in der [Berliner Erklärung](#) anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Für 27 Mitgliedstaaten gilt dieser Satz weiterhin. Auch im Jahr 2007 ging es, als knapp zwei Jahre zuvor der Verfassungsvertrag in Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war, um die Zukunft des europäischen Integrationsprojektes.

Die Lage ist nun allerdings noch ernster, da die bevorstehende Austrittserklärung des Vereinigten Königreichs den Ausgangspunkt für die „Erklärung von Rom“ darstellt. In den nächsten zwei Jahren stehen [komplexe Austrittsverhandlungen zwischen der EU-27 und Großbritannien](#) bevor. Dieser Verhandlungsprozess wird sowohl Ressourcen binden als auch die öffentliche Wahrnehmung dominieren.

1 Die fünf Szenarien der Europäischen Kommission

Das [Weißbuch der Kommission](#) entwickelt fünf unterschiedliche Szenarien für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union. Ein „Weiter so wie bisher“ ist das Leitbild des ersten Szenarios, das den derzeitigen Kurs der EU fortschreibt, bei dem die möglichen Ergebnisse den Erwartungen aber nicht immer gerecht werden. Das zweite Szenario mit dem Titel „Schwerpunkt Binnenmarkt“ reduziert das gemeinsame Handeln der EU auf reine Wirtschaftsfragen. Unter dem dritten Szenario formieren sich unter den Mitgliedstaaten Koalitionen der Willigen, die stärker zusammenarbeiten. Szenario vier bedeutet weniger, aber effizienteres europäisches Handeln. Im fünften und letzten Szenario kommt es in vielen Politikfeldern zu einem Ausbau der europäischen Integration.

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sagte bei der Vorstellung des Weißbuches am 1. März 2017 im Europäischen Parlament, dass er heute nicht verraten werde, welches Szenario er bevorzuge, denn es liege nicht an ihm, diese Entscheidung zu treffen. Das Europäische Parlament hat bereits im Februar 2017 drei Berichte verabschiedet, die unter anderem ambitionierte und teilweise leicht umzusetzende Vorschläge enthalten, um die Europäische Union demokratischer zu gestalten.

In seiner nächsten Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament im September 2017 möchte Jean-Claude Juncker aus dem „Weißbuch-Prozess“ Schlussfolgerungen ziehen. In der Zwischenzeit sollen einzelne Reflexions- oder Diskussionspapiere zur sozialen Dimension Europas, zu „Globalisierung als Chance“ sowie zur Zukunft von Wirtschafts- und Währungsunion, europäischer Verteidigung und EU-Finzen präsentiert werden.

2 Wie viel Neues steckt im Weißbuch?

Im September 2016 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU-27 das erste Mal in Bratislava, um über die Zukunft der EU zu beraten. Darauf folgte ein Gipfel in Valletta im Februar 2017 und nun der Jubiläumsgipfel in Rom.

Die Römischen Verträge waren im Jahr 1957 die Antwort auf das Scheitern eines anderen Projekts – der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. 60 Jahre später erscheint nun die Sicherheits- und Verteidigungspolitik als ein Politikfeld, in dem ein Voranschreiten der EU-27, möglicherweise in einem kleineren Rahmen möglich ist, dem „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ des dritten Szenarios folgend.

Bei den einzelnen Initiativen des Bratislava-Prozesses wurden im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den letzten Monaten aus abstrakten Diskussionen (über die Möglichkeit einer Nutzung des Instruments der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit des Vertrags von Lissabon) bereits sehr konkrete Überlegungen: Aufbauend auf einer deutsch-französischen Initiative ist im März 2017 die Schaffung einer strukturierten Einheit zur Planung und Durchführung kombinierter ziviler und militärischer Einsätze beschlossen worden.

Auch wenn das Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bereits seit vielen Jahren eine politische Realität ist, zeigt sich doch eine neue Dynamik hinter der Idee: Auf seinem regulären Gipfel am 9./10. März stellte der Europäische Rat fest, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Einrichtung einer „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen 17 Mitgliedstaaten zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft erfüllt seien.

Neben dem dritten Szenario ist das vierte Szenario des Weißbuchs („Weniger, aber effizienter“) noch besonders beachtenswert. Hier würde sich die Europäische Kommission in einigen Politikbereichen [auf eine koordinierende Rolle zurückziehen](#) und auf wirklich nötige Kernaufgaben konzentrieren. Europa würde sich weniger, aber erfüllbare und überprüfbare Ziele setzen. Das Ergebnis des britischen Referendums wäre dann ein wichtiger Weckruf gewesen, um ganz offen die Frage zu stellen, wie effizient Europa handelt. Dieses Szenario schreibt fort, was die Juncker-Kommission bereits 2014 mit der Reduzierung der Zahl der Gesetzesinitiativen begonnen hat.

Beispielweise geht es um die Frage, welche Vorgaben Europa den Mitgliedstaaten macht und welche Aufgaben auf nationaler (oder regionaler) Ebene besser geregelt werden können. Muss sich Europa zum Beispiel um die Jugendarbeitslosigkeit kümmern oder ist dies eine nationalstaatliche Aufgabe? Ist der Detailgrad für Länderberichte und länderspezifische Empfehlungen der Europäischen Kommission für Strukturreformen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung im Europäischen Semester immer zielführend?

Zum jetzigen Zeitpunkt reichen die Überlegungen im Weißbuch zum „Weniger, aber effizienter“ nur wenig über das hinaus, was die Kommission derzeit bereits praktiziert. Eine ambitionierte Umsetzung dieses Szenarios liefe darauf hinaus, eine Untersuchung der Kompetenzverteilung (wie die britische „Balance of Competences“-Review) vorzunehmen

und auch Vertragsreformen in einem neuen Europäischen Konvent nicht auszuschließen. Nur so ließen sich Kompetenzen in einigen Bereichen wirklich zurückverlagern und die europäische Ebene könnte in anderen Politikfeldern gestärkt werden.

3 Europas Baustellen: Es ist Zeit für eine klare Agenda

Die „Erklärung von Rom“ wird sich auch Fragen wie der Rolle Europas bei der aktiven Gestaltung der Globalisierung, der [Herausforderung durch die Digitalisierung](#) sowie dem Klimaschutz widmen. Zu allen Punkten erscheint es – dem Credo „weniger, aber effizienter“ folgend – wichtig, die Ziele der allgemein gehaltenen Erklärung mit klaren Zeithorizonten zu versehen. Die Berliner Erklärung von 2007 wird nicht zuletzt deshalb als Erfolgsmodell wahrgenommen, weil sie ein relativ kurzes Zeitfenster für die Überführung des Verfassungsvertrages in einen Reformvertrag, den späteren Vertrag von Lissabon, setzte.

Heute sollte sich Europa eine klare Agenda setzen, um folgende Baustellen anzupacken:

- die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene und die Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem reformieren
- den EU-Haushalt für die Post-Brexit-Zeit neu strukturieren
- die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranbringen
- die Wirtschafts- und Währungsunion vertiefen und den Euro langfristig überlebensfähig machen
- einen digitalen Binnenmarkt schaffen und mit einem regulatorischen „Wirtschaftsschengen“ wirklich integrierte grenzenlose Sektoren aufbauen und
- die Asyl- und Migrationspolitik erneuern.

Realistisch betrachtet wird sich Europa nicht allen diesen Aufgaben gleichzeitig widmen können: Parallel müssen die Verhandlungen mit Großbritannien über den Austritt des Landes aus der EU geführt werden. Daher sollten der Präsident der Europäischen Kommission und der Präsident des Europäischen Rates auf ganz pragmatische Weise die Aufgabe übernehmen, den Staats- und Regierungschefs spätestens auf dem Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2017 klar entwickelte Vorschläge zu unterbreiten, um einige der Punkte einer solchen Agenda anzupacken.