Europa in der Zeitenwende – Braucht Europa Wandel? Oder: Wie viel Veränderung ist für Europa nötig?

Stephan Hobe*

Inhalt

A. Einführung 459
B. Das Problem der Zuständigkeiten 460
C. Entscheidungsfindung im Konsens oder mit Mehrheit 462
D. Eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik? 462
E. Eine neue Erweiterung der EU? 463
F. Schlussfolgerung 463

Abstract

Auch für Europa hat der 24. Februar 2022 eine Zeitenwende bedeutet. Es wird für die Europäische Union in der Zukunft angesichts globaler Herausforderungen wesentlich sein, eine bessere Steuerung wesentlicher Politikbereiche durch eine stärkere Trennung ausschließlicher Zuständigkeiten der Union von gemischt zu erledigenden Zuständigkeiten, den zunehmenden Übergang zum Mehrheitsprinzip, und vor allem die Etablierung einer wirklichen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu erreichen. Dazu sollen Hinweise gegeben und Perspektiven aufgezeigt werden.

Europe at the "Zeitenwende" – Does Europe Need Some Change? Or: How Much Change is Required for the European Union?

Also from a European perspective, 24 February 2022 marked a turning point. In view of global challenges, it will be essential for the European Union in the future to achieve better control of essential policy areas through a stronger separation of exclusive competences of the Union from mixed competences, the increasing transition to the majority principle, and above all the establishment of a real European foreign and security policy. For this purpose, indications shall be provided and perspectives pointed out.

* Prof. Dr. Dr. h.c. Stephan Hobe, LL.M, Direktor Institut für Luftrecht, Weltraumrecht und Cyberrecht und Jean Monnet-Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht, europäisches und internationales Wirtschaftsrecht, Universität zu Köln (Germany). Email: stephan.hobe@uni-koeln.de.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Keywords: Future of the EU, "Zeitenwende", Competencies, Enlargement, Common European Foreign and Security Policy, Majority Decisions

A. Einführung

Wenn man die Geschichte der europäischen Integration betrachtet,[1] die sich in den 1950er Jahren, genauer gesagt 1952, mit der Schumann-Erklärung[2] konkretisierte und sich mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1953 bzw. 1957 fortsetzte, kann man von dieser Entwicklung nur als von einer Erfolgsgeschichte sprechen. Wenn wir dieses Jahr 1952 nehmen, haben wir nun 70 Jahre, die die Länder als Mitglieder der Europäischen Union mehr oder weniger in Frieden gelebt haben, wenn man die Ausnahmen der Länder auf dem Balkan, des ehemaligen Jugoslawiens und jetzt der Ukraine ausnimmt.

C*um grano salis* war das britische Referendum gegen einen weiteren Verbleib in der Europäischen Union im Jahr 2016 also die erste sichtbare Haltung gegen die Europäische Union. Betrachtet man darüber hinaus die verschiedenen internationalen Krisen, die die Europäische Union durchlaufen hat, insbesondere die Finanzkrise, die Corona-Krise und einige andere kleinere Krisen wie die um ihre Verfassung, kann man allerdings nur sagen, dass die Europäische Union zumindest einen großen Beitrag dazu geleistet hat, Europa zu einem sicheren Hafen der internationalen Politik zu machen.

Schaut man jedoch genauer auf Europa, stellt man fest, dass es Probleme zu lösen gibt, die im Wesentlichen mit der Frage zu tun haben, ob alte Steuerungsmechanismen, die einst für die aus sechs Mitgliedstaaten bestehenden Europäischen Gemeinschaften geschaffen wurden, noch brauchbare Instrumente für eine Anzahl von nunmehr nicht weniger als 27 Mitgliedstaaten sind. Darüber hinaus hat die jüngste Zeit deutlich gemacht, dass einige Entscheidungen im Europäischen Rat vielleicht nicht einstimmig getroffen werden sollten. Und schließlich wirft die aktuelle russische Aggression gegen die Ukraine, für die der deutsche Bundeskanzler das Wort „Zeitenwende" verwendet hat,[3] offensichtlich die Frage auf, ob eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik bei manchen internationalen Krisen hilfreich wäre.

Daher soll im Folgenden versucht werden, diese drei zentralen Fragen zu beantworten, die *pars pro toto* für den zukünftigen Erfolg der europäischen Integration in hohem Maße mitentscheidend sein werden. Die Gedanken knüpfen an Vorschläge

1 Siehe hierzu etwa *Knipping*, passim.
2 *Elvert*, S. 52 ff.
3 Siehe die Rede des Bundeskanzlers *Olaf Scholz* vom 27.2.2022 im Deutschen Bundestag, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw08-sondersitzung-882198 (4.9.23).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

an, die in der Politik, etwa vom deutschen Bundeskanzler oder dem französischen Staatspräsidenten[4], aber auch in der Literatur[5] in jüngerer Zeit gemacht wurden.

Dies geschieht in dankbarer Anerkennung und als besondere Form der Wertschätzung für meinen Freund Torsten Stein, der vor 25 Jahren das Amt des Generalsekretärs der Deutschen Vereinigung für Internationales Recht (DVIR) angetreten und diese Vereinigung, zumal später als ihr Vorsitzender, nachdrücklich geprägt hat. Dass er zudem für etliche Jahre das Amt des Honorary Treasurers der International Law Association (ILA) innegehabt hat, unterstreicht nur noch in besonderer Weise den Einsatz, den Torsten Stein für die ILA und die DVIR erbracht hat.

B. Das Problem der Zuständigkeiten

Bislang sind in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die Zuständigkeiten der Europäischen Union geregelt. Dabei gilt eine grundsätzliche Vermutung zugunsten der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten. Das ist logisch, denn es sind die Mitgliedstaaten, die als „Väter der Verträge" den Umfang des Handelns der Europäischen Union bestimmen. Dabei sind allerdings bisher nur zwei große Bereiche ausschließlich im Bereich der Europäischen Union angesiedelt: die Außenzölle und seit der Gründung der Währungsunion der EURO als europäische Währung für die Mitglieder, die sich für die Teilnahme an der Währungsunion entschieden haben.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von gemischten Zuständigkeiten, bei denen die Union normalerweise zeigen muss, dass sie eine Aufgabe aufgrund ihrer Größe und ihrer Zuständigkeiten besser erfüllen kann als die Mitgliedstaaten.[6] Der Binnenmarkt ist natürlich ein klassischer Bereich, ein anderer sind die transeuropäischen Netze, Energie, und natürlich Umwelt und Landwirtschaft.

Wie man deutlich sehen kann – und das Beispiel der deutschen Bundesländer im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge geht genau in die gleiche Richtung – entwickelt sich die ursprüngliche Idee, die Mehrheit der Politiken auf der Seite der Mitgliedstaaten zu belassen, in genau die entgegengesetzte Richtung. Gestützt auf eine relativ europafreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gab es nur sehr wenige Fälle – z.B. die Werbung für Tabak –, die zuungunsten der Europäischen Union entschieden wurden,[7] um ihren Wunsch zu unterstützen, ein anderes Politikfeld auszuüben. Insofern stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung gesund ist – gesund für die Union wie auch gesund für die Mitgliedstaaten. Wie aus Artikel 4 (3) EUV hervorgeht, soll es nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit eine rechtliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der

4 Siehe DW, Macron pocht auf „europäische Souveränität",11.4.23, abrufbar unter: https://www.dw.com/de/macron-pocht-auf-europ%C3%A4ische-souver%C3%A4nit%C3%A4t/a-65283045 (4.9.23).
5 Siehe etwa *Calliess*, Für eine bessere und größere EU, FAZ vom 13.7.23, S. 6.
6 Siehe dazu *Hobe/Fremuth*, § 6, Rn. 36 ff.
7 Siehe zum Tabakwerbeverbot EuGH, Rs. C-376/98, *Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union,* ECLI:EU:C:2000:544.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Europäischen Union geben. Ein Mitgliedstaat soll dem anderen bei der Erreichung seiner Ziele helfen. Insbesondere darf die Europäische Union einerseits die Identität der Mitgliedstaaten nicht in Frage stellen, und die Mitgliedstaaten (Art. 4 III (1) und (2) EUV) müssen andererseits durch ihr Recht intensiver mit den anderen zusammenarbeiten, um die Erfüllung der Aufgaben der Europäischen Union zu gewährleisten. Nur ein solches Gleichgewicht kann gewährleisten, dass die Europäische Union in Zukunft in der Lage sein wird, die Wahrung der in Artikel 2 EUV enthaltenen Werte der Union wie Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Achtung der Rechte von Minderheiten in Gesellschaften, die auf Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und der Qualität von Männern und Frauen beruhen, zu garantieren.

Um ein System zu vermeiden, das mehr oder weniger nur von den großen Mitgliedstaaten betrieben wird, könnte man eine grundlegende Änderung der Kompetenzverteilung in Betracht ziehen. Mein Vorschlag in diesem Zusammenhang ist, eine neue Aufgabenteilung zu versuchen. Auf der einen Seite sollte es *obligatorische* Aufgaben geben, an denen sich alle Mitgliedstaaten beteiligen müssen und bei denen sie keine Wahl haben, nicht mitzuarbeiten, und andere, so genannte *freiwillige* Aufgaben, in die sie investieren können, wenn sie wollen, aber nicht dazu gezwungen werden können. Nimmt man zum Beispiel die Aufteilung der Zuständigkeiten in Artikel 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), so gibt es solche Aufgaben, die zweifelsohne zu den Pflichtaufgaben gehören sollten. Das wären der Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei, Umweltschutz, Verkehr und Transeuropäische Netze, Energie sowie der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Mit anderen Worten: an dieser Basis der Europäischen Union müssen alle Mitgliedstaaten mitwirken. Dabei können die jeweiligen Beiträge der Mitgliedstaaten nach ihrer Wirtschaftskraft, gemessen an ihrem Bruttosozialprodukt, berechnet werden.

Die Frage, ob Europa in der Außen- und Sicherheitspolitik vorankommen sollte und ob dies auch zu den Grundlagen der Europäischen Union gehören sollte, soll an dieser Stelle erst einmal offengelassen werden. Sie wird dann weiter unten diskutiert werden.[8]

Andere Politikbereiche wie Sozialpolitik, Verbraucherschutz, Kultur, Tourismus, Sport, Gesundheit und anderes sollten von den Mitgliedstaaten als vorrangig eingestuft werden können. Wenn sie viel investieren wollen, können sie auch viel dafür bekommen. Wenn nicht, ist das ihre Priorität.

Es spricht wohl einiges dafür, dass, wenn keine grundlegende Änderung der Zuständigkeiten erreicht werden kann, der Minimalkompromiss darin bestehen sollte, sich zumindest auf eine Umverteilung dieser Zuständigkeiten von der Europäischen Union auf die Ebene der Mitgliedstaaten zu einigen.

8 Siehe unter Abschnitt D.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

C. Entscheidungsfindung im Konsens oder mit Mehrheit

In jüngerer Zeit haben wir erlebt, dass die Mitgliedstaaten dank der Einstimmigkeitsregel in einigen wichtigen Fragen den Rest der Union als Geisel für ihre nationalen Prioritäten nehmen konnten. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik. Das Einstimmigkeitsprinzip soll gewährleisten, dass sich die Mitgliedstaaten durch ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf den Schutz ihrer politischen Prioritäten verlassen können, da nichts gegen ihren Willen geschehen kann.

Es muss jedoch ernsthaft gefragt werden, ob dies immer eine richtige Haltung ist und ob die Möglichkeit, diese Freiheit zu missbrauchen, nicht zu einer Änderung führen sollte. In den Anfangszeiten der Europäischen Gemeinschaft bestand Frankreich auf der Bedeutung einer Entscheidung für ihre nationale Politik, was sich als eine Ausnahme von der Mehrheitsregel erwies, die auch hier eingeführt werden könnte – siehe die französische „*Politik des leeren Stuhls*" von 1965/66.[9] Wenn man sich für das Mehrheitsprinzip entscheiden würde, könnte man dies mit der Einschränkung verbinden, dass die Länder bestimmte Teile, die in der Entscheidung enthalten sind, als von unmittelbarem nationalem Interesse erklären können, welche es ihnen unmöglich machen würden, die Mehrheitsentscheidung zu akzeptieren.[10] Das würde dazu beitragen, das strenge Konsensprinzip zu öffnen und damit die Mehrheitsregel ein wenig aufzuweichen.

D. Eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik?

Der aktuelle Krieg in der Ukraine hat eine weitere bisher nicht geklärte Frage neu aufgeworfen. Wäre es nicht hilfreich und damit prioritär für die Europäische Union, dass sie ihre eigene Außen- und Sicherheitspolitik formulieren könnte? Derzeit ist der Stand der Dinge in Bezug auf die Außen- und Sicherheitspolitik in Titel V Kapitel 2 EUV (Art. 21 ff.) geregelt. Es handelt sich um ein langes Kapitel mit 23 Artikeln, die im Wesentlichen die Souveränität der Mitgliedstaaten wahren. Dieser Punkt ist wahrscheinlich der heikelste in der ganzen Diskussion. Im Kern scheint mir unzweifelhaft zu sein, dass Europa eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik braucht, um die europäischen Werte wie etwa die Grundfreiheiten, die Grundrechte, sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen.[11]

Das ist derzeit nicht der Fall, weil zumindest Frankreich das Konzept der einzelstaatlichen Zuständigkeit in den Bereichen Außenpolitik und Verteidigung nicht ändern will. Betrachtet man die Dinge jedoch in einer breiteren Perspektive und fragt nach den Konsequenzen bei einem möglichen Ende des Ukraine-Krieges, so zeigt sich, dass die Aufgaben für Europa eher größer als kleiner werden könnten. Wenn

9 Siehe dazu *Hobe/Fremuth*, § 2, Rn. 11.

10 So auch Bundeskanzler *Olaf Scholz* in seiner Rede in Prag vom 31.1.23 zur Zukunft der Europäischen Union, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/europa/scholz-rede-prag-karls-uni-2079410 (4.9.23).

11 Dazu *Herdegen*, § 28; *Hobe/Fremuth*, § 27.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Russland das Land sein wird, das sich weiterhin nicht an die Regeln des „westlichen Völkerrechts" hält, dann hat Russland vielleicht nur China als Partner, das aber wegen eigener Interessen kein allzu enger Verbündeter Russlands werden dürfte. Auf der anderen Seite ist es dann eher wahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten von ihrem begrüßenswerten aktiven Interesse und ihrer Beteiligung an europäischen Angelegenheiten abrücken. Die eigentliche Frage ist also, was mit Europa geschieht. Europa könnte vielleicht zu einem der Gravitationszentren der internationalen Politik werden. Deshalb wäre es ziemlich tragisch, wenn dieses Europa nicht einmal mehr seine eigenen Ideen artikulieren könnte. Das ist – neben der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit bei einigen wichtigen Rohstoffen wie Öl und Gas – die Vorstellung von freien, demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaften und das ist die Essenz dessen, was Europa und insbesondere die Europäische Union errichten will. Und deshalb ist es absolut unverzichtbar, dass die Europäische Union diesen Standpunkt deutlich macht und in der internationalen Politik vertritt.

E. Eine neue Erweiterung der EU?

Natürlich kann man auch die Frage nach der Möglichkeit einer weiteren Erweiterung der Europäischen Union stellen. Und auf den ersten Blick denkt man dabei an die Balkanstaaten Bosnien, Mazedonien, Kosovo und Albanien – ein Teil von ihnen durfte mit Beitrittsverhandlungen beginnen. Die Europäische Union sollte sich dabei aber durchaus bewusst sein, zumindest nicht die Fehler zu wiederholen, die mit dem allzu überstürzten Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 begangen wurden. Zumindest das neue Kriterium der Kopenhagener Kriterien, welches der Union auferlegt, ihre eigene Erweiterungsfähigkeit erst zu bejahen, bevor die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union in Betracht kommt, sollte sorgfältig beachtet werden.[12] Denn es hilft der Union nicht, wenn die überhastete Aufnahme eigentlich nicht beitrittsfähiger Staaten sie im inneren Kern schwächt und etwa ein übergroßes wirtschaftliches Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten befördert.

F. Schlussfolgerung

Dies sind nur einige Aspekte der Zukunft Europas. Wir haben voraussichtlich schwierige Zeiten vor uns. Die politische Landschaft der Welt könnte sich erheblich verändern. Es müssen wichtige Entscheidungen getroffen werden, und ich habe versucht, einige von ihnen hervorzuheben. Meine Ideen sind natürlich nur Vorschläge – die Ergebnisse werden ohnehin anders ausfallen – aber eine Sache stimmt mich so-

12 Unterschied zu *Scholz*, der in seiner Prager Rede zur Zukunft der Europäischen Union aus vornehmlich militärstrategischen Gründen für eine möglichst schnelle Aufnahme der Westbalkanstaaten plädiert hatte; die Rede ist abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/europa/scholz-rede-prag-karls-uni-2079410 (4.9.23).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gar recht optimistisch: Immer in Zeiten des Drucks, immer in Zeiten der Krise hat die Europäische Union eine bemerkenswerte Fähigkeit gezeigt, sich anzupassen und eine neue Perspektive zu finden.[13]

Stellen wir also hier die Frage vom Anfang dieser Gedanken noch einmal. Braucht Europa eine Veränderung oder wie viel Veränderung ist in der Europäischen Union erforderlich? Ich glaube, es ist klar, dass sich die EU dringend an die aktuellen Erfordernisse der internationalen Politik anpassen muss, wenn sie in der Zukunft eine wichtige Rolle als Vertreterin von Freiheit, Menschenrechten und wirtschaftlichem Wohlstand spielen soll.

Nur als Kontinent, der autark von russischen Rohstoffen wie Öl und Gas wirtschaftlich lebensfähig ist, kann Europa als Ensemble freier und demokratischer Länder überleben!

Bibliographie

ELVERT, JÜRGEN, *Die europäische Integration*, Darmstadt, 2006

HERDEGEN, MATTHIAS, *Europarecht*, 23. Auflage, München, 2022

HOBE, STEPHAN; FREMUTH, MICHAEL LYSANDER, *Europarecht*, 11. Auflage, München, 2023

KNIPPING, FRANZ, *Rom, 25. März 1957 – Die Einigung Europas*, München, 2004

WESSELS, WOLFGANG, *Das politische System der Europäischen Union*, 2. Auflage, Wiesbaden, 2022

13 Tragender Gedanke bei *Wessels*, passim.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2023-4-458 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY