



Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten:
Chance oder Bedrohung für den Zusammenhalt der
Europäischen Union?

Anne-Kathrin Lauer

November
2017



Einleitung

Am 1. März 2017 hat Kommissions-Chef Juncker ein Weißbuch zur Zukunft Europas veröffentlicht. In diesem Weißbuch werden fünf Szenarien für die Entwicklung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Kompetenzverteilung innerhalb der Union bis zum Jahr 2025 dargestellt. Derzeit scheint es, als spreche sich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür aus, dass die Europäische Union sich zu einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ entwickelt, d.h. einem Europa, in dem einige Mitgliedstaaten auch ohne die Unterstützung der übrigen Mitgliedstaaten als eine „Koalition der Willigen“ vorangehen können. Dagegen erheben sich jedoch auch kritische Stimmen. Der folgende Beitrag wird die unterschiedlichen Szenarien des Weißbuches überblicksartig beleuchten und sodann genauer auf die Chancen und Risiken eines „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“ eingehen.

Die vergangenen Jahre haben eine Vielzahl von Herausforderungen für die Europäische Union gebracht. Während wohl zunächst vor allem die Eurokrise einen bis dahin nicht gekannten Rückschlag für die ursprünglich nahezu euphorische Haltung zur Europäischen Einigung bedeutete, haben sodann die enormen Flüchtlingsströme aus den Krisengebieten Asiens und Afrikas den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten spürbar auf die Probe gestellt. Immer wieder sorgen zudem die Unabhängigkeitsbestrebungen in einzelnen Regionen Europas für politischen Sprengstoff, wie wohl am anschaulichsten am „Brexit“-Referendum im Vereinten Königreich deutlich wird. Aber auch in anderen Teilen Europas, wie zuletzt z.B. in Katalonien, zeugen diese Bewegungen davon, dass viele Unionsbürger sich mehr und mehr vom Gedanken eines geeinten Europas entfernen. In Zeiten, in denen sich Teile der Bevölkerung zunehmend von der EU im Stich gelassen fühlen und nach national-ausgerichteten Strukturen streben, wird es immer schwieriger, eine gemeinsame Zielrichtung für die Mitgliedstaaten der Union zu finden.

Angesichts dieser Entwicklungen, stellt sich unweigerlich die Frage, in welche Richtung sich die Europäische Union in den nächsten Jahren entwickeln will (und kann). Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, hat aus diesem Grund am 1. März 2017 ein Weißbuch veröffentlicht, das verschiedene Zukunftsszenarien für die EU präsentiert und beleuchtet.¹ Der Zeitpunkt der Veröffentlichung war nicht zufällig gewählt. Am 25. März 2017 kamen die Regierungschefs der EU27 anlässlich der Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge in Rom zu-

¹ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas vom 01.03.2017, COM(2017) 2025 final, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/>.



sammen. Das Weißbuch sollte als Vorbereitung einer Diskussion bei diesem Zusammentreffen dienen.

Weißbücher sind Teil des Gesetzgebungsprozess der Union. Bevor die Kommission, der gemäß Art. 289 AEUV das Initiativmonopol obliegt, einen ausformulierten Gesetzesvorschlag abgibt, stößt sie in der Regel eine Diskussion mit den mitgliedstaatlichen Regierungen sowie der (Fach-)Öffentlichkeit an, um sich den Inhalten und den Realisierungschancen eines Gesetzgebungsvorhabens zu nähern.² Weißbücher bilden dabei vielfach die Grundlage dieser Diskussion, indem sie typischerweise verschiedene Vorschläge zur Problemlösung enthalten, ohne sich auf einen konkreten Weg festzulegen oder gar bereits die Qualität eines Gesetzesvorschlages zu erreichen.

Die Vorschläge des Weißbuchs im Überblick

Das jetzige Weißbuch zur Zukunft Europas skizziert fünf mögliche Szenarien für die Entwicklung Europas und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2025:

- **Szenario 1: *Weiter wie bisher***

Im ersten Szenario konzentrieren sich die EU27 auf die Umsetzung ihrer positiven Reformagenda entsprechend den politischen Leitlinien der Kommission und der von allen 27 Mitgliedstaaten angenommenen Erklärung von Bratislava.

Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass der Zusammenhalt der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt, da alle Regierungen an einem Strang ziehen müssen, um Maßnahmen umzusetzen. Gleichzeitig folgt jedoch gerade aus diesem Einigungszwang die Schwierigkeit, dass Fortschritt nur dann möglich wäre, wenn sich alle Mitgliedstaaten auf eine Richtung einigen können.³ Die eingangs dargestellten derzeitigen Herausforderungen werden in diesem Szenario nicht effektiv angegangen. Insbesondere im Bereich der Sicherheits-, Außen- und Migrationspolitik wäre aufgrund der divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten nach diesem Konzept wohl kaum eine Einigung vorstellbar.

- **Szenario 2: *Schwerpunkt Binnenmarkt***

Im zweiten Szenario konzentrieren sich die EU27 wieder auf ihren Kernbereich, den Binnenmarkt.

Dieser Ansatz soll dem Problem begegnen, dass in Bereichen, die über den Binnenmarkt hinausgehen, (d.h. insbesondere bei der Außen-, Sicherheits- und Migrations-

² *Krajewski/Rösslein* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 61. Ergänzungslfg. April 2017, Art. 289 AEUV, Rn. 27.

³ So auch festgestellt im Weißbuch (Fn. 1), S. 16.



politik) aktuell kaum ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden kann.

Das Szenario dürfte jedoch praktische Probleme nach sich ziehen. So bedingt der Binnenmarkt notwendigerweise eine Vielzahl weiterer Regelungen. Beispielsweise ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit ohne eine flankierende Außen- und Migrationspolitik ebenso wenig denkbar wie der freie Warenverkehr ohne eine flankierende Verbraucher- und Umweltpolitik.⁴ Zudem dürften Schwierigkeiten daraus erwachsen, dass die Solidarität und finanzielle Unterstützung innerhalb der Union, die besonders für osteuropäische Mitgliedstaaten von großer Bedeutung ist, nicht von diesem Szenario erfasst wäre.⁵

- **Szenario 3: *Wer mehr will, tut mehr***

Im dritten Szenario verfährt die EU27-Union weiter wie bisher, gestattet jedoch interessierten Mitgliedstaaten, sich zusammenzutun, um in bestimmten Politikbereichen wie Verteidigung, innerer Sicherheit oder Sozialem gemeinsam voranzuschreiten. Es entstehen eine oder mehrere „Koalitionen der Willigen“.

Dieses Szenario stellt den Ansatz dar, der oft mit dem Begriff „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ beschrieben wird. Er bietet den Vorteil, dass der fehlende Konsens zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu einer vollständigen Blockade führt, sondern dass motivierten Mitgliedstaaten die Möglichkeit bleibt, Maßnahmen umzusetzen. Es würde damit voraussichtlich gerade in den Mitgliedstaaten zu einem Handeln kommen, in denen ein entsprechender Rückhalt in der Bevölkerung besteht.

Jedoch birgt dieses Szenario gleichzeitig die Gefahr einer Spaltung Europas, da einige Mitgliedstaaten vom Fortschritt ausgeschlossen werden könnten. Zudem stünde zu befürchten, dass die in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsordnungen sich zu einem Flickenteppich entwickeln.

- **Szenario 4: *Weniger, aber effizienter***

Im vierten Szenario konzentrieren sich die EU27 darauf, in ausgewählten Bereichen rascher mehr Ergebnisse zu erzielen, und überlässt andere Tätigkeitsbereiche den Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen der Union würden also in bestimmten Bereichen erweitert, während andere Politikfelder wieder mehr in die Hand der Mitgliedstaaten gelegt würden.

Dieser Ansatz soll zu einer effizienteren Verteilung der politischen und finanziellen Ressourcen führen. Das Problem dürfte jedoch bereits darin liegen, auszuwählen, auf

⁴ Einige Stimmen kritisieren außerdem, dass die Sozialpolitik in den Hintergrund geraten könnte. Siehe dazu Biegon, Europarennen – Mit verschiedenen Geschwindigkeiten in ein demokratisches und soziales Europa, erschienen am 29. März 2017 auf dem Portal Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), abrufbar unter <http://www.ipg-journal.de/>.

⁵ So auch Schmuck, Fünf Szenarien zur Zukunft Europas, erschienen am 10. April 2017 auf dem Portal für Politikwissenschaften, abrufbar unter <http://www.pw-portal.de>.



welche Bereiche sich die Union in welchem Umfang konzentrieren soll.⁶ Da sich die Diskussion über die Auswahl der Politikfelder in der Praxis bereits vielfach mit dem Inhalt der eigentlichen Maßnahmen vermischen dürfte, steht zu befürchten, dass es tatsächlich kaum zu Effizienzgewinnen käme.

- **Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln**

Die Mitgliedstaaten beschließen, mehr Kompetenzen und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen.

Würden mehr Kompetenzen in die Hände der Union gelegt, so würde dies sicherlich zu einer erhöhten Effizienz und mehr Zielgerichtetheit bei der Umsetzung von Maßnahmen führen. Angesichts der aktuellen Stimmung in den Mitgliedstaaten dürfte es jedoch wenig realistisch sein, dass dieses Szenario umgesetzt wird. Die Mitgliedstaaten erreichen derzeit in diversen Politikbereichen keine Einigung. Entsprechend schwer vorstellbar erscheint es, dass die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen mehr Kompetenzen an die Union abgeben wollen. Zudem wäre dieser Ansatz wohl gerade für diejenigen Teile der Bevölkerung, die sich bereits jetzt von der Union im Stich gelassen fühlen und die eine Rückkehr zu national-orientierten Strukturen wünschen, eher ein Schreckensszenario als eine zukunftssträchtige Chance. Es bestünde damit die Gefahr, dass sich die Union weiter von ihrer Bevölkerung entfernt.

Schritte in Richtung eines „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“

Auf die Veröffentlichung des Weißbuches folgte eine interessierte Diskussion in der Öffentlichkeit und durch die Regierungen der Mitgliedstaaten. Derzeit wirkt es, als läge die wahrscheinlichste Variante im Szenario 3, dem „Wer mehr will, tut mehr“ bzw. dem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“. Der Ansatz wird dabei vielfach auch unter den Begriffen „Europa der konzentrischen Kreise“, „differenzierte Integration“ oder – wohl eher kritisch – „Europa à la carte“ besprochen.

Bereits der Ton des Weißbuches leitet darauf hin, dass diese Variante den aussichtsreichsten Ansatz darstellen soll. Er findet zudem Rückhalt unter einigen mächtigen Mitgliedstaaten. Beim Gipfeltreffen in Versailles am 6. März 2017 verständigten sich die Regierungschefs von Frankreich, Spanien, Italien und Deutschland darauf, in Zukunft – entsprechend dem dritten Szenario des Weißbuchs – ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ verfolgen zu wollen. Bundeskanzlerin Merkel erklärte, dass es für die Weiterentwicklung Europas notwendig sei, dass „einige Länder vorangehen“.⁷

⁶ So auch festgestellt im Weißbuch (Fn. 1), S. 22.

⁷ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 07. März 2017, Eine EU der verschiedenen Geschwindigkeiten, abrufbar auf <http://www.bundesregierung.de>.



Gleichzeitig wurde demgegenüber jedoch vonseiten polnischer sowie bulgarischer Politiker deutliche Kritik laut.⁸

In ihrer Abschlusserklärung zu den Feierlichkeiten anlässlich des 60. Jahrestages der Römischen Verträge am 25.03.2017 teilten die Vertreter der EU27 schließlich mit: „Wir werden gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität – handeln, während wir uns in dieselbe Richtung bewegen, so wie wir es schon in der Vergangenheit getan haben; dies wird im Einklang mit den Verträgen geschehen und die Tür wird allen offen stehen, die sich später anschließen möchten.“⁹

Der Gedanke eines „Europas verschiedenen Geschwindigkeiten“ ist nicht neu. Bereits 1994 veröffentlichten Wolfgang Schäuble und Karls Lamers ein Positionspapier, in dem sie die Idee einer engeren Zusammenarbeit durch ein „Kerneuropa“ darstellten.¹⁰ Dieses Kerneuropa sollte maßgeblich von Deutschland und Frankreich getragen werden. Auf europäischer Ebene sprachen sich sodann vor allem die damaligen EU-Kommissare Günter Verheugen und Pascal Lamy für eine intensivere Zusammenarbeit Deutschlands und Frankreichs aus.¹¹ In ihrem sog. Lamy-Verheugen-Plan von 2003 führten sie aus, dass beide Staaten eine führende Rolle im europäischen Integrationsprozess einnehmen sollten.

Der Vorstoß der Kommission verweist nun nicht mehr explizit auf eine Vorreiterrolle bestimmter Staaten. Der grundlegende Gedanke stimmt jedoch überein. So soll den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die europäische Integration in einem selbstgewählten, nicht notwendigerweise synchronen Tempo voranzutreiben.

Umsetzung und Durchführung

Es stellt sich indes die Frage, auf welchem Weg ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ praktisch umgesetzt werden kann. Tatsächlich ist der EU eine Reihe von entsprechenden Elementen und Instrumenten bereits bekannt.

⁸ Siehe dazu Europa der zwei Geschwindigkeiten: „Eine moderne Art der Apartheid“, veröffentlicht am 7. März 2017 auf <http://www.euractiv.de>; „Mit aller Macht“ gegen ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, veröffentlicht am 20. März 2017 auf <http://www.euractiv.de>.

⁹ Abschlusserklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>.

¹⁰ Positionspapier von Wolfgang Schäuble und Karls Lamers von 1994, „Überlegungen zur europäischen Politik“, abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf>.

¹¹ Pascal Lamy und Günter Verheugen: Plädoyer für einen deutsch-französischen Bund, Berliner Zeitung vom 21.01.2003.



Klassische Beispiele sind in diesem Zusammenhang die Eurozone oder der Schengen-Raum. Das Institut der Eurozone ist Teil der EU-Verträge (Art. 119 Abs. 2 AEUV), wobei dort zwischen den Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung haben, und denen, auf die dies nicht zutrifft, unterschieden wird. Drittstaaten werden durch Abkommen mit der Union Teil der Eurozone. Ähnlich verhält es sich mit dem Schengen-Raum. Nachdem zunächst verschiedene Abkommen zwischen einzelnen europäischen Staaten bestanden, sind die entsprechenden Regelungen nunmehr in das Unionsrecht integriert. Ähnlich der Eurozone gelten allerdings für einige Mitgliedstaaten – konkret Dänemark und (derzeit noch) das Vereinte Königreich – Ausnahmebestimmungen. Drittstaaten werden wiederum über Abkommen mit der Union Teil des Schengen-Raums. Damit ergibt sich für die Beispiele Eurozone und Schengen-Raum bereits unmittelbar aus dem europäischen Primärrecht eine Differenzierung zwischen bestimmten Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus kennt das Unionsrecht außerdem das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 326 ff. AEUV). Anders als in Bezug auf die Eurozone und den Schengen-Raum findet sich dabei jedoch im Primärrecht keine feste Unterteilung der Mitgliedstaaten in bestimmte Lager. Die Verstärkte Zusammenarbeit bietet vielmehr die flexible Möglichkeit, dass sich einige Mitgliedstaaten in Bezug auf ein bestimmtes Vorhaben auf ein gemeinsames (sekundärrechtliches) Vorgehen einigen. Voraussetzung ist, dass sich eine Allianz aus mindestens neun Mitgliedstaaten zusammenfindet. Nach dem Gesetzeswortlaut darf die Verstärkte Zusammenarbeit weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU beeinträchtigen. Sie darf außerdem kein Hindernis und keine Diskriminierung im Hinblick auf den zwischenstaatlichen Handel bewirken oder zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten führen. Mitgliedstaaten dürfen sich nur dann zu einer Verstärkten Zusammenarbeit zusammenschließen, wenn sie dazu auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des EU-Parlaments vom Rat ermächtigt werden. Es ist außerdem gesetzlich bestimmt, dass es den anderen Mitgliedstaaten jederzeit möglich sein muss, sich an der Verstärkten Zusammenarbeit zu beteiligen, sowie dass die Kommission und die beteiligten Mitgliedstaaten darauf hinwirken müssen, möglichst viele Mitgliedstaaten einzubeziehen.

Tatsächlich kam das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit in der Vergangenheit allerdings nur sehr vereinzelt zum Einsatz. Es wurde in diesem Rahmen Gesetzgebung betreffend die Scheidung von Ehepaaren mit internationalem Hintergrund erlassen und ein einheitlicher Patentschutz eingeführt. Darüber hinaus kam es zu einer Verstärkten Zusammenarbeit jedoch lediglich noch im Bereich der Finanztransaktionssteuer, wobei das Verfahren dabei (bislang) nicht über die Genehmigung durch den Rat hinausgegangen ist.

Sollte sich die Union also in Zukunft einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ zuwenden, so würde dies jedenfalls in rechtlicher Hinsicht keinen einschneidenden



Umbruch bedeuten. Die wesentlichen Instrumente sind bereits vorhanden und verfügbar. Praktisch bedürfte es allerdings einer Vertiefung und Intensivierung dieser Mechanismen.

Risiken und Chancen

Eine der wesentlichsten Gefahren des Konzepts „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ liegt darin, dass es zu einer Spaltung Europas kommen könnte. Entsprechende Befürchtungen werden insbesondere vonseiten der osteuropäischen Mitgliedstaaten geäußert. So bezeichnete der bulgarische Europaabgeordnete Peter Kouroumbashev die Pläne gar als „eine moderne Art der Apartheid“ und warnte davor, dass sie die EU von innen heraus zerstören könnten.¹² Der Chef der polnischen Regierungspartei PiS, Jarosław Kaczyński, prophezeite, dass Polen durch das Konzept „aus der EU gedrängt oder zum Mitglied einer schlechteren Kategorie degradiert“ würde und kündigte an, alles in seiner Macht Stehende zu tun, um eine solche Entwicklung zu verhindern.¹³

Die Gefahr wird somit also in erster Linie darin gesehen, dass sich feste Allianzen etablieren könnten. Entsprechend der Befürchtungen der osteuropäischen Mitgliedstaaten könnte sich z.B. die Eurozone von den Nicht-Euroländern entfernen. Die an der Allianz beteiligten Mitgliedstaaten hätten dann vielfach die Möglichkeit, ihre Interessen bereits zufriedenstellend in diesem ausgewählten Kreis zu erreichen. Daraus entstünde der Anreiz, die übrigen Mitgliedstaaten dauerhaft auszuschließen und zu benachteiligen. Dies könnte dazu führen, dass sich ähnlich den Ausführungen im Schäuble-Lamers-Papier bzw. des Lamy-Verheugen-Plans ein Kerneuropa verfestigt.

Eine solche Entwicklung dürfte die EU in der Tat auf eine Zerreißprobe stellen. Sollten einige Mitgliedstaaten dauerhaft von neuen Maßnahmen und Vorhaben ausgeschlossen werden, dürfte dies dazu führen, dass diese Länder nicht am Wohlstandswachstum teilhaben könnten. Das Kerneuropa, das vermutlich über mehr Wirtschaftsstärke verfügen würde, dürfte seine Investitionen in Fortschritt und Innovationen auf dieses Kerngebiet, nicht aber auf die übrigen Mitgliedstaaten, konzentrieren. Eine darüberhinausgehende Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten, die einheitlich in allen Mitgliedstaaten umgesetzt würde, wäre für die Kernstaaten möglicherweise mehr und mehr entbehrlich.

Es käme damit nicht nur zu einer diplomatischen Spaltung innerhalb der Europäischen Union. Vielmehr würden sich daneben auch die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Länder verfestigen. Dies würde sich sodann unmittelbar auf die Haltung der Bevölkerung

¹² Europa der zwei Geschwindigkeiten: „Eine moderne Art der Apartheid“, veröffentlicht am 7. März 2017 auf <http://www.euractiv.de>.

¹³ „Mit aller Macht“ gegen ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, veröffentlicht am 20. März 2017 auf <http://www.euractiv.de>.



durchschlagen. Insbesondere in den benachteiligten Mitgliedstaaten dürfte die Spaltung dazu führen, dass sich die Bevölkerung immer weiter von der EU entfernt, da sie sich von ihr im Stich gelassen fühlt. Es wäre zu befürchten, dass auf diese Weise nationalistisch-ausgerichteten Bewegungen (weiter) Vorschub geleistet würde.

Es muss jedoch in der Diskussion über eine mögliche Spaltung Europas gleichzeitig die Frage gestellt werden, wie groß tatsächlich die Wahrscheinlichkeit für eine solche Entwicklung ist. So wird von manchen Stimmen darauf hingewiesen, dass eine Spaltung in feste Lager tatsächlich eher unwahrscheinlich sei, da es zwischen den Mitgliedstaaten keine stabilen Allianzen gebe.¹⁴

Darüber hinaus gilt es, die Pflicht der Kommission und der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, nach der sie im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit „dafür Sorge [tragen], dass die Teilnahme möglichst vieler Mitgliedstaaten an dem Vorgehen gefördert wird“ (Art. 328 Abs. 1 AEUV). Ein Mitgliedstaat kann also nicht ohne Weiteres bestimmte Mitgliedstaaten von der Verstärkten Zusammenarbeit ausschließen, ohne sich einer primärrechtlichen Pflicht zu widersetzen. In Falle einer solchen Pflichtverletzung steht einem ausgeschlossenen Mitgliedstaat grundsätzlich die Möglichkeit offen, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH anzustreben (Art. 259 AEUV). Allerdings handelt es sich dabei wohl eher um eine theoretische Möglichkeit, da es im Einzelfall schwierig sein dürfte, den Gerichtshof von einer Verletzung dieser eher vagen Pflicht zu überzeugen.

Eine zweite wesentliche Gefahr besteht darin, dass sich in einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsordnungen zu einem Flickenteppich entwickeln könnten. Sollten die Mitgliedstaaten vermehrt nicht mehr geschlossen handeln, hätte dies unweigerlich zur Folge, dass die Gesetzgebung auf Unionsebene nicht mehr einheitlich geltend würde, sondern – je nach jeweiliger Allianz – nur in den Mitgliedstaaten, die sich z.B. im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit für ein solches Vorgehen zusammengefunden hätten. Für die Unionsbevölkerung ebenso wie für ausländische Investoren wäre damit kaum nachzuvollziehen, welche Regelungen in welchen Mitgliedstaaten Anwendung fänden. Schon die wenigen Fälle, in denen in der Vergangenheit das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit genutzt wurde, veranschaulichen dies. So ist es z.B. für die Bevölkerung kaum zu durchblicken, in welchen Staaten die Regelungen zum einheitlichen EU-Patent gelten.¹⁵

Die Transparenz der EU würde auf diese Weise noch weiter leiden. Bereits jetzt ist der EU-Bevölkerung das komplexe Verhältnis zwischen Unionsrecht und den nationalen

¹⁴ Kroll/Leuffen, Wer hat Angst vor der differenzierten Integration?, veröffentlicht am 31.03.2017 auf <http://www.euractiv.de>.

¹⁵ Ebenso von Ondarza, Erfolgsbedingungen für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, veröffentlicht am 03.03.2017 auf <http://www.swp-berlin.org>.



Rechtsordnungen kaum nahzubringen. Es besteht also derzeit schon ein nachvollziehbares Unverständnis für eine Vielzahl von Vorgängen auf Unionsebene. Es hängt nicht zuletzt auch mit dieser Intransparenz zusammen, dass den EU-Institutionen vielfach ein aufgeblähter Bürokratieapparat zugeschrieben wird. Ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ könnte letztlich die Intransparenz verstärken und weitere Barrieren zwischen der EU und seiner Bevölkerung aufbauen.

Den dargestellten Gefahren stehen jedoch auch Chancen gegenüber.

Der wesentliche Vorteil, der in einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ gesehen wird, liegt darin, dass weniger Stillstand in politischen Prozessen zu erwarten ist. Maßnahmen scheitern nicht mehr am Widerstand einiger weniger Mitgliedstaaten, da die übrigen Mitgliedstaaten auch ohne ihre Unterstützung ein Vorgehen, z.B. im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit, voranbringen können.¹⁶ Die Vergangenheit hat darüber hinaus gezeigt, dass in einigen Fällen bereits die Ankündigung einer Verstärkten Zusammenarbeit Verhandlungsblockaden auslösen konnte.¹⁷

Positiv wird außerdem bewertet, dass die Mitgliedstaaten ihr eigenes Tempo beim Integrationsprozess wählen können.¹⁸ Wenn einige Regierungen sich zu einem Vorgehen zusammenfinden, bleibt den übrigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich zu einem späteren Zeitpunkt dem Vorgehen anzuschließen. Sie können also abwarten, wie sich die Maßnahmen nach ihrer Umsetzung entwickeln. Sie können außerdem abwarten, dass sich die Bedingungen in ihrem Land, z.B. bezogen auf die Wirtschaftslage oder die Stimmung der Bevölkerung, wandeln.

Es kommt damit zu einer gewissen Form von Innovationswettbewerb zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, was im Ergebnis den Fortschritt vorantreiben und sich damit wohlfördernd auswirken dürfte.

Ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeit“ bringt insbesondere die Chance, einen Ausweg aus dem vielzitierten Demokratiedefizit der EU zu bringen, da es Mitgliedstaaten mehr Raum lässt, ihr Handeln auf europäischer Ebene an innenpolitischen Interessen auszurichten.¹⁹

¹⁶ Von Ondarza, Erfolgsbedingungen für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, veröffentlicht am 03.03.2017 auf <http://www.swp-berlin.org>.

¹⁷ Siehe dazu Kroll/Leuffen, Wer hat Angst vor der differenzierten Integration?, veröffentlicht am 31.03.2017 auf <http://www.euractiv.de>.

¹⁸ Von Ondarza, Erfolgsbedingungen für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, veröffentlicht am 03.03.2017 auf <http://www.swp-berlin.org>.

¹⁹ Biegón, Europarennen – Mit verschiedenen Geschwindigkeiten in ein demokratisches und soziales Europa, veröffentlicht am 29. März 2017 auf dem Portal Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), <http://www.ipg-journal.de/>.



Zudem bietet ein solches Vorgehen die Möglichkeit, Maßnahmen zielgerichteter und effizienter zu gestalten. Denn gerade in diesen Punkten liegt vielfach ein Defizit von Paketlösungen, die aus einem Kompromiss zwischen den Interessen aller Mitgliedstaaten entstanden sind. Nicht selten lassen sich nur dann sämtliche Mitgliedstaaten mobilisieren, wenn einer geplanten Maßnahme ihre Durchschlagskraft genommen und sie lediglich in abgeschwächter Form umgesetzt wird.

Abschließende Bewertung

Unter den im Weißbuch der Kommission aufgeführten Vorschlägen erscheint das dritte Szenario, das „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, als der aussichtsreichste und zukunftssträchtigste Ansatz für die Zukunft der Europäischen Union. Es ist daher zu begrüßen, dass die Abschlusserklärung zum Zusammentreffen der Regierungsvertreter in Rom am 25.03.2017 diesen Vorschlag präferiert.

Ohne Zweifel birgt ein solches Vorgehen nicht zu vernachlässigende Gefahren. Im Hinblick auf eine mögliche Spaltung Europas in verschiedene Lager ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieses Risiko tatsächlich nur dann besteht, wenn zu erwarten ist, dass sich zwischen den Mitgliedstaaten stabile Allianzen herausbilden. Derzeit erscheint eine solche Entwicklung jedoch unwahrscheinlich. Da aktuell die Zusammensetzung der Interessengruppen je nach Politikbereich variiert, sollten Spannungen im Einzelfall auf diplomatischem Weg lösbar bleiben.

Im Verhältnis zu den im Weißbuch dargestellten Szenarien bietet ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ insgesamt die größten Chancen, effektiv den aktuellen Herausforderungen für die EU zu begegnen. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass die Mitgliedstaaten, indem sie ihre eigene „Gangart“ in der Europäischen Integration bestimmen können, die EU wieder näher zu ihrer Bevölkerung bringen können. Darüber hinaus sichert dieser Ansatz die Handlungsfähigkeit der Union, da die Möglichkeit entfällt, dass einzelne Mitgliedstaaten gemeinsame Maßnahmen dauerhaft blockieren.

Letztlich kommt es für eine abschließende Bewertung jedoch auf die Frage an, wie ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ im Einzelnen entwickelt und umgesetzt wird. Es ist zu bedauern, dass das Weißbuch diesbezüglich keine konkreteren Vorschläge macht. Es wurde indes angekündigt, dass die Kommission zusammen mit dem EU-Parlament und interessierten Mitgliedstaaten eine Reihe von Diskussionsrunden zu die-



sem Thema veranstalten wolle.²⁰ Es besteht daher die Möglichkeit, dass sich innerhalb dieser Diskussionsrunden weitere Einzelheiten zur konkreten Umsetzung herausbilden.

Es sollte dabei berücksichtigt werden, dass ein uneinheitliches Vorgehen der Mitgliedstaaten kein Allheilmittel für sämtliche Herausforderungen der Union darstellt. Im Gegenteil sollte vor dem Hintergrund der dargestellten Gefahren der präferierte Ansatz weiterhin ein gemeinsames Handeln aller Mitgliedstaaten bleiben. Eine differenzierte Integration sollte für einzelne Vorhaben vielmehr als ein „Plan B“ betrachtet und gehandhabt werden. Auf diese Weise werden das Risiko einer Spaltung Europas sowie der Intransparenz der Gesetzgebung nicht weiter strapaziert, als dies notwendig ist, um die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern und zu verhindern, dass national-orientierten Bewegungen weiter Vorschub geleistet wird.

Bei einem verantwortungsvollen Umgang mit den Möglichkeiten einer differenzierten Integration, bietet ein solches Vorgehen sodann jedoch erhebliche Chancen, den Fortschritt und den Wohlstand in der EU zu fördern.

Es bleibt abzuwarten, mit welchen Instrumenten und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten sowie die EU-Institutionen eine differenzierte Integration in Zukunft verfolgen werden. Es ist darauf zu hoffen, dass sie dabei ihre Verantwortung für die Stabilität und den Zusammenhalt der EU erkennen und wahrnehmen.

²⁰ Pressemitteilung der Vertretung der Kommission in Deutschland vom 01.03.2017, Kommission legt Weißbuch zur Zukunft Europas vor: Wege zur Wahrung der Einheit in der EU27, abrufbar unter http://ec.europa.eu/germany/news/weissbuch_zukunft_eu27_de.