

# Vom Brexit-Votum zum Bratislava-Prozess – die EU-27 sucht nach Reformansätzen

Hartmut Marhold\*

*The British decision to leave the European Union resulted in two debates on the future of the EU: First, the Union has to reach an agreement with the United Kingdom on how to organise Brexit. Second, the EU institutions and the remaining 27 member states have to think about how to reform the EU political system. The article reviews the latter debate and analyses recent proposals for reforming the EU published by member state governments, EU institutions and civil society organisations since the British referendum in June 2016. Based on the review, the article compares the current reform debate to previous ones in the history of European integration and presents an outlook on its future course.*

Das Brexit-Votum vom 23. Juni 2016 hat zwei Debatten ausgelöst, die es klar zu unterscheiden gilt: Die eine gilt der Frage, in welcher Weise die Entscheidung der britischen Wähler, die Europäische Union (EU) zu verlassen, umgesetzt werden soll; die andere hat eine Reform der (verbleibenden) EU zum Gegenstand. Natürlich sind beide Diskussionen nicht unabhängig voneinander. „Der Brexit ist nicht nur ein britisches Problem. Er ist ein Indikator für eine Verunsicherung, die man überall in Europa feststellen kann“.<sup>1</sup> Nichtsdestoweniger kann und sollte man aus analytischen Gründen beide Debatten unterscheiden: Sie haben den gleichen Ursprung, aber unterschiedliche Ziele; sie laufen zwar parallel, gehen aber unterschiedliche Wege. Die folgenden Analysen und Überlegungen beziehen sich ausschließlich auf die zweite der beiden Debatten, auf die EU-Reformdebatte. Diese hat sozusagen ihre Identität unter dem Namen „Bratislava-Prozess“ erhalten, nachdem die Staats- und Regierungschefs am 16. September 2016 in Bratislava, der Hauptstadt des im zweiten Halbjahr 2016 mit der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft betrauten Mitgliedstaates, der Slowakei, ihr dort einen offiziellen Status verliehen haben.

Der Beitrag zeichnet die Entwicklung dieser Reformüberlegungen zwischen ihrem Start fast unmittelbar nach dem Brexit-Referendum bis zu dem informellen Treffen des Europäischen Rates in Bratislava nach, analysiert die verschiedenen mitgliedstaatlichen und offiziellen EU-Positionen, die dabei erkennbar wurden, wirft einen Blick auf zivilgesellschaftliche Stellungnahmen, gibt einen Ausblick auf den geplanten weiteren Verlauf der Diskussionen (auch im Sinne einer inhaltlichen Ausrichtung) und liefert erste Ansätze eines historischen Vergleichs zwischen den derzeitigen und früheren Reformdebatten.

Zwischen dem 23. Juni und dem 16. September 2016 lassen sich bereits drei Phasen der Reformdiskussion unterscheiden:

- Die erste Phase, die unmittelbar nach Bekanntwerden des Ergebnisses des britischen Referendums einsetzte und bis etwa Ende Juli 2016 dauerte, kann man als Phase der „réactions à chaud“, der spontanen, gelegentlich leidenschaftlichen Reaktionen bezeichnen.

\* Prof. Dr. Hartmut Marhold, Direktor für Forschung und Entwicklung, Centre international de formation européenne, Nizza/Berlin.

1 Cécile Ducourtieux/Blaise Gauquelin: A Bratislava, un sommet européen pour « reprendre le contrôle », in: Le Monde, 16. September 2016; eigene Übersetzung.

Diese unmittelbaren Antworten auf die trotz aller Befürchtungen unerwartete britische Wählermehrheit für einen Austritt aus der EU waren nicht immer sorgfältig vorbereitet, noch weniger europaweit koordiniert und kulminierten in teils höchst anspruchsvollen Gegenentwürfen zu einer nun für möglich gehaltenen allgemeinen Infragestellung der europäischen Integration. Die erste Augusthälfte war, bei aller Erregung über die neuartige Lage, doch eine Art Sommerpause.

- Die zweite Phase der neuen Reformdebatte startete schon am 18. August 2016 mit einem Treffen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, und der deutschen Bundeskanzlerin, Angela Merkel. Damit begann bereits die Vorbereitung auf den außerplanmäßigen Gipfel in Bratislava. In den folgenden vier Wochen fanden diverse Treffen zwischen Staats- und Regierungschefs in verschiedenen Formaten statt, die bereits erkennen ließen, welche Mitgliedstaaten ähnliche Reforminteressen vertreten würden und wo es darauf ankommen würde, Bruchlinien zu verwischen.
- Die dritte Phase sind die Tage der unmittelbaren Vorbereitung des Treffens in Bratislava und der Gipfel selbst. Dieser endete mit der „Erklärung von Bratislava“ und dem „Bratislava-Fahrplan“.<sup>2</sup> Letzterer weist über den Gipfel hinaus auf weitere Planungen, die Reformdebatte bis zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge am 25. März 2017 fort- und dann hin zu einer noch unbestimmten „Vision“ zu führen. Obwohl die Staats- und Regierungschefs einen Prozess in Gang setzen wollten, ist die Debatte in den folgenden Wochen kaum noch wahrnehmbar gewesen – jedenfalls gilt das für den Europäischen Rat.

### **„Réactions à chaud“: 23. Juni bis 21. Juli 2016**

Die erste, unmittelbare Reaktion auf das Ergebnis des britischen Referendums war eine Demonstration der Einigkeit unter den Repräsentanten der EU-Institutionen, in Form einer „Gemeinsamen Erklärung“ der Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, des Europäischen Rates, Donald Tusk, des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, und des Premierministers der Niederlande, Mark Rutte (im Namen der rotierenden Ratspräsidentschaft).<sup>3</sup> Sie bekräftigten in ihrer Stellungnahme die Entschlossenheit der EU, sich durch das britische Beispiel nicht auseinanderdividieren zu lassen: „[W]ir sind vereint in unserer Antwort. Wir stehen zusammen und halten die Werte der Europäischen Union hoch, um Frieden und das Wohl der Menschen zu fördern. Die Union der 27 Mitgliedstaaten wird fortbestehen. Die Union ist der Rahmen unserer gemeinsamen politischen Zukunft. Geschichte, Geographie und gemeinsame Interessen haben uns zusammengeschweißt und auf diesem Fundament werden wir unsere Zusammenarbeit weiterentwickeln. Vereint werden wir die gemeinsamen Herausforderungen anpacken, um Wachstum zu erzeugen, Wohlstand zu schaffen und ein sicheres und geschütztes Umfeld für unsere Bürger zu gestalten.“<sup>4</sup> Die Schlüsselbegriffe sind einerseits bewahrend (im Präsens:

2 Die Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan. Bratislava, 16. September 2016.

3 Europäische Kommission: Gemeinsame Erklärung: Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments, Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates, Mark Rutte, Inhaber der Präsidentschaft des Rates[,] Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, Pressemitteilung, 24. Juni 2016, STATEMENT/16/2329.

4 Ebenda.

„sind“, „stehen“ etc.), andererseits zukunftsorientiert (im Futur: „wird“, „werden“ etc.). Weit reicht der Blick von der Gegenwart in die Zukunft in diesem Moment noch nicht; allerdings werden die Themen, die in den nächsten Monaten in den Vordergrund der Reformdebatte treten sollten, schon angedeutet: Wachstum und Wohlstand einerseits, Sicherheit andererseits – eine policy-orientierte Perspektive also, die nicht die „polity“, die konstitutionelle Architektur, sondern den Output im Blick hat.

Am Tag darauf kamen die Außenminister der sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften in Berlin zusammen. Auch wenn ihre gemeinsame Presseerklärung<sup>5</sup> kein substanzielles Reformprogramm enthielt, so war doch die Zusammenkunft als solche eine substanzhaltige Botschaft: Die Europäische Union soll sich auf die integrativen Energien zurückbesinnen, die ihre Gründung ermöglichten.

Allerdings wird auch hier der erstaunliche historische Irrtum bekräftigt, die europäische Integration habe 1957 begonnen – dabei wäre es historisch richtig, die Gründung der ersten Europäischen Gemeinschaft (für Kohle und Stahl, EGKS) als Bezugspunkt zu nennen, die 1950 durch den epochenmachenden Plan von Robert Schuman (und Jean Monnet) initiiert wurde. Der französische Außenminister sah in seinem Plan für die EGKS „die erste Etappe“ bzw. „den ersten Grundstein einer europäischen Föderation“.<sup>6</sup> Dass ausgerechnet die Außenminister der Gründerstaaten diesen Gründungsakt ignorieren, ist selbst ein fatales Zeichen für den vielfach beklagten Mangel an einem europäischen Narrativ – oder aber eine bewusste Absage an die von Schuman eröffnete Langzeitperspektive auf eine europäische Föderation.

Jedenfalls eröffnete das Treffen der Gründerstaaten eine lange Reihe von Begegnungen in unterschiedlichen Formaten, die je für sich als Botschaften wahrgenommen wurden – und dies insbesondere von den Mitgliedstaaten, die bei den jeweiligen Treffen nicht dabei waren; das galt im Folgenden besonders für die ostmitteleuropäischen (Neu-)Mitglieder, die sich später gegen die Gründerstaaten positionierten.<sup>7</sup>

Wiederum nur zwei Tage später legten die Außenminister Deutschlands und Frankreichs, Frank-Walter Steinmeier und Jean-Marc Ayrault, unter dem Titel „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“<sup>8</sup> einen zehnseitigen Plan für eine EU-Reform vor, den ersten und bisher am detailliertesten ausgearbeiteten Vorschlag. Darin wird zunächst, in den Abschnitten, die das Bedauern über den Verlust Großbritanniens und das Festhalten am Prozess der europäischen Integration betreffen, fast wörtlich die Gemeinsame Erklärung der sechs Gründerstaaten wiederaufgenommen. Dann allerdings folgen drei ausführliche Abschnitte mit Vorschlägen für (1) „[e]ine europäische Sicherheitsagenda“, den Plan einer „Sicherheitsunion, die eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik anstrebt“.<sup>9</sup>

5 Auswärtiges Amt: Gemeinsame Erklärung der Außenminister Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande am 25. Juni 2016, Pressemitteilung, 25. Juni 2016.

6 Europäische Union: Schuman-Erklärung – 9. Mai 1950.

7 Wolfgang Schäuble kritisierte Steinmeier unmittelbar nach dem Sechser-Treffen unter diesem Gesichtspunkt: „Konkret kritisierte Schäuble die Einladung Steinmeiers zu einem Treffen der europäischen Gründerstaaten zwei Tage nach dem Brexit-Referendum in Großbritannien. „Diejenigen Staaten, die nicht zu dieser Gruppe gehören, waren verunsichert und haben sich ausgeschlossen gefühlt“, sagte der CDU-Politiker. Es müsse jedoch in der jetzigen Situation „alles unterlassen werden, was die Kluft zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern vergrößert.“ Vgl. WELT.de: Schäuble zählt Steinmeier an, 2. Juli 2016.

8 Auswärtiges Amt, Jean-Marc Ayrault/Frank-Walter Steinmeier: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, 27. Juni 2016.

9 Ebenda, S. 3.

(2) „eine gemeinsame Europäische Asyl- und Einwanderungspolitik“, als Antwort auf „die zentrale Herausforderung für die Zukunft unseres Kontinents“, nämlich die „große Mobilität in Richtung Europa“;<sup>10</sup> und schließlich (3) „Wachstumsförderung und Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>11</sup> bei der „sowohl Überschuss- als auch Defizitländer [sich] bewegen [müssen]“, damit „Wachstum und Konvergenz“ die Währungsunion wieder auf ein sicheres Fundament stellen.<sup>12</sup> Allein in diesem Abschnitt wird die „Architektur“ der EU – genauer die der Währungsunion – ausdrücklich angesprochen,<sup>13</sup> d.h. die institutionelle Frage gestellt. Steinmeier und Ayrault stellen sich die Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion so vor: „Die Wirtschaftspolitik in der Währungsunion unterliegt zunehmend gemeinschaftlichen Entscheidungen. Im Gegenzug erwarten die Bürger zu Recht, dass diese Entscheidungen einer Kontrolle durch supranationale Institutionen unterliegen, die ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Kurzfristig sollte ein ständiger Präsident der Eurogruppe eingerichtet werden, der einem für die Währungsunion zuständigen Unterausschuss im Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig ist. Längerfristig sollten die Eurogruppe und ihr Präsident einem parlamentarischen Gremium gegenüber rechenschaftspflichtig sein, das aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Mitgliedern der nationalen Parlamente besteht.“<sup>14</sup> Die beiden Außenminister sprechen sich angesichts einer solchen Stärkung der Legitimität supranationaler Institutionen auch für einen gemeinsamen Haushalt der Währungsunionsmitglieder und eine gemeinsame Steuer aus: „Ein gemeinsamer Haushalt – zentraler Baustein aller erfolgreichen Währungsunionen dieser Welt – fehlt in der Architektur der Währungsunion. Unter Vermeidung dauerhafter einseitiger Transfers sollten langfristig gemeinsame Mittel zur makroökonomischen Stabilisierung zwischen den Euro-Mitgliedstaaten beitragen. Eine solche Fiskalkapazität“<sup>15</sup> sollte schrittweise und im Zuge von Fortschritten bei gemeinsamen haushalts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen aufgebaut werden.

Mit dieser Schwerpunktsetzung auf Wachstum, Investition und fiskalische Solidarität geben sich Steinmeier und Ayrault auch als Sozialdemokraten zu erkennen – der deutsche Finanzminister, Wolfgang Schäuble, setzte sich deutlich von den zuletzt zitierten Vorschlägen ab und bestand auf einer deutlich liberaleren, wettbewerbsorientierten Währungsunion, die vor allem, wenn nicht ganz und gar auf gemeinsam vereinbarte Regeln setzen sollte.<sup>16</sup> „In der ‚Welt am Sonntag‘ widersprach er sozialdemokratischen Forderungen, mit

10 Ebenda, S. 6.

11 Ebenda, S. 8.

12 Ebenda, S. 9.

13 Es bleibt zu fragen, ob nicht auch eine wirklich gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik die „Architektur“ des EU-Systems verändern müsste – diese Konsequenz war schon für die Väter der 1954 gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft offenkundig, sodass damals (1953) die „Statuten“ (der Substanz nach eine Verfassung) für eine „Europäische Politische Gemeinschaft“ erarbeitet wurden.

14 Ayrault/Steinmeier: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, 2016, S. 10.

15 Ebenda.

16 Vgl. Florian Rötzer: „Wir brauchen ein stärkeres Europa“, in: Telepolis, 4. Juli 2016: „Wolfgang Schäuble, der starke Mann in der CDU, [machte klar], an der Sparpolitik und den ‚Regeln‘ festzuhalten, aber [brachte] auch einen Vorschlag ins Spiel [...], der einen Vorstoß von Steinmeier und Ayrault und von der EU-Außenbeauftragten Mogherini (EU: ‚Eine schlagkräftige europäische Verteidigungsindustrie schaffen‘) aufgriff und verstärkte: eine größere Einheit der EU durch eine gemeinsame Rüstungspolitik und letztlich durch eine europäische Armee.“ Schäuble liegt damit immer noch auf der Linie des 1994 von ihm und Karl Lamers vorgelegten und nach beiden Autoren benannten „Schäuble-Lamers-Papiers“, das eine föderal integrierte Wirtschafts- und Verteidigungsunion, dagegen aber einen „Wettbewerbsföderalismus“ für die Sozialpolitik vorsah. Vgl. CDU/

mehr staatlichen Investitionen das Wirtschaftswachstum in Europa anzukurbeln. Es könnte nicht angehen, „die falsche Idee“ wieder zu beleben, „dass man mit neuen Schulden Wachstum auf Pump erzeugt. (...) Als ließen sich Probleme einfach wegkaufen.“<sup>17</sup> Damit kündigte sich neben der Divergenz zwischen Gründer- und ostmitteleuropäischen Staaten eine zweite Bruchlinie an, die die Reformdebatte prägen sollte – die zwischen sozialdemokratischen und liberal-konservativen Optionen.

Andererseits sprach sich Schäuble in den folgenden Tagen, nicht ohne Missverständnisse zu produzieren, für eine Beschleunigung europäischen Handelns aus und sei es um den Preis, dass dabei nur eine Kerngruppe von Mitgliedstaaten teilnahme, und – möglicherweise – sogar um den noch weit höheren Preis, dass einige Mitgliedstaaten gemeinsam handeln würden, ohne auf die europäischen Institutionen zu warten. Jedenfalls wurde Schäuble so (miss-)verstanden.<sup>18</sup>

Die deutsche Bundeskanzlerin erklärte sich am 28. Juni 2016 in ihrer Regierungserklärung vor dem Bundestag. Sie legte zunächst die Gefahr dar, die sich als Reaktion auf die Brexit-Entscheidung andeutete: „In einer solchen Situation gibt es naturgemäß viele und sich zum Teil diametral gegenüberstehende Vorschläge. Sie reichen von Forderungen, mit der europäischen Integration – man könnte fast sagen: nun erst recht – in großen Schritten voranzugehen und weitere Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene zu verlagern, bis hin zu Überlegungen, Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten zurückzuverlagern und alles dafür zu tun, dass sich die Europäische Union aus den Angelegenheiten der Mitgliedstaaten möglichst heraushält.“<sup>19</sup> In ihrer Rede trennt Merkel nicht strukturiert zwischen den Folgen des Brexit-Votums für die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich einerseits und einer jetzt notwendigen EU-Reform andererseits, kommt allerdings mehrfach auf den letzteren Aspekt zu sprechen und betont dabei vor allem drei Perspektiven: den Zusammenhalt aller 27 verbleibenden Mitgliedstaaten (was als Absage an eine Kernbildung gelten muss), das „Wohlstandsversprechen“ der EU, das eingehalten werden müsse, und die „Friedensidee“, die in Form einer effizienten Sicherheitspolitik umgesetzt werden müsse.

Der Europäische Rat (ohne britische Vertretung) trat angesichts der Brexit-Entscheidung am 29. Juni 2016 zu einem informellen Treffen zusammen, auf dem eine eineinhalbseitige Erklärung verabschiedet wurde. Die Stellungnahme der Staats- und Regierungschefs gliedert sich in sieben Punkte, wobei die ersten vier auf den Brexit direkt Bezug nehmen, während die letzten drei dem anstehenden Reflexionsprozess über die innere Reaktion der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten gelten. Dabei wird zunächst eingeräumt, dass mit dem britischen Votum „eine neue Situation“ entstanden sei, dass allerdings die „raison d'être“ der EU – Frieden, Wohlstand und Sicherheit – davon nicht beeinflusst werde. Nicht nur

CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Wolfgang Schäuble/Karl Lamers: Überlegungen zur europäischen Politik, 1. September 1994.

17 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Martin Schulz fordert „echte europäische Regierung“, 3. Juli 2016.

18 Vgl. Julian Heißler: Schäubles Idee mit Sprengpotenzial, in: tagesschau.de, 4. Juli 2016: „Wichtige Entscheidungen könnten künftig vor allem die Mitgliedsstaaten und nicht mehr die EU-Institutionen vorantreiben, sagte Schäuble im Bericht aus Berlin. Um schneller ‚sichtbare Ergebnisse‘ zu liefern, müssten notfalls Länder mit Führungsverantwortung in bestimmten Fragen vorangehen, so der Finanzminister weiter – und rief damit einige Empörung hervor.“ Vgl. zum Stand der Debatte in diesen Tagen auch Hans Monath: Soll die EU eine echte Regierung bekommen?, in: Der Tagesspiegel, 4. Juli 2016.

19 Die Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel. Berlin, 28. Juni 2016.

müsste die EU der 27 den Zusammenhalt nun erst recht fördern, sie müsste vielmehr auch „bessere Ergebnisse“ hervorbringen und dies insbesondere auf den Gebieten von „Sicherheit, Beschäftigung und Wachstum [...]. Daher werden wir heute mit einer politischen Reflexion beginnen, um Impulse für weitere Reformen im Einklang mit unserer strategischen Agenda und für die Weiterentwicklung der EU der 27 Mitgliedstaaten zu geben.“<sup>20</sup> Man kann möglicherweise im letzten Punkt der ansonsten outputorientierten Erklärung eine doppelte Perspektive erkennen, die einerseits die Effizienz politischen Handelns unter den gegebenen Bedingungen („strategische Agenda“) fordert und andererseits die Frage nach der konstitutionellen Architektur des EU-Systems („Weiterentwicklung der EU“) stellt – und zugleich offenlässt. Jedenfalls wurde bei diesem Treffen die Aussicht auf eine weitere informelle Tagung im September 2016 in Bratislava eröffnet und damit der Reformdiskussion eine erste zeitliche Zielrichtung gegeben.

Einen entschiedenen Schritt über die bis dahin abgesteckten Positionen hinaus, seien es die von Steinmeier und Ayrault oder die des Europäischen Rates, tat Schulz, indem er am 3. Juli 2016 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung eine „echte europäische Regierung“ forderte: „[D]iese EU-Regierung solle ‚der parlamentarischen Kontrolle des Europaparlaments und einer zweiten Kammer, bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, unterworfen‘ sein“.<sup>21</sup> Schulz lenkte damit den Blick entschieden auf die „polity“ und stellte die Frage nach dem politischen System der EU. Er knüpfte damit an einen Zehn-Punkte-Plan an, der unter dem Titel „Europa neu gründen“ von der SPD als persönliche Stellungnahme gemeinsam mit Sigmar Gabriel am 23. Juni 2016 veröffentlicht, aber wohl schon vor dem Brexit-Referendum fertiggestellt worden war.<sup>22</sup> Auch dort heißt es bereits, man müsse „nun weiter daran arbeiten, dass die Europäische Kommission künftig zu einer wahren europäischen Regierung umgebaut wird, eine Regierung, die parlamentarisch durch das Europaparlament und die 2. Kammer der Mitgliedsstaaten kontrolliert wird“.<sup>23</sup> Es besteht kein Zweifel, dass eine solche Konzeption ganz auf der Linie der euroföderalistischen Tradition liegt, wie sie in nicht wenigen Mitgliedstaaten, politischen Parteien und gesellschaftlichen Interessengruppen seit der Nachkriegszeit als Leitbild für europäische Integration gedient hat.

Während das gemeinsame Papier der beiden Sozialdemokraten sowohl die institutionelle Architektur der EU als auch die Frage der Kompetenzen (im sozialdemokratischen Sinne, d.h. mit dem Schwerpunkt auf ausgleichender Sozialpolitik statt liberaler Ordnungspolitik) anspricht, das Steinmeier-Ayrault-Papier den Schwerpunkt auf die Kompetenzen, die „policies“, legt (in gleichermaßen sozialdemokratischer Ausrichtung) – wie auch Schäuble, allerdings in eher konservativ-liberaler Variante – verlagert Schulz den Akzent eindeutig auf die institutionelle Fortentwicklung der EU. Mit dem Papier der beiden Außenminister und dem Entwurf von Schulz’ Alternativen sind zwei weitere Reformperspektiven, auch schon in den ersten Tagen nach dem 23. Juni 2016, offenkundig geworden: (1) die Alternative zwischen einem effizienteren, wettbewerbsföderalistischen Output des bestehenden

<sup>20</sup> Europäischer Rat: Informelle Tagung der 27. Brüssel, den 29. Juni 2016. Erklärung.

<sup>21</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung: Martin Schulz fordert „echte europäische Regierung“, 2016.

<sup>22</sup> Vgl. Sigmar Gabriel/Martin Schulz: Europa neu gründen. Für die frühere Fertigstellung des Papiers, das kein Datum trägt, spricht die Tatsache, dass dort beklagt wird, „[d]urch das Referendum in den Niederlanden zur Ukraine, durch die österreichischen Präsidentschaftswahlen und die Debatte um einen Austritt Großbritanniens aus der EU [hätten] die EU-Gegner europaweit Morgenluft gewittert“.

<sup>23</sup> Ebenda.

Gefüges von Institutionen und Kompetenzen einerseits und andererseits einer redistributionsorientierten Sozialpolitik auf europäischer Ebene; und (2) die Alternative zwischen einem outputorientierten Reformprogramm, bei dem das bestehende Institutionenengüge nicht angetastet wird, auf der einen Seite und einer konstitutionellen Architektur auf der anderen Seite, die die EU in eine föderale Union weiterentwickeln würde. Diese beiden Alternativen wurden in den folgenden Wochen maßgebend für die Reformdebatte.

Am 21. Juli 2016 reichten die vier Visegád-Staaten eine Positionsbestimmung nach, die man noch zur ersten Phase der Brexit-Reaktionen rechnen kann. Dazu eingeladen hatte die polnische Regierung schon am 11. Juli 2016.<sup>24</sup> Darin wird allerdings eine ganz andere Reformperspektive und -strategie eröffnet, die sowohl im Gegensatz zu den Positionen der sechs Gründerstaaten wie auch in Opposition zu den Vorschlägen von Ayrault, Gabriel, Schulz, Steinmeier (und auch Schäuble) steht. In ihrem Joint Statement<sup>25</sup> wenden sich die Regierungschefs der vier Länder vor allem gegen jede Form von differenzierter Integration unter den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten, gegen eine Kernbildung (wie sie bei Steinmeier und Ayrault, aber auch bei Schäuble für notwendig befunden wird), weil sie fürchten, dabei marginalisiert zu werden: „One of the worst conclusions that Member States may draw from Brexit is dividing the EU in small clubs. This could fuel the fragmentation of the EU, whose strength lies above all in its scale and coherence.“<sup>26</sup> Noch in relativ behutsamer diplomatischer Sprache ist in dem Statement davon die Rede, dass „the EU must act with due consideration and solve the problems of citizens while respecting the principles of subsidiarity and proportionality as well as the role of the national parliaments. Particularly their opinions namely yellow or orange cards should be fully taken into account by the EU institutions“.<sup>27</sup> Deutlicher wurde die polnische Regierungschefin Beate Szydło, die selbst die Aussage noch akzentuierte: Die Onlineausgabe der Deutschen Welle berichtete, dass die Visegrád-Staaten „pushed for reforms which would grant national parliaments a larger say in EU decisions. [...] We believe it's up to national parliaments to have the final word on the decisions of the European Commission“, Szydło added. ‚The EU needs to return to its roots. We need to care more about the concerns of citizens and less about those of the institutions.‘<sup>28</sup>

Gut vier Wochen nach dem Brexit-Referendum hatte sich die EU-Reformdebatte deutlich abgesetzt von der Frage, wie mit Großbritannien über dessen Austritt aus der EU verhandelt werden sollte und was das bedeuten würde. In der Debatte ging es jetzt darum, ob und wie die verbleibende EU der 27 Mitgliedstaaten sich verändern sollte. Konsens herrschte dabei lediglich in der Auffassung, dass es ein Weiter-so nicht geben dürfe – aber schnell und vielleicht begünstigt durch die Spontaneität der Reaktionen wurde auch deutlich, dass es sehr viel schwieriger sein würde, einen Konsens über die Richtung zu finden, in die sich die EU fortentwickeln sollte.

<sup>24</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Poland: Visegrad Bulletin (1/2016). Review of the most important events of the Polish V4 Presidency since 1 July 2016, 15. September 2016.

<sup>25</sup> Visegrad Group: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. Warschau, 21. Juli 2016.

<sup>26</sup> Ebenda.

<sup>27</sup> Ebenda.

<sup>28</sup> Deutsche Welle: Visegrad Group calls for EU reforms in wake of Brexit vote, 21. Juli 2016. Vgl. zum damaligen Diskussionsstand auch Kai-Olaf Lang: Die Visegrád-Staaten und der Brexit. Im östlichen Mitteleuropa herrscht Sorge angesichts des britischen EU-Austritts, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 53/2016.

## Variable Geometrie zwischen der Sommerpause und dem Bratislava-Gipfel:

**18. August bis 14. September 2016**

In den vier Wochen vor dem Treffen in Bratislava fanden diverse Begegnungen auf höchster Ebene und in sehr verschiedenen Formaten statt, offenbar in dem Bemühen, bei dem Gipfel selbst die möglichen Bruchlinien, die in der ersten Phase mehr oder weniger spontaner Reaktionen schon erkennbar wurden, durch Konsenssuche zu neutralisieren und einander zu versichern, dass der Brexit ein Einzelfall bleiben und keine Kettenreaktion auslösen werde. Damit hatte zunächst eine defensive Agenda Priorität, der gegenüber die positiven Reformaufgaben erst einmal zweitrangig erscheinen mussten.

Den Anfang dieser bi- und multilateralen Gipfeldiplomatie machte ein Treffen zwischen Donald Tusk und Angela Merkel am 18. August 2016, aber nahezu alle 27 Staats- und Regierungschefs waren in den folgenden Wochen an den Gesprächen beteiligt. Tusk traf rund die Hälfte davon persönlich, darunter auch die britische Premierministerin Theresa May; allerdings: „Interestingly, no meeting with Polish Prime Minister Beata Szydło has been announced. It remains unclear if the new Polish government will support Tusk staying on for a second term“.<sup>29</sup> Von den einzelnen Treffen zwischen Tusk und seinen Kollegen auf Regierungsebene verlautete verständlicherweise wenig.

Aber die Staats- und Regierungschefs trafen sich auch in zahlreichen anderen Runden. Eine der in der medialen Öffentlichkeit am meisten beachteten Zusammenkünfte fand an einem höchst symbolischen Ort statt: auf der italienischen Insel Ventotene. Dort wurden Altiero Spinelli und Ernesto Rossi als Widerstandskämpfer während des Zweiten Weltkriegs gefangen gehalten und brachten ihre Vision eines geeinten Europas für die Nachkriegszeit, das Manifest von Ventotene,<sup>30</sup> zu Papier. Matteo Renzi, François Hollande und Angela Merkel trafen sich hier, und – nicht viel weniger symbolisch – auf dem italienischen Flugzeugträger Giuseppe Garibaldi, dem Flaggschiff der EU-Mission Sophia zur Bekämpfung der Schlepperbanden im Mittelmeer: „Bei ihrem Dreiertreffen auf einem Flugzeugträger in Südtalien sind Symbole beinahe wichtiger als Worte.“<sup>31</sup> Einen föderalen Geist des Zusammenhalts zu beschwören und die praktische Politik auf Migration und damit verbundene Sicherheitsfragen zu konzentrieren, soweit reichte die gemeinsame Deutung der Symbolik. Allerdings bilanzierten die Beteiligten die Bedeutung ihres Treffens mit unterschiedlichen Akzenten, die sich als mögliche Bruchlinien oder doch wenigstens als Differenzierung ihrer politischen Prioritäten lesen lassen: Während die deutsche Bundeskanzlerin den Akzent auf Sicherheit, Kontrolle der EU-Außengrenzen und ökonomische Leis-

<sup>29</sup> Georgi Gotev: Tusk on tour to prepare Future of EU summit, in: EurActiv, 19. August 2016. Die letzte Bemerkung dieses Beitrags suggeriert, dass Tusk in keinem guten Einvernehmen mit der polnischen Regierung stand bzw. steht und das könnte dazu beitragen, zu erklären, warum seine Position später in Bratislava derjenigen sehr nahe kam, die die Visegrád-Länder schon bei ihrem Treffen in Warschau im Juli bezogen hatten. Ein Motiv für Tusk könnte sein, dass er die mögliche Opposition der polnischen PIS-Regierung gegen die Verlängerung seines Mandats neutralisieren wollte.

<sup>30</sup> Das Manifest wird auch heute noch vielfach als eine der Gründungsurkunden des europäischen Föderalismus betrachtet und findet sich nicht zuletzt deshalb auch auf der Homepage des Europäischen Parlaments. Vgl. Europäisches Parlament: Manifest von Ventotene. Verfasst von Altiero Spinelli, Ernesto Rossi und Eugenio Colorni während ihrer Gefangenschaft auf der Insel Ventotene im Jahr 1941.

<sup>31</sup> Regina Krieger: Flugzeugträger „Garibaldi“ – Bühne für Europas Dreiergipfel, in: Handelsblatt, 22. August 2016.

tungsfähigkeit setzte (schon ähnlich wie später die Erklärung von Bratislava),<sup>32</sup> wünschte sich Renzi mehr Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die immer noch unter den Folgen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise leiden und weiterhin in wirtschaftlich schwieriger Lage sind – eine Divergenz der Prioritäten, wie sie schon für das Steinmeier-Ayrault-Papier zwischen dessen sozialdemokratischeren Ansatz und seiner sehr reservierten Aufnahme im konservativ-liberalen Lager anklang.

Das Programm bi- und trilateraler Konsultationen, das die Bundeskanzlerin absolvierte, war letztlich kaum weniger ambitioniert als das des Präsidenten des Europäischen Rates – und diese Tatsache warf unvermeidlich wieder die Frage einer deutschen Führungsrolle in der EU auf: „Jetzt beginnt die Wiederentdeckung der Kleinen“, beschreibt der Europaexperte der Carnegie-Stiftung, Jan Techau, das Programm. Aber nicht alle sehen Merkels 15 Treffen mit EU-Kollegen allein in dieser Woche nur positiv. In Brüssel wiegeln Diplomaten zwar ab und verweisen auf den Besuch von EU-Ratspräsident Donald Tusk bei Merkel vergangene Woche und ein baldiges Treffen mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker. Man gehe gemeinsam vor. „Aber natürlich ist Merkels Engagement eine zweischneidige Angelegenheit“, sagt Techau. So könnte durchaus der Eindruck entstehen, die deutsche Kanzlerin nehme die Rolle der zentralen Maklerin ein, die eigentlich den EU-Institutionen vorbehalten sein sollte. „Die EU verträgt keinen Hegemon“, warnt auch Josef Janning, Leiter des European Council on Foreign Relations (ECFR) in Berlin, in der Zeitschrift „Parlament“.<sup>33</sup>

Merkel selbst jedenfalls sprach von einer „Phase des Zuhörens, des Verstehens, des Lernens voneinander, um die natürlich neue Balance innerhalb einer Union der 27 richtig verstehen und entwickeln zu können“.<sup>34</sup> Das galt auch für die Aufmerksamkeit, die sie den ostmitteleuropäischen Ländern widmete, in dem Bemühen, die Divergenzen, die nach dem Treffen der Gründerstaaten und der Positionsbestimmung der Visegrád-Staaten offenkundig geworden waren, zu überwinden. In Warschau traf sie zu diesem Zweck mit den Regierungschefs der Visegrád-Staaten am 26. August 2016 zusammen. Allmählich wurde bei diesen Treffen deutlich, dass ein Kompromiss unter den verschiedenen Ländergruppen und parteipolitischen Orientierungen allenfalls beim Output, bei erfolgreicherer EU-Politiken und -Aktionen denkbar ist – nicht aber bei einer Reform des politischen Systems insgesamt.

---

<sup>32</sup> Die Bundesregierung: Merkel trifft Renzi und Hollande. Sicherheit garantieren – Europa leben, 22. August 2016. Zu den weiteren Treffen der Bundeskanzlerin heißt es: „Zur Vorbereitung des Treffens in Bratislava kommt Kanzlerin Merkel mit weiteren Staats- und Regierungschefs sowie Präsidenten der EU-Institutionen zusammen. So sind am 26. August zunächst Gespräche in Warschau mit den Ministerpräsidenten Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns geplant. Am Abend empfängt die Bundeskanzlerin dann in Meseberg die Ministerpräsidenten der Niederlande, Schwedens, Finnlands und Dänemarks. Am 27. August trifft Merkel den österreichischen Bundeskanzler sowie die Ministerpräsidenten Sloweniens, Bulgariens und Kroatiens. Außerdem reist die Bundeskanzlerin am 24. und 25. August nach Tallinn und Prag.“

<sup>33</sup> EurActiv: Europa nach dem Brexit: Merkels Tour zu den Kleinen, 25. August 2016. Allerdings ist die Inanspruchnahme des Janning-Zitats durch EurActiv für diese Argumentation nicht ganz einwandfrei: Janning hat die zitierte Bemerkung in anderem Zusammenhang gemacht. Vgl. Johanna Metz: „Die EU verträgt keinen Hegemon“, in: Das Parlament, 29. August 2016.

<sup>34</sup> Die Bundeskanzlerin: „Konzentrieren auf das, was uns voranbringt“, 26. August 2016.

## Zur unmittelbaren Vorbereitung auf Bratislava

In den Tagen, bevor der Europäische Rat (mit Ausnahme der britischen Premierministerin) in Bratislava zu seiner außerordentlichen Sitzung zusammenkam, wurden die Optionen und Positionen, die schon in den Wochen zuvor erkennbar geworden waren, in prägnanterer Form vorgetragen und ergänzt.

Diese Vorbereitung auf die anstehenden Beratungen begann mit einem Brief von Tusk, der seinen Kollegen am 13. September 2016 die Einsichten vortrug, die er aus den Gesprächen mit ihnen (fast) allen gewonnen hatte.<sup>35</sup> Allerdings kommt seine Wahrnehmung des möglichen Konsenses den Standpunkten der Visegrád-Länder deutlich näher als denen, die von deutsch-französischer bzw. deutsch-französisch-italienischer Seite oder von den Gründerstaaten vorgetragen wurden. Tusks Brief ist in zwei Abschnitte gegliedert, deren erster den Blick auf die gemeinsamen Politiken, d.h. auf „policies“, richtet und darauf drängt, in Sachen Migration, Sicherheit und Wirtschaftswachstum auf EU-Ebene effizienter zu handeln – das waren in der Tat die Politikbereiche, die in fast allen vorangegangenen Gesprächen und Papieren Priorität genossen. Im zweiten Teil des Briefes wechselt die Perspektive; die Aufmerksamkeit gilt jetzt der konstitutionellen Architektur der EU, ihrer „polity“. Dabei nimmt Tusk einen Standpunkt ein, der dem der Visegrád-Länder entschieden näherliegt als dem deutsch-französisch-italienischen oder dem der Gründerstaaten. Tusk plädiert hier schon vor den Verhandlungen im Rahmen des Europäischen Rates für ein bestimmtes Ergebnis – die Rückverlagerung von Kompetenzen und Entscheidungsmacht auf die staatliche Ebene: „Aus meinen Gesprächen mit Ihnen geht klar hervor, dass die Übertragung neuer Befugnisse an die Institutionen der Union nicht das gewünschte Rezept ist. Die Wählerschaft in den Mitgliedstaaten will mehr Einfluss auf die Entscheidungen der Union. [...] Das Motto ‚weniger Macht für Brüssel‘, das in politischen Kampagnen verlockend klingt, sollte sich in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten als gestiegenes Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Union manifestieren. [...] Die Institutionen sollten die zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarten Prioritäten unterstützen und ihnen nicht ihre eigenen aufzwingen. Dies ist ein weiteres Fazit meiner Konsultationen mit Ihnen.“<sup>36</sup>

Diese ungewöhnlich einseitige Stellungnahme Tusks rief unmittelbar verärgerte Reaktionen von prominenten Abgeordneten im Europäischen Parlament hervor, so etwa von Elmar Brok und Jo Leinen, die zugleich auch Ko-Vorsitzende der Spinelli-Gruppe sind. Unter dem Titel „Mr. Tusk, your letter to EU leaders is wrong!“ schreiben die beiden Autoren am 14. September 2016: „The letter of President Tusk to the Heads of State and Government goes in the wrong direction. It suggests that the Bratislava Summit should prepare a shift of power and competences from the European Institutions to the national capitals. Europe à la carte and intergovernmentalism have shown a lack of efficiency and legitimacy in the past. Exactly the opposite is needed today.“<sup>37</sup>

Am selben Tag leistete der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, mit seiner alljährlichen Rede im Europäischen Parlament zur „Lage der Union“

<sup>35</sup> Europäischer Rat: Schreiben von Präsident Donald Tusk vor dem Gipfeltreffen in Bratislava, Pressemitteilung, 13. September 2016, Dok. 511/16.

<sup>36</sup> Ebenda.

<sup>37</sup> Spinelli-Gruppe: Elmar Brok & Jo Leinen: Mr. Tusk, your letter to EU leaders is wrong!, 14. September 2016.

2016“ einen wesentlichen Beitrag zur Vorbereitung auf „Bratislava“.<sup>38</sup> Mit kritischer Verve entwirft er ein Programm intensivierten und konzentrierten politischen Handelns, einen Aktionsplan für die nächsten zwölf Monate, mit dem die EU unter Beweis stellen soll, wie wertvoll und nützlich sie auch für die Mitgliedstaaten ist. Allerdings lenkt Juncker den Blick zuvor in ungewöhnlich besorgter Weise auf den Stand der Beziehungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, diesen untereinander und jenen zu ihren Bürgern: „Ich habe mehrere Jahrzehnte europäischer Integration miterlebt. Es gab viele starke Momente. Und natürlich gab es auch schwierige Zeiten und Krisenzeiten. Aber nie zuvor habe ich so wenige Gemeinsamkeiten zwischen unseren Mitgliedstaaten gesehen. So wenige Bereiche, bei denen sie sich darauf einigen können, zusammenzuarbeiten. Nie zuvor habe ich so viele Spitzenpolitiker nur von ihren innenpolitischen Problemen reden hören, wobei Europa stets nur beiläufig erwähnt wurde – wenn überhaupt. Nie zuvor habe ich erlebt, dass Vertreter der EU-Institutionen ganz andere Prioritäten setzen – manchmal sogar in direktem Widerspruch zu den nationalen Regierungen und den nationalen Parlamenten. Gerade so, als gäbe es kaum noch Schnittpunkte zwischen der EU und den Hauptstädten ihrer Mitgliedstaaten. Nie zuvor habe ich nationale Regierungen derart von populistischen Kräften geschwächt und von drohenden Wahlniederlagen gelähmt gesehen. Nie zuvor habe ich so viel Spaltung und so wenig Gemeinsinn in unserer Union gesehen.“<sup>39</sup> Wenige Zeilen später beklagt er „die tragische Spaltung, die in den vergangenen Monaten zwischen Ost und West eingetreten ist“.<sup>40</sup>

Die Konsequenz, die Juncker aus dieser Lagebeurteilung zieht, ist ein entschiedenes Plädoyer für einen besseren Output: „Deshalb schlage ich eine positive Agenda konkreter europäischer Maßnahmen für die nächsten zwölf Monate vor. Denn ich glaube, dass die nächsten zwölf Monate entscheidend sind, wenn wir unsere Union wieder zusammenführen wollen. [...] Die nächsten zwölf Monate werden entscheidend dafür sein, ein besseres Europa zu schaffen: ein Europa, das beschützt, ein Europa, das die europäische Lebensweise bewahrt, ein Europa, das die Bürgerinnen und Bürger stärkt, ein Europa, das sich nach innen wie außen verteidigt, und ein Europa, das Verantwortung übernimmt.“<sup>41</sup>

Zwar leugnet Juncker nicht, dass es auch darüber hinaus um die Systemfrage geht: „Ja, wir brauchen eine langfristige Vision. Und die Kommission wird eine solche Zukunftsvision im März 2017 – rechtzeitig zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge – in einem Weißbuch darlegen. [...] Eine Vision allein reicht aber nicht aus.“<sup>42</sup> Jetzt sei die Aufgabe prioritär, durch konkretes Handeln zu überzeugen.

Die Aktionen, an die Juncker denkt, schließen die Verdoppelung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) von 315 auf mehr als 600 Mrd. Euro ebenso ein wie die Beschleunigung der „Digitalen Agenda“. Sie reichen von der zügigen Implementierung des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes bis zum Abschluss der transatlantischen Freihandelsverträge mit Kanada und den USA.

<sup>38</sup> Europäische Kommission: Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das beschützt, stärkt und verteidigt. Straßburg, 14. September 2016, SPEECH/16/3043.

<sup>39</sup> Ebenda.

<sup>40</sup> Ebenda.

<sup>41</sup> Ebenda.

<sup>42</sup> Ebenda.

Junckers Antwort auf die „Bratislava-Frage“ ist damit eindeutig outputorientiert: Eine Reform der EU ist nicht als Systemreform nötig – oder jedenfalls nicht prioritär – sondern als Reform ihrer Arbeitsweise, Effizienz und Handlungsfähigkeit.

Schließlich, wie so oft im Lauf der europäischen Integration, kam es zu einem deutsch-französischen Treffen, bei dem eine gemeinsame Position beider Länder abgestimmt wurde. Das deutsch-französische Positionspapier trug bereits alle Züge eines kleinsten gemeinsamen Nenners: „Der Französische Präsident rief die drei Prioritäten für diesen Gipfel in Bratislava, der Hauptstadt der Slowakei, in Erinnerung: Die ‚äußere und die innere Sicherheit Europas, die wirtschaftliche Zukunft und die Jugend‘, bestätigte François Hollande. Die beiden Staats- und Regierungschefs anerkannten, dass sich Europa an einem Schlüsselmoment seiner Existenz befindet. Es gehe in diesen Fragen darum, den ‚Zusammenhalt der europäischen Gesellschaft‘ zu demonstrieren, sagte die deutsche Bundeskanzlerin.“<sup>43</sup> Drei Prioritäten waren demnach Konsens. Die Frage nach der konstitutionellen Gestalt der EU verschwand gänzlich von der Agenda – zumindest für einige Politiker (Ayrault, Schulz, Steinmeier und Tusk) und die Visegrád-Länder hatte sie dort gestanden, wenn auch in gegensätzlicher Absicht.<sup>44</sup> Die Anspielung Merkels auf den sozialen Zusammenhalt, die in der französischen Berichterstattung eine Konvergenz mit der französischen Position suggeriert, fehlt übrigens im Bericht der Bundesregierung über das Treffen, was ein weiteres Indiz für die unterschiedlichen Auffassungen der sozialistischen französischen und konservativ dominierten deutschen Regierung sein könnte.<sup>45</sup>

Dass Italien bei dieser deutsch-französischen Positionsbestimmung nicht (mehr) dabei war – anders als wenige Wochen zuvor in Ventotene – wurde als Zeichen der Missschwung zwischen Renzi auf der einen und Hollande und Merkel auf der anderen Seite interpretiert: „Ursprünglich sollte der italienische Premierminister, Matteo Renzi, an der gemeinsamen Pressekonferenz von Frankreich und Deutschland teilnehmen, ganz auf der Linie der sommerlichen Zusammenkunft der drei Staats- bzw. Regierungschefs in Ventotene, zur Vorbereitung auf den Gipfel von Bratislava. Renzi verzichtete schließlich darauf, um seine abweichende Haltung in Sachen Wirtschafts- und Immigrationspolitik zu markieren.“<sup>46</sup>

## Bratislava

Tatsächlich brachte der Gipfel von Bratislava keine neuen Perspektiven und Optionen (geschweige denn „Visionen“) in die Reformdebatte ein, sondern reduzierte die bisher vorgetragenen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner – und dass dieser kein großer sein konnte, hatten die Kontroversen der Sommermonate hinreichend deutlich gemacht. Selbst die formale Gestalt des Gipfelergebnisses ist rustikal: Die Erklärung ist ein Einseiter und der Fahrplan, die „Roadmap“, besteht aus einer dreiseitigen Liste von Stichpunkten.

43 Philippe Wojazer: UE: Hollande et Merkel se concertent sur l'avenir de l'Europe, in: rfi, 15. September 2016; eigene Übersetzung.

44 Bei den Erstgenannten in der Absicht einer weiteren Europäisierung, bei den Letzteren in der Absicht einer Renationalisierung.

45 Das Papier von Steinmeier und Ayrault wurde von der konservativ dominierten deutschen Regierungspolitik nicht besonders gnädig aufgenommen, weil es von zwei Sozialdemokraten stammt.

46 Europaforum.lu: Sommet de Bratislava – Une déclaration, une feuille de route, l'unité affichée entre la France et l'Allemagne alors que l'Italie prend ses distances et une déclaration commune du groupe de Višegrad qui veut peser sur l'avenir de l'UE, 16. September 2016; eigene Übersetzung.

Die Botschaft der Erklärung ist bemerkenswert dünn: „Die EU ist zwar nicht fehlerfrei, doch ist sie das beste Instrument, über das wir verfügen, um die neuen vor uns stehenden Herausforderungen zu bewältigen. Wir benötigen die EU, um nicht nur Frieden und Demokratie, sondern auch die Sicherheit unserer Bürger zu gewährleisten. Wir benötigen die EU, um ihren Bedürfnissen besser zu genügen, ihrem Wunsch, in ganz Europa frei zu leben, zu studieren, zu arbeiten, zu reisen und zu Wohlstand zu gelangen, besser zu entsprechen und um Nutzen aus dem reichen kulturellen Erbe Europas zu ziehen.“<sup>47</sup> Eine „Vision“ Junckers wurde für seine Rede zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge am 25. März 2017 angekündigt, womit das Ziel der Reformdebatte erreicht sein soll: „Wir haben in Bratislava vereinbart, unseren Bürgern in den kommenden Monaten die Vision einer attraktiven EU, der sie vertrauen und die sie unterstützen können, aufzuzeigen. Wir sind überzeugt, dass wir über den Willen und die Fähigkeit verfügen, um dies zu erreichen.“<sup>48</sup> Bis dahin gelte der Fahrplan als Arbeitsprogramm zur Umsetzung der „Kernprioritäten“.

Er geht darüber kaum hinaus, sondern liest sich wie eine reduzierte Version von Junckers Rede über das, was in den kommenden zwölf Monaten getan werden sollte, mit Absichtserklärungen etwa zur definitiven Einführung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, zur „Verlängerung“ (aber nicht „Verdoppelung“) des EFSI und zur „Verstärkung der EU-Zusammenarbeit im Bereich der externen Sicherheit und der Verteidigung“ mittels eines „konkreten Umsetzungsplan[s] für Sicherheit und Verteidigung“ etc.<sup>49</sup>

Unter diesen Umständen ist es vielleicht aufschlussreicher, sich an das zu erinnern, was in den beiden Texten von Bratislava nicht erwähnt wird: Das ist zum einen die Frage von mehr oder veränderter Solidarität im Bereich von Wirtschaft, Finanzen und Steuern – eine sozialdemokratische Wende, die die Divergenzen zwischen Frankreich und Deutschland sowie Norden und Süden überbrücken könnte, ist offenbar nicht konsensreif. Außerdem findet sich kein Hinweis auf eine Stärkung der institutionellen Struktur der EU, auf irgendwelche Kompetenz- oder Legitimitätsverlagerungen, auf Machtfragen zwischen Mitgliedstaaten und Union oder auf die Vorstellung einer europäischen Regierung. Eine Änderung der Verträge, die doch durch solche Reformen notwendig impliziert würde, liegt jenseits des Horizontes, der mit dieser Reformdebatte anvisiert wird. Damit wird auch die Kluft zwischen Ost und West, d.h. zwischen denen, die eine Lösung der EU-Krise in einer stärkeren Integration sehen, und solchen, die umgekehrt für eine Renationalisierung eintreten, weder entschieden noch überbrückt, sondern nur verdrängt.

Bedenklicher noch war, dass der ohnehin schon auf einige wenige Politikfelder beschränkte Minimalkonsens durch ein separates Positionspapier der Visegrád-Staaten bereits wieder aufgebrochen wurde. Darin wird die Frage des Verhältnisses von Mitgliedstaaten und Union ausdrücklich noch einmal aufgeworfen – und beantwortet: Die vier mittel-europäischen Länder (darunter mit der Slowakei das die rotierende Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2016 innehabende Land) bestehen darauf, wie schon im Juli 2016, dass politische Entscheidungsmacht auf die staatliche Ebene zurückverlagert und dass deshalb jeder Integrationsfortschritt im Sinne einer Stärkung der EU-Institutionen verhindert werden müsse. Der gegenwärtige Reformprozess muss in ihren Augen gesehen werden als „an

<sup>47</sup> Die Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 2016, S. 1.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 5.

opportunity to improve the functioning of the EU: relations between European institutions, relations between European institutions and Member States and the EU's political agenda".<sup>50</sup> Unter der Überschrift „Strengthening democratic legitimacy“ und „strengthen the role of national parliaments“ stellen sie fest, dass „current challenges of the Union prove that Europe can only be strong if the Member States and their citizens have a strong say in the decision-making process. [...] Integration within smaller groups of Member States will only weaken the EU both internally and on the global stage. At the same time it is fundamental that the diversity of the Member States is maintained“.<sup>51</sup>

Aber selbst die „V4“ (die vier Visegrád-Staaten) sind keine homogene Gruppe. Auf der einen Seite steht Viktor Orbán, der mit polnischer Unterstützung die Renationalisierung europäischer Kompetenzen ins Zentrum seines EU-Reformprojekts stellt, in der Erwartung, damit europafeindlichen politischen Kräften, wie sie in Großbritannien erfolgreich waren, ihr wichtigstes Argument zu entziehen. Auf der anderen Seite stand und steht zunächst der slowakische Regierungschef Robert Fico, der während der EU-Ratspräsidentschaft seines Landes und vor allem auf dem Gipfel in Bratislava erfolgreicher Vermittler eines Konsenses sein wollte. Er wird aber auch von der tschechischen Regierung unterstützt, nicht zuletzt wegen der hohen Abhängigkeit der tschechischen Wirtschaft von guten Beziehungen zu Deutschland – jedenfalls sieht die französische Tageszeitung Le Monde die Interessenlage so und beruft sich dabei auf Martin Michelot, den Stellvertretenden Direktor des Prager Thinktanks Europeum.<sup>52</sup>

„Prague has also distanced itself. The Czech Republic is economically so dependent on Germany that it benefits de facto from a lower political margin of maneuver on European issues. And ,the confrontation between the V4 countries and the Commission is increasingly perceived as artificial' by the Czech Republic and Slovakia, says Martin Michelot [...]. ,They do not want to be led further in this confrontation by Poland and Hungary', he adds.“<sup>53</sup>

## Von Bratislava nach Malta

Nach Bratislava schien die Debatte zu erlahmen und auch beim nächsten regulären Treffen des Europäischen Rates am 20./21. Oktober 2016 wurde nicht mehr über eine EU-Reform diskutiert. In den Schlussfolgerungen findet sich kein Wort zum Bratislava-Prozess, nur Tusks Bericht vor dem Europäischen Parlament erwähnt am Schluss: „Lassen Sie mich abschließend das Gipfeltreffen der 27 Staats- und Regierungschefs der EU, das im September in Bratislava stattfand, in Erinnerung rufen. Wir kamen informell zusammen, um die Zukunft Europas im Lichte des Brexit-Referendums im Vereinigten Königreich zu erörtern. Wie auch dem Bratislava-Fahrplan zu entnehmen ist, wurde auf dem Gipfeltreffen eine Reihe von Maßnahmen zur Bewältigung der größten Anliegen der Europäer beschlossen: Migration, sowohl innere als auch äußere Sicherheit und wirtschaftliche Sorgen. Jetzt ist es an den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen, den Fahrplan umzusetzen;

<sup>50</sup> Visegrad Group: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. Bratislava, 16. September 2016.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> Ducourtieux/Gauquelin: A Bratislava, un sommet européen, 2016; EUROPEUM: Le Monde: quoted in In Bratislava, an European summit to “take control”, 16. September 2016.

<sup>53</sup> Ebenda.

und wir haben auch bereits damit begonnen. Die EU hat am 5. Oktober das Klimaschutz-übereinkommen von Paris ratifiziert. Am Tag danach wurde in Rekordzeit die Europäische Grenz- und Küstenwache ins Leben gerufen.“<sup>54</sup>

In den Schlussfolgerungen des darauffolgenden Europäischen Rates vom 15. Dezember 2016 findet sich ebenfalls keinerlei Hinweis auf den Bratislava-Prozess.<sup>55</sup> Das informelle Treffen des Europäischen Rates am 3. Februar 2017 auf Malta (dem Land, das in der ersten Hälfte dieses Jahres die Ratspräsidentschaft innehat) sollte die entscheidende Etappe auf dem Weg von „Bratislava“ nach „Rom“ sein. Die Reformfrage wurde dabei allerdings von zwei anderen drängenden Herausforderungen weit in den Hintergrund gedrängt: Die eine war die immer noch akute Flüchtlingsproblematik, die natürlicherweise gerade auf Malta an die Spitze der Agenda drängte. Das zweite Problem war der neue US-amerikanische Präsident, Donald Trump, nicht nur wegen seiner kritischen Äußerungen zur EU und NATO, sondern wegen der Unkalkulierbarkeit seiner Politik überhaupt. Diese Prioritätenfolge kam auch im Verlauf des einstöckigen informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs zum Ausdruck: Der Vormittag war der Migrationsfrage gewidmet, beim Mittagessen wurde über die USA gesprochen und erst am Nachmittag ging es um die Vorbereitung einer „Reform-Vision“.

Schon in seinem Einladungsbrief vom 31. Januar 2017 hatte Tusk diese Reihenfolge der Themen festgelegt. Auf die Reformproblematik geht er erst ein, nachdem die anderen, aktuelleren Probleme angesprochen sind, und dann auch nur in sehr allgemeinen Worten: „In Rom sollten wir mit Nachdruck diese beiden grundlegenden, doch vergessenen Wahrheiten bekräftigen: Erstens haben wir Europa geeint, um eine weitere historische Katastrophe zu verhindern, und zweitens sind die Zeiten der europäischen Einheit die besten Zeiten in der gesamten jahrhundertelangen Geschichte Europas. Es muss unmissverständlich klargestellt werden, dass die Auflösung der Europäischen Union nicht zur Wiederherstellung von irgendwelchen mythischen Staaten führt, die über ihre volle Souveränität verfügen, sondern dazu, dass diese Staaten de facto in Abhängigkeit von den großen Supermächten USA, Russland und China geraten. Nur gemeinsam können wir völlig unabhängig sein.“<sup>56</sup>

Das ausführliche Zitat aus dem Einladungsschreiben mag auch deshalb gerechtfertigt sein, weil diesen Worten dann nichts Weiteres hinzugefügt wurde – förmliche Schlussfolgerungen gab es nach diesem informellen Treffen des Europäischen Rates nicht. In den Mitteilungen über die Ergebnisse liegt der Schwerpunkt ganz eindeutig auf der Migrationsproblematik; dazu wurde auch eine „Erklärung von Malta“ verabschiedet.<sup>57</sup> Der Bericht über das Treffen stellt lapidar fest: „Vorbereitungen für den 60. Jahrestag der Römischen Verträge. Am Nachmittag befassten sich die 27 Staats- und Regierungschefs mit der Vorbereitung des bevorstehenden 60. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge am

<sup>54</sup> Europäischer Rat: Bericht von Präsident Donald Tusk an das Europäische Parlament über die Tagung des Europäischen Rates vom 20./21. Oktober 2016, Pressemitteilung, 26. Oktober 2016, Dok. 614/16.

<sup>55</sup> Vgl. Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (15. Dezember 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 34/16.

<sup>56</sup> Europäischer Rat: „Vereint stehen wir, getrennt fallen wir“: Schreiben von Präsident Donald Tusk an die 27 Staats- und Regierungschefs der EU zur Zukunft der EU vor dem Gipfeltreffen in Malta, Pressemitteilung, 31. Januar 2017, Dok. 35/17.

<sup>57</sup> Europäischer Rat: Erklärung von Malta, abgegeben von den Mitgliedern des Europäischen Rates, über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute. Valletta, 3. Februar 2017.

25. März 2017. Die Beratungen bauten auf den politischen Überlegungen über die Zukunft der EU mit 27 Mitgliedstaaten auf, die unmittelbar nach dem Votum des Vereinigten Königreichs für einen Austritt aus der EU vom 23. Juni 2016 eingeleitet und am 16. September 2016 in Bratislava fortgesetzt wurden.<sup>58</sup> Im Anschluss an diesen Absatz (und weitere Verweise auf Tusks Brief) wird der Leser auf die „Politische Reflexion über die Zukunft der Europäischen Union“ verwiesen – dabei handelt es sich allerdings um einen Text, in dem keineswegs solche Reflexionen angeboten werden, sondern eine Chronologie der Beratungen zur EU-Reform seit dem Brexit-Referendum.<sup>59</sup>

Einige wenige Anhaltspunkte für eine inhaltlich bedeutsame Diskussion finden sich in der Verlautbarung der Bundesregierung zu „Malta“: „Die Staats- und Regierungschefs sprachen darüber, welche Art von Erklärung sie aus diesem Anlass [des 60. Jahrestags der Römischen Verträge] verabschieden wollen. Dabei gehe es um einen Zeitraum von etwa zehn Jahren, ‚für den wir sagen wollen, wie und in welche Richtung es gehen soll‘, erklärte Merkel nach den Gesprächen. Ein Baustein werde die Agenda von Bratislava sein. Darüber hinaus gehe es um die Frage, in welcher Rolle sich die EU in der Welt sehe, so die Kanzlerin weiter. ‚Welchen Beitrag will sie zur Globalisierung leisten, welchen Bündnissen will sie angehören, und welche Auffassung hat sie von der multilateralen Zusammenarbeit?‘“ Merkel bekräftigte ihre Ansicht, dass es eine Europäische Union der verschiedenen Geschwindigkeiten geben werde, „dass nicht alle immer an denselben Integrationsstufen teilnehmen werden.“<sup>60</sup> Darin lassen sich drei Themenkreise erkennen: zum einen das Selbstverständnis der EU im Blick auf die innereuropäischen Verhältnisse; zum zweiten die Außenbeziehungen der EU; zum dritten – und das scheint eine neue Perspektive, jedenfalls der Bundeskanzlerin,<sup>61</sup> zu sein – die Einsicht in die Unausweichlichkeit differenzierter Integration.<sup>62</sup>

Auch andere Mitgliedstaaten, darunter insbesondere „Alt-Mitglieder“ der EU, haben sich für diese letztere Option ausgesprochen, wie die französische EU-Nachrichten-Plattform „Toute l’Europe“ weiß: „Die Wiederkehr des Europas der ‚verschiedenen Geschwindigkeiten‘ [...] Die Gründerstaaten Europas [...] sowie Spanien und Portugal haben sich für eine differenzierte Integration ausgesprochen. Angela Merkel war zu diesem Punkt am deutlichsten.“<sup>63</sup> Die Benelux-Länder haben sich mit einem eigenen Statement dem Plädo-

58 Europäischer Rat: Informelles Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der EU, Malta, 3.2.2017.

59 Europäischer Rat: Politische Reflexion über die Zukunft der Europäischen Union; das ist nichts anderes als eine Chronologie der in diesem Text näher analysierten Entwicklungen.

60 Die Bundeskanzlerin: EU-Gipfel in Malta. Der EU eine Zukunft geben, 3. Februar 2017.

61 Peter Müller: Merkel setzt auf ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten, in: Spiegel Online, 4. Februar 2017: „Ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, die Idee ist nicht neu, neu ist aber, dass die Kanzlerin sich so eindeutig dafür ausspricht.“ Für die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) kam Merkels Wende offenbar zu überraschend, als dass sie für glaubwürdig gehalten wurde: Der „Ratsbericht“, den die KAS kurz danach veröffentlichte, erwähnt zwar die Bereitschaft der Benelux-Staaten, differenzierte Integration anzuvieren, nicht aber die der Kanzlerin. Vgl. Hardy Ostry/Kai Zenner/Oliver Morwinsky: Valletta-Gipfel: weitere Weichenstellungen für die Zukunft der Europäischen Union. Informeller Europäischer Ratsgipfel vom 3. Februar 2017, Konrad-Adenauer-Stiftung: Ratsbericht, Februar 2017.

62 Die gleichen drei Punkte finden sich auch im Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel zu den Treffen. Damit bestätigt sich, dass diese Eckpunkte für die Haltung der Bundesregierung strukturierend sind. Vgl. Die Bundeskanzlerin: Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel beim informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union. Valletta, 3. Februar 2017.

63 Toute l’Europe: Donald Trump, migrations, avenir de l’Europe : réunis à Malte, les Européens essaient de limiter leurs divisions, 6. Februar 2017; eigene Übersetzung.

yer für differenzierte Integration angeschlossen.<sup>64</sup> Die französische Zeitschrift „Les Echos“ deutet an, weshalb diese Wende zur differenzierten Integration vollzogen wurde:<sup>65</sup> Es sind die Divergenzen vor allem zwischen Ost und West, die Integrationsfortschritte mit allen EU-Mitgliedern praktisch unmöglich machen.<sup>66</sup>

Nicht zuletzt hat sich Juncker die Option differenzierter Integration zu eigen gemacht, zunächst bei einer Rede an der Universität Louvain-la-Neuve,<sup>67</sup> dann auch in dem Weißbuch zur EU-Reform, das die Kommission – früher als erwartet – am 1. März 2017 vorgelegt und dessen Thesen Juncker im Europäischen Parlament vorgetragen hat.<sup>68</sup>

Dieses Papier, die wohl letzte wichtige Etappe auf dem Weg von Bratislava nach Rom, versteht sich nicht als entschiedenes Plädoyer für eine bestimmte Zielvorstellung zukünftiger europäischer Integration, sondern als Aufforderung, vor allem an die Mitgliedstaaten, sich zwischen verschiedenen Optionen künftiger europäischer Ordnung zu entscheiden. Nach einer kurzen Übersicht über die Herausforderungen, denen sich Europa vermutlich in der kommenden Generation gegenüber sieht, werden fünf Szenarien erörtert, die ein Europa entwerfen, das auf unterschiedliche Weise und mehr oder weniger in den Stand versetzt würde, sich diesen Zukunftsaufgaben gewachsen zu zeigen. Die Skala reicht von einem bloßen „Weiter-so“ (Szenario 1) über eine Reduktion der Zusammenarbeit auf den Binnenmarkt (Szenario 2), differenzierte Integration um eine Kerngruppe, die einen höheren Integrationsgrad anstrebt, (Szenario 3) und die Konzentration auf einige wenige Politikfelder (wie die Wirtschafts- und Währungsunion sowie eine Verteidigungsunion), die dann aber mit deutlich mehr Kompetenz und Effizienz europäisch gesteuert würden, (Szenario 4) bis hin zu einer umfassenden politischen Weiterentwicklung der EU auf allen Gebieten (Szenario 5). Die zeitliche Perspektive, die das Weißbuch eröffnet, reicht weit über den 60. Jahrestag der Römischen Verträge hinaus – bis Ende 2017 soll eine öffentliche Debatte geführt werden, die dann in Entschlüsse des Europäischen Rates münden soll, sodass anschließend die Realisierung des letztlich ausgewählten Szenarios auf den Weg gebracht

64 Die Benelux-Länder: Benelux vision on the future of Europe, Pressemitteilung, 3. Februar 2017.

65 Toute l'Europe beruft sich auf Les Echos: „Das Ziel einer solchen Wende, erklärt Les Echos, ist es, eine Integration mit verschiedenen Abstufungen zu erlauben, mit einem weiterentwickelten europäischen Aufbauwerk für diejenigen, die ein solches wünschen. Dies sollte Europa erlauben, sich schneller als zum jetzigen Zeitpunkt zu festigen, bei dem die Unstimmigkeiten zwischen den 28 Mitgliedstaaten, vor allem zwischen denen im Westen und Osten, jeglichen Fortschritt des europäischen Projekts mühsam machen.“ Vgl. Toute L'Europe: Donald Trump, migrations, avenir de l'Europe, 2017; eigene Übersetzung.

66 Max Hofmann: German Chancellor Merkel 'working to hold the EU together', in: Deutsche Welle, 8. Februar 2017: „Szydło and her country are normally opponents of this idea, but she did not contradict Merkel this time.“ Das bezieht sich auf Merkels Besuch in Warschau am 7. Februar. Wesentlich deutlicher wurde der Vorsitzende der polnischen Regierungspartei Jarosław Kaczyński. Vgl. EURACTIV.com: Poland's Kaczynski warns two-speed Europe leads to 'breakdown', 9. Februar 2017. Diese Debatte hat auch im Europäischen Parlament Furore gemacht: „Mehr Integration oder doch ein Europa der zwei Geschwindigkeiten? Eine tiefe Kluft offenbart sich zwischen EU-Abgeordneten, die zurzeit eine Zukunftsvision für die EU ausarbeiten. [...] In Straßburg trafen vor wenigen Stunden die entgegengesetzten Zukunftsvisionen Europas aufeinander: Mercedes Bresso (Sozialisten und Demokraten, S&D) und Elmar Brok (Europäische Volkspartei, EVP) wollen die Einheit der 27 Mitgliedsstaaten wahren. Der Fraktionsvorsitzende der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), Guy Verhofstadt, hingegen sprach sich für ein Europa der zwei Geschwindigkeiten aus, angeführt von der Euro-Zone.“ Vgl. Georgi Gotev: Zukunftsdebatte: Dicke Luft im EU-Parlament, in: EURACTIV.com, 14. Februar 2017.

67 Vgl. u.a. Zeit Online: Juncker wirbt für Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, 23. Februar 2017.

68 Europäische Kommission: White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, COM(2017)2025.

werden kann: „This should help decide on a course of action to be rolled out in time for the European Parliament elections in June 2019.“<sup>69</sup>

### **Schlussfolgerungen: steiniger Weg zum Minimalkonsens**

Das Brexit-Votum hat nicht nur eine neue EU-Reformdebatte ausgelöst; es hat vor allem deutlich gemacht, in wie unterschiedliche Denkrichtungen sich verschiedene Interessengruppen bewegen, sodass eine substanzelle Reform der EU insgesamt, wie sie bei früheren Anläufen zur Diskussion stand, als nahezu aussichtslos erscheint.

Zunächst und vor allem sind die Mitgliedstaaten uneinig in der Frage, ob Europa stärker oder schwächer integriert sein sollte. Eine Option wäre es, die EU in ein deutlich machtvoller politisches System zu transformieren, das tatsächliche Autonomie (nicht Souveränität) gegenüber den Mitgliedstaaten erhielte und den europäischen Bürgern gegenüber direkt verantwortlich wäre. Schulz' Plädoyer für eine europäische Regierung, kontrolliert von einem Zweikammerparlament, kommt dem nahe, aber auch Steinmeier und Ayrault wagen einige Schritte in diese Richtung, zumindest im Rahmen der Eurozone. Die Anwälte einer solchen Option sind davon überzeugt, dass die Kompetenzen von Mitgliedstaaten und EU weiter entflochten werden müssen und dass die Union sichtbar, identifizierbar und verantwortlich sein muss für ihr eigenes Handeln und nicht nur darstellbar sein darf als Sündenbock für staatliches Politikversagen. Nur so könne populistisch und demagogisch initiierte Feindseligkeit gegen die EU wirksam bekämpft werden, nur so könne der EU die lebensnotwendige Legitimität wieder zuwachsen.

Die entgegengesetzte Option, vorwiegend von den Visegrád-Ländern, aber auch von den populistischen Parteien in Westeuropa (und denen, die ihnen Gehör schenken) vorge tragen, verweigert der EU eigene, autonome Legitimität aus prinzipiellen und taktischen Gründen und setzt auf eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die staatliche Ebene. Da es keine genuin europäische Legitimität gäbe, müssten die Nationen und ihre Staaten mehr Verantwortung für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben erhalten. Deshalb sollte die EU sich mehr in Richtung auf eine internationale Organisation entwickeln, auf supranationale Systemansprüche verzichten und stattdessen auf Kooperation und gegenseitigen guten Willen setzen. Es ist schwierig sich auszudenken, wie diese fundamentale Differenz überwunden werden kann.

Eine zweite Spaltung betrifft die Frage, ob das Problem durch weiter differenzierte Integration zu lösen ist. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die wenigstens einen Kern, eine Avantgarde oder eine flexible Pioniergruppe (wie auch immer die Begriffe gewählt werden mögen, im Rückgriff auf die diversen einschlägigen Projekte aus der Vergangenheit) bis zum Integrationsniveau einer Föderation weiterentwickeln wollen. Die meisten unter ihnen sehen darin nicht einen exklusiven, sondern einen dynamischen Integrationsansatz, der nicht auf Dauer die EU teilen soll – in einen föderal integrierten und einen national organisierten Teil – vielmehr soll eine solche Avantgarde unter Beweis stellen, dass das Integrationsmodell erfolgreich ist und damit Attraktivität auf die anderen ausübt, die zunächst nicht an eine solche Lösung glauben. Allerdings ist diese Strategie nur im Sinne der

---

<sup>69</sup> Ebenda, S. 26.

Avantgarde-Befürworter plausibel, denn ihre Gegner leugnen ja nicht nur die Effizienz, sondern auch die Legitimität eines solchen Ansatzes.

Drittens liegen die Positionen weit auseinander in der Frage, ob überhaupt das konstitutionelle Ensemble aus EU und Mitgliedstaaten Gegenstand der Reform sein soll oder lediglich die Effizienz des politischen Handelns in den gegebenen Strukturen. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die ihre Hoffnung auf tatkräftigere und überzeugendere Aktivitäten der EU legen, auf der anderen die, welche die Legitimität der EU durch höheren demokratischen Input stärken wollen. Zu der ersten Gruppe gehört Juncker (und sei es aus realistischem Pessimismus hinsichtlich der Chancen einer baldigen Systemreform). Er ist der Ansicht, dass eine bessere Bilanz des Outputs auf europäischer Ebene die Bürger davon überzeugen werde, dass es sich lohnt, Mitglied der EU zu bleiben. Ein solcher Beweis für erfolgreiches Handeln werde einen weiteren „-exit“ vermeiden und zugleich die Attraktivität eines europafeindlichen Populismus vermindern.<sup>70</sup> Andere, wie Schulz, optieren für eine höhere Akzeptanz und Legitimität der europäischen Institutionen, wenn sie aus direkten Wahlen hervorgehen und der direkte Einfluss von Wahlentscheidung und politischem Handeln für jeden erkennbar ist. Aus solchen Wahlen hervorgegangen, könnten sich eine europäische Regierung und ein Europäisches Parlament auf die Legitimität ihres Zustandekommens verlassen und in diesem Vertrauen die Politik umsetzen, für die sie gewählt wurden. Diese beiden Optionen müssen sich nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließen, aber es handelt sich zumindest um eine Wahl zwischen unterschiedlichen Prioritäten. Mindestens bis nach dem Gipfel von Bratislava (d.h. bis Ende 2016) lag die Priorität des Europäischen Rates, aber auch der Europäischen Kommission eindeutig auf der Output-Option.

Viertens ist auch der Gegensatz zwischen einer eher sozialdemokratischen und einer eher liberal-konservativen Europapolitik offensichtlich geworden. Renzi, Hollande und die deutsche SPD, als kleinerer Partner in der deutschen Großen Koalition, sind, ähnlich wie andere, meist südländische EU-Mitgliedstaaten, davon überzeugt, dass Europa auch auf dem Gebiet sozialer materieller Solidarität (mehr) liefern muss – das ist eine der Botschaften des Steinmeier-Ayrault-Papiers. Andernfalls würden größere Teile der europäischen Gesellschaften sich von der EU endgültig abwenden und populistischer Demagogie zum Opfer fallen. Andere, wie Merkel, Schäuble, aber auch Ostmitteleuropäer – empfinden weniger die Verpflichtung, ihren ökonomischen Erfolg mit anderen zu teilen, weil sie überzeugt sind, dass sie diesen ihren eigenen Anstrengungen, ihren Opfern, ihrer Disziplin und ihrer vernünftigen Politik zu verdanken haben. Das Produkt dieser Erfolge zu teilen, würde in

---

70 Auch Steinmeier bekennt sich in seinem Büchlein „Europa ist die Lösung. Churchills Vermächtnis“ zu dieser Option, trotz einiger systemorientierter Reformansätze in seinem gemeinsam mit Ayrault veröffentlichten Papier: Es gehe darum, „Europas Handlungsfähigkeit jetzt zu beweisen“ und „hierfür brauchen wir weder institutionelle Debatten noch Vertragsdiskussionen, die uns nach langer Frist ins Niemandsland führen.“ Vgl. Frank-Walter Steinmeier: Europa ist die Lösung. Churchills Vermächtnis, Wals bei Salzburg 2016, S. 38. Diese Stellungnahme ist umso erstaunlicher, als sich Steinmeier auf Churchill beruft, der doch in seiner berühmten Rede in Zürich nichts weniger als die „Vereinigten Staaten von Europa“ gefordert hatte. Allerdings hatte Churchills Projekt einen Haken: Das Vereinigte Königreich sollte nämlich auch nach seiner Auffassung gar nicht erst Mitglied dieser „Vereinigten Staaten“ werden, sondern sich als „Freund und Förderer“ heraushalten. Zur gleichen Zeit legten ehemalige Widerstandsgruppen, die sich zu Europa bekannten, wenige Kilometer von Zürich entfernt ihr „Hertensteiner Programm“ nieder, das noch heute ein Referenzdokument der euroföderalistischen Verbände ist – und dies aus gutem Grund: Es hat mehr Potenzial als Churchills Rede, für europäische Integration als Leitbild zu dienen.

ihren Augen andere nur darin bestärken, nicht auch ihrerseits die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um im europäischen und globalen Wettbewerb erfolgreich zu sein, sodass die Art von missverständner Solidarität Europa als Ganzes schwächen statt stärken würde.

Es ist keine unlautere Zumutung, die Diskussionslage bzw. den angestoßenen Bratislava-Prozess mit früheren Reformdebatten zu vergleichen. Die Brexit-Entscheidung gehört zweifellos zu den großen Wendepunkten in der europäischen Integration und Junckers dramatische Feststellung, dass es auf vielen Gebieten noch „nie zuvor“ so wenig Gemeinsamkeit gab, legt den Vergleich mit früheren Situationen der Integration geradezu nahe.

Die letzte große Reformdebatte, die der Jahre zwischen dem Erreichen der Währungsunion 1999 und dem Verfassungskonvent 2002, entwickelte sich in einem ganz anderen Kontext: (1) Damals war der Hintergrund ein Integrationserfolg historischen Ausmaßes, nämlich die gemeinsame Währung, und das ermöglichte Enthusiasmus – jetzt ist es eine Konvergenz von Krisen, auf die die britische Brexit-Entscheidung nur eine vermeintliche Antwort ist, die aber von vielen populistischen Parteien auf dem Kontinent geteilt wird, und die öffentliche Haltung zu Europa wird von Misstrauen, ja Feindseligkeit geprägt. (2) Damals beteiligten sich nahezu alle führenden Staats- und Regierungschefs, Außenminister, Kommissionspräsidenten und -mitglieder sowie Parlamentarier mit eigenen Entwürfen eines zu Ende gedachten Europas an der Debatte – jetzt werden die politischen Energien weitgehend aufgesogen von Versuchen, das Schlimmste zu vermeiden und nicht noch mehr populistischen Europa-Hass hervorzurufen. (3) Vor 15 Jahren dominierte nahezu konkurrenzlos die Vision einer Europäischen Union, die zumindest nahe an die Verfasstheit von Nationalstaaten heranführte, wenn nicht gar direkt in einen föderalen europäischen Verfassungsstaat zu überführen war – heute artikulieren sich die europaskeptischen, ja integrationsfeindlichen Kräfte mindestens ebenso lautstark und erfolgreich wie die föderalen, integrationsfreundlichen. (4) Schließlich hatte die damalige Reformdebatte den Sprung vom verunglückten Vertrag von Nizza zu einem wirklich demokratischen, transparenten Dokument der Verständigung zwischen Bürgern und dem politischen System Europa vor Augen, während heute der Vertrag von Lissabon als unantastbar gilt, schon damit nicht der dort festgeschriebene Integrationsstand infrage gestellt wird.

Sieht man sich nach konkreten Dokumenten, Papieren oder Verlautbarungen um, die mit den Bratislava-Dokumenten vergleichbar wären, kommt am ehesten das „Mandat von Laeken“ infrage, das beim Europäischen Rat im Dezember 2001 die Fragen auflistete, die im weiteren, dem Konvent anvertrauten Reformprozess zu beantworten waren. Auch bei diesem Vergleich wird deutlich, wie flach das Profil des derzeitigen Reformansatzes ist: Auch damals wurde die Lage diagnostiziert als „Europa am Scheideweg“, aber der Horizont der Aufgabenstellung war ungleich weiter, wie allein die Überschriften über den diversen Fragen zeigen: „Die demokratische Herausforderung Europas“, „Europas neue Rolle in einer globalisierten Welt“, „Eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“, „Vereinfachung der Instrumente der Union“, „Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“ und schließlich „Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Laeken). 14. und 15. Dezember 2001, Anlage I: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, S. 19ff.

Vielleicht wäre es angemessener, wenn man die Erklärung und den Fahrplan von Bratislava mit der „Erklärung von Nizza“ vergleicht, die zum Abschluss der desaströsen Regierungskonferenz, auf der im Dezember 2000 der Vertrag von Nizza beschlossen wurde, dem Vertrag gleich sozusagen als Öffnungsklausel über ihn selbst hinaus angehängt wurde und erst ein Jahr später zum Mandat von Laeken führte. Aber selbst an den viel bescheideneren Ansprüchen dieser Erklärung gemessen, die längst nicht so weitgehende Fragen aufwarf wie die Erklärung von Laeken, bleibt „Bratislava“ weit zurück: Immerhin wünschten die Staats- und Regierungschefs schon damals gleich „die Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“.<sup>72</sup> Die Aufgabenstellung war ungleich ambitionierter: Es sollte die „Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten“<sup>73</sup> geschaffen werden können, behandelt werden; die Grundrechtecharta sollte in die Vertragsarchitektur eingepasst werden; die Verträge sollten einfacher, klarer und verständlicher gemacht werden; die Rolle der nationalen Parlamente sollte aktiviert und in den politischen Prozess der EU einbezogen werden. Mit diesem Rahmenprogramm sollten „die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden [...], um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen“<sup>74</sup>

Angesichts dieses Vergleichs ist es kaum vorstellbar, dass „Bratislava“ eine ähnliche Wirkung entfaltet wie „Laeken“, obwohl doch die Herausforderung heute nicht geringer ist als damals. Bratislava, weit davon entfernt, einen Fächer von anspruchsvollen Reformaufgaben – inklusive einer Weiterentwicklung des EU-Systems – zu benennen, hat noch nicht einmal die Divergenzen zur Sprache gebracht, die zur Zeit und wohl auch auf absehbare Zeit eine wirkliche Reform verhindern. Die Probleme nicht offen zu benennen und damit vor jeglicher Lösung zu verbergen, ist ein sicherer Weg, die EU in den Augen ihrer Bürger weiter zu diskreditieren. Die Aussichten auf eine weniger defensive, sondern vorwärtsgewandtere Politik sind zumindest für das Jahr 2017 nicht sehr ermutigend: Wahlen in Frankreich und Deutschland werden die Bereitschaft, „leadership“ für ein besser vereintes Europa zu entfalten, vermutlich noch weiter lähmen. Es ist deshalb sehr fraglich, was am 25. März 2017 von der Kommission und den Staats- und Regierungschefs als „Vision“ präsentiert werden kann.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 80 vom 10. März 2001, S. 1ff, hier S. 85.

<sup>73</sup> Ebenda.

<sup>74</sup> Ebenda, S. 86.

<sup>75</sup> Inzwischen ist freilich auch eine zivilgesellschaftliche Debatte über die nötigen EU-Reformen in Gang gekommen, die lebendiger ist als die regierungsamtliche – sie ist allerdings im Rahmen dieses Beitrags nur eine Fußnote, wäre es aber durchaus wert, selbst thematisiert zu werden.