

*Bertelsmann Stiftung und Centrum für angewandte Politikforschung (Hrsg.)*

# **Europas Zukunft denken**

## **Die Beitrittsstaaten und die Zukunft der Europäischen Union**

Eine Reformstrategie  
der Villa Faber Gruppe zur Zukunft der EU

November 2001

Mit diesem Papier wird eine Position ausgearbeitet, die die zukünftigen neuen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zukunft der Europäischen Union einnehmen könnten. Sie wurde von einer Gruppe von EU-Experten aus den Beitrittsstaaten sowie den jetzigen EU-Mitgliedstaaten entworfen, die besorgt sind über die Kluft zwischen den auf die EU der 15 konzentrierten Sichtweisen der laufenden Zukunftsdebatte und der öffentlichen Debatte in den vornehmlich mit dem Verhandlungs- und Beitrittsprozess beschäftigten zwölf Beitrittsstaaten. Die Gruppe versucht, diese Kluft mit der Formulierung von drei Prioritäten zu überbrücken, die die neuen Mitgliedstaaten in einer erweiterten EU setzen werden: demokratisches Regieren, umfassende Sicherheit, Solidarität und Zusammenarbeit.

## **Demokratisches Regieren**

Die Gruppe befürwortet die Verbesserung des demokratischen politischen Prozesses und der Bürgerbeteiligung sowie die Verstärkung des Gemeinschaftsansatzes als generelle Ziele, die die Beitrittsstaaten in Bezug auf die Agenda des sogen. Post-Nizza-Prozesses leiten sollten: die Vereinfachung der Verträge, den Status der Grundrechtscharta, die Abgrenzung von Kompetenzen und die Rolle nationaler Parlamente. Im Hinblick auf diese Themen und Ziele schlägt die Gruppe die folgenden Aktionen vor:

- Zur Verbesserung des demokratischen politischen Prozesses, der Bürgerbeteiligung und der Transparenz sollte ein *Verfassungsvertrag* ausgearbeitet werden. Der Vertrag sollte insofern „Verfassungscharakter“ haben, als
  - die Öffentlichkeit und die Bürger Europas an seiner Ausarbeitung beteiligt sein werden;
  - die Ergebnisse der Vertragsreform über eine reine textliche Vereinfachung hinausgehen;
  - der neue Vertrag alle wesentlichen, grundlegenden Bestimmungen der derzeit gültigen Verträge in einem ersten „verfassungsrechtlichen“ Teil zusammenfasst. Ein separater, nicht-verfassungsrechtlicher Teil sollte prozedurale und Ausführungsvorschriften enthalten, die in einem einfacheren Verfahren geändert werden können.
- Der neue Verfassungsvertrag sollte
  - die derzeit gültigen Verträge ersetzen;
  - die Union und die drei Gemeinschaften in eine Einheit mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit integrieren;
  - die Pfeilerstruktur der EU auflösen;
  - die Ziele, Kompetenzen und Institutionen der EU definieren;
  - eine revidierte Grundrechtscharta beinhalten.
- Der Verfassungsvertrag sollte eine *Kompetenzstruktur* enthalten, die die Aufteilung und den Umfang von EU- wie auch nationalen Zuständigkeiten transparenter macht und die Bürger in die Lage versetzt, die entsprechende Ebene politisch zur Verantwortung zu ziehen.
- Eine *Klärung der Kompetenzen* sollte jedoch nicht dazu benutzt werden, einen abschließenden, endgültigen Kompetenzkatalog zu verabschieden bzw. lediglich Politikfelder zu renationalisieren oder die europäische Integration ihrer politischen und Solidaritätsdimension zu entziehen. Vielmehr ist die Dynamik der europäischen

Integration aufrechtzuerhalten, und Kompetenzen sollten neu definiert werden, im Hinblick darauf, ob die EU eine Aufgabe wirksam lösen kann.

- *Nationale Parlamente* müssen stärker in die EU-Politik einbezogen werden, da ihre derzeitige Marginalisierung den Mangel an Demokratie in der Union signalisiert und auch verursacht. Nationale Parlamente sollten am Klärungs- und am politischen Entscheidungsprozess der Kompetenzzuweisung beteiligt werden. Dies könnte in einem frühen Stadium der Politikformulierung durch intensivere Konsultation geschehen. Im Falle von Kompetenzstreitigkeiten könnte ein aus nationalen und EU-Abgeordneten bestehender *Parlamentarischer Subsidiaritätsausschuß* als Appellationsgremium dienen.
- Um den politikbezogenen Meinungsbildungs- und Verständigungsprozeß, die politische Verantwortungsübernahme von Rat und Europäischem Parlament zu verbessern sowie um die Gemeinschaftsmethode neu zu beleben, sollte
  - die Mitentscheidung auf alle Politikfelder ausgedehnt werden, in denen gegenwärtig mit qualifizierter Mehrheitsabstimmung entschieden wird;
  - die Kombination aus qualifizierter Mehrheitsabstimmung im Rat und Mitentscheidung durch Rat und Parlament schrittweise zum Regelverfahren des EU-Entscheidungsprozesses werden;
  - das komplizierte System der dreifachen qualifizierten Mehrheit abgeschafft werden;
  - die qualifizierte Mehrheitsabstimmung auf die Bereiche der Kohäsions- und Sozialpolitik wie auch der indirekten Besteuerung angewandt werden.
- Das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat sollten gestärkt werden, indem
  - die Entscheidungsmacht des Europäischen Parlaments auf das gesamte Budget ausgedehnt wird;
  - eine europaweite Kandidatenliste für die Wahlen zum Europäischen Parlament aufgestellt wird;
  - das Parlament befugt wird, die Kommission und den Kommissionspräsidenten zu wählen;
  - die Koordinationsfunktionen und –rechte des Rats für Allgemeine Angelegenheiten bezogen auf die anderer Ratsformationen (den Europäischen Rat eingeschlossen) verstärkt werden.
- Die Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, die Abschaffung der dreifachen Mehrheit, die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit dem Recht, die Kommission und ihren Präsidenten zu wählen sowie die weitere Vergemeinschaftung sowohl der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als auch der Justiz- und Innenpolitik (siehe unten) wird letztlich *die Kommission* als treibende Kraft der Integration *stärken*.

## **Umfassende Sicherheit**

Die Gruppe hat vier Schlüsselziele für die Entwicklung in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit identifiziert:

- (1) stärkere Einbeziehung der zukünftigen Mitgliedstaaten bei der Formulierung und Umsetzung der äußeren und inneren Sicherheitspolitik der EU bereits vor dem Beitritt;

- (2) Stärkung der Rolle der EU in den internationalen Beziehungen durch weitere Vertiefung der Integration im Bereich der GASP;
- (3) Verbesserung der Kohärenz zwischen den außenpolitischen Aktivitäten der EU und ihrer Politik der inneren Sicherheit;
- (4) Brückenschlag zu den direkten Nachbarn der erweiterten EU.

Angesichts dieser Ziele schlägt die Gruppe die folgenden Aktionen in den Bereichen der GASP und der Justiz- und Innenpolitik vor:

### **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**

- Effektive Entscheidungsprozesse, gemeinsames Agieren nach außen und die notwendige Überwindung der anachronistischen Pfeilerstruktur erfordern, dass die sich erweiternde EU *die GASP teilweise vergemeinschaftet*. Die traditionellen zivilen Aspekte der EU-Außenpolitik, nicht-militärisches Krisenmanagement eingeschlossen, sollten der Gemeinschaftsmethode angenähert werden, indem
  - die Rolle der Kommission im Hinblick auf die nicht-militärischen Aspekte der GASP verstärkt und die Büros des Hohen Beauftragten und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissars stärker vernetzt werden;
  - das Europäische Parlament vollständig in alle nicht-militärischen Fragen einbezogen wird;
  - bezüglich der nicht-militärischen Aspekte der GASP mehr qualifizierte Mehrheitsentscheide im Rat angestrebt werden;
  - der Hohe Beauftragte und die Kommission das Initiativrecht erhalten.
- Zur Stärkung der EU als ganzheitlichem Akteur der internationalen Sicherheit bedarf die Union der Weiterentwicklung ihrer *operativen Mittel und Kapazitäten*. Derzeitige und zukünftige EU-Mitglieder werden ihre Anstrengungen intensivieren, ihre gesamten Militärstrukturen angleichen und sowohl ihre nationalen Verteidigungsbudgets als auch ihre Entwicklungshilfeausgaben erhöhen müssen.
- Die Beitrittsstaaten sollten stärker in die strategische Formulierung von EU-Politiken im Hinblick auf die Länder in ihrer direkten Nachbarschaft einbezogen werden. Die zukünftigen Mitgliedstaaten werden die Verabschiedung einer *Östlichen Dimension*, die am Vorbild der Nördlichen Dimension der EU einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit orientiert ist, befürworten und zu ihr beitragen.
- Die Sicherheits- und Verteidigungsbemühungen der EU sollten weder die *transatlantische Solidarität* schwächen noch zu einer Abkopplung von den Vereinigten Staaten führen, wengleich die Möglichkeit eines verringerten Engagements der USA Teil der strategischen Überlegungen Europas bleiben muss.
- Die EU-Erweiterung kann potentiell die *euro-atlantische Partnerschaft* stärken. Dennoch sollte die transatlantische Lasten- und Gewaltenteilung zu einer gleichberechtigteren und verstärkten Partnerschaft führen, von der beide Seiten profitieren.
- Die zukünftigen Mitgliedstaaten sollten *in stärkerem Maße* in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) *einbezogen* werden. Die EU sollte Beratungs- und Kooperationsmechanismen schaffen, die die Beitrittsstaaten in die Lage versetzen, zur Debatte über die Entwicklung der europäischen Sicherheits- und

Verteidigungsstruktur beizutragen und an der Entscheidungsvorbereitung wirksam teilzuhaben.

- Zur Überwindung von Unsicherheit, Besorgnis und etwaiger Verwirrung über den Kurs der zukünftigen Entwicklung sollten die jetzigen und die zukünftigen EU-Mitglieder gemeinsam ein *strategisches Konzept* für die GASP/ESVP formulieren. Ein solches Konzept sollte die strategischen und operativen Ziele der Sicherheits- und Verteidigungsbemühungen der EU definieren.

## **Justiz und Inneres**

- Zur Verbesserung der Abstimmung und Koordination der GASP und der Justiz- und Innenpolitik (JI) sollte die EU bei der Planung, Implementierung und Revision gemeinsamer Strategien die Nachbarschaftsaspekte der existierenden Grenzregime sowie der Visa- und Einwanderungspolitiken berücksichtigen. Vorschläge zur JI-Gesetzgebung sollten eine „*Prüfung der Nachbarschaftsverträglichkeit*“ beinhalten.
- Die *Östliche Dimension* sollte eine Strategie der kontrollierten Durchlässigkeit der östlichen Grenzen der Beitrittsstaaten enthalten, ihre Grenzregionen besonders berücksichtigen und einen koordinierten Ansatz formulieren, um Migration gemeinsam mit den Beitrittsstaaten und ihren Nachbarn zu steuern.
- Eine *Europäische Grenzpolizei* sollte aufgebaut werden, bestehend aus Grenzschutzbeamten aller Mitgliedstaaten und basierend auf den Prinzipien der gleichberechtigten Partnerschaft und Gegenseitigkeit.
- Nach der Fusion von Gemeinsamen Markt und Schengen-Zone erscheint es sinnvoll, einen *Europäischen Zolldienst* aus Zollbeamten aller Mitgliedstaaten zu schaffen.
- Die EU sollte einen *regionalen Ansatz* für die Grenzkontrollregime entwickeln. Sie sollte die Schaffung von Schengen-Grenzkontrollen in den später beitretenden Ländern unterstützen, statt zwischen den früher und den später Eintretenden. Denjenigen Bewerberländern, die der EU nicht in der ersten Erweiterungsrunde beitreten, sollte ermöglicht werden, dem Schengen-Informationssystem auf der gleichen Basis wie Norwegen und Irland beizutreten.
- Die EU sollte sich verpflichten, internationale Grenzkontrollen aufzuheben, sobald ein neuer Mitgliedstaat *festgelegte Kriterien* bezüglich der Anwendung des Schengen-Regimes erfüllt.
- Die EU-Staaten sollten nicht länger *Visabeschränkungen* dazu nutzen, die Einwanderung von Roma aus den Beitrittsstaaten zu verhindern. Der Schaden, der dadurch für Handel, grenzüberschreitenden Austausch und zwischenmenschliche Beziehungen entsteht, ist viel größer als der mögliche Nutzen für die innere Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten. Die Union muss eine europaweite Politik zur Verbesserung des Umgangs mit den Roma-Minderheiten und zur Förderung ihrer gesellschaftlichen Integration entwickeln.
- Um die Transparenz der EU-Politiken zu erhöhen und die Bedingungen für öffentlich-politische Meinungsbildungsprozesse zu verbessern, sollte das *Verfahren der Mitentscheidung* auf alle Politikfelder des Titel IV des EG-Vertrags angewandt werden: Grenzkontrollen, Asyl-, Visa- und Einwanderungsfragen, Aufenthaltsrecht und Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen und Verwaltungskooperation.

- Fragen der *polizeilichen und justiziellen Kooperation* im Strafsachen sollten in den ersten Pfeiler übertragen und schrittweise in die Mitentscheidung übernommen werden. Diese Reform würde dazu beitragen, das große Misstrauen zwischen den mitgliedstaatlichen Bürokratien der inneren Sicherheit und den damit einhergehenden Bilateralismus zu überwinden.

## Solidarität und Zusammenarbeit

Die Gruppe befürwortet das Konzept einer Entwicklungsgemeinschaft für die EU, die auf drei Prinzipien basiert: (1) gemeinsame Werte und starke Gemeinsamkeiten in Demokratie-, Rechtsstaat- und Gesellschaftsmodellen der Mitglieder, (2) erhöhte Unterstützung für die weniger wohlhabenden Mitglieder und (3) funktionale Zusammenführung staatlicher Souveränitätsrechte, die zunehmend demokratischen Kontrollmechanismen unterworfen werden.

- Die *Gemeinschaftsmethode* ist Schlüsselement der Solidarität in der EU, da sie solidaritätsorientierte Politikergebnisse erzeugt und die einseitige Verfolgung nationaler Interessen erschwert oder ausschließt.
- Solidarität sollte (dem Subsidiaritätsprinzip vergleichbar) zum *allgemeinen Evaluationsprinzip* werden, an dem sich die (Neu-)Aufteilung der EU-Kompetenzen und die notwendige Überprüfung der Ausgabenpolitik der EU, die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik orientieren.
- Es ist Aufgabe der EU-Institutionen, zu erwägen und zu entscheiden, welche öffentlichen Güter und gemeinschaftlichen Politiken die EU bereitstellen soll.
- Die EU-Institutionen sollten selbständig über die *Verwendung der Mittel* entscheiden können, die sie von den Mitgliedstaaten erhalten, deren Haushaltsbeiträge ihrer wirtschaftlichen Kapazität (Bruttosozialprodukt) entsprechen sollten.
- Die zukünftigen neuen Mitgliedstaaten werden erwarten, dass die EU den Kandidatenländern gegenüber eine *starke Solidarität und Offenheit* beweist. Die EU muss die Beitrittsländer in die Ausarbeitung neuer und die Reform der existierenden Politiken einbeziehen. Für alle – alte wie neue – Mitgliedstaaten müssen die gleichen Regeln gelten.
- Während es Aufgabe der zukünftigen Mitgliedstaaten ist, die Rahmenbedingungen für ihren wirtschaftlichen Aufholprozess im Rahmen des Binnenmarktes herzustellen, sollte die EU ihre *Ausgabenpolitiken* reformieren und *reorientieren*. Die Mitgliedstaaten sollten die Verantwortung für die Ausgabe von EU-Mitteln übernehmen.
- Die Unterstützung durch die *Strukturfonds* sollte auf die weniger entwickelten Mitgliedstaaten konzentriert werden, um EU-Mittel gezielter einsetzen zu können. Die derzeitige Voraussetzung der Förderfähigkeit ist beizubehalten, nationale Kofinanzierungsanteile sollten weiter differenziert werden, und die Obergrenze für die Strukturfondszahlungen sollte erhöht werden, wenn ein Staat eine höhere Absorptionskapazität aufweist. Ausgaben für die ländliche Entwicklung, die z.Zt. Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik sind, sind in die Strukturfonds einzugliedern.
- Das Solidaritätsprinzip sollte den Einsatz des Instrumentariums der *verstärkten Zusammenarbeit* leiten. Eine verstärkte Zusammenarbeit, die auf der Solidarität zwischen den Teilnehmern und den „Außenseitern“ basiert, erfordert

- die dauerhafte Offenheit der Felder, die einem höheren Grad an Differenzierung unterworfen sind;
- Solidaritätsmechanismen, um Nachzüglern zu ermöglichen, aufzuholen und einer Ländergruppe beizutreten, die eine verstärkte Zusammenarbeit bereits begonnen hat.
- Die Regeln der verstärkten Zusammenarbeit sollten bei der nächsten Regierungskonferenz reformiert werden. Verstärkte Zusammenarbeit sollte
  - auch auf Politikfelder angewandt werden, die nicht von den Verträgen abgedeckt werden;
  - nicht einem möglichen Veto seitens einem oder mehrerer Mitgliedstaaten im Bereich der GASP unterliegen;
  - sich auch auf Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Implikationen erstrecken.
- Eine „erweiterte verstärkte“ (‘wider-closer’) Zusammenarbeit im Sinne einer äußeren Dimension des Flexibilitätskonzepts sollte als Instrument erprobt werden, um Staaten außerhalb einer erweiterten EU in die GASP oder andere Politiken einzubeziehen.

### **Vom Konvent zur Ratifizierung – Einbeziehung zukünftiger Mitgliedstaaten**

- Die Entscheidung, den Beitrittsstaaten einen *Beobachterstatus* zu gewähren, entspricht nicht der Erwartung der zukünftigen Mitgliedstaaten, als vollständige und gleichberechtigte Mitglieder am Konvent teilzunehmen und könnte zur Quelle weiterer Enttäuschung werden. Beitrittsstaaten, die sich mit ihren Ansichten und Positionen nicht ernst genommen fühlen, könnten ihr Interesse an der Debatte verlieren.
- Die *Agenda des Konvents* muss die vier Fragen der Post-Nizza-Agenda ebenso enthalten wie andere wichtige institutionelle Angelegenheiten. Die Beitrittsstaaten sollten die Gelegenheit erhalten, ihre Ansichten darüber zu äußern, welche Themen in die Beratungen einfließen sollten.
- Die Beitrittsländer sollten im *Präsidium* des Konvents vertreten sein.
- Aufgrund der Bedeutung einer nächsten Reform als Teil des gesamten verfassungspolitischen Prozesses muss das Ergebnis Priorität vor jedweden starren *Zeitplan* haben. Eine zweckdienliche Verzögerung ist einem suboptimalen Ergebnis und einer weiteren Regierungskonferenz nach relativ kurzer Zeit gegebenenfalls vorzuziehen. Der Konvent muss vermeiden, am kleinsten gemeinsamen Nenner orientierte Vorschläge zu formulieren.
- Nach der nächsten Regierungskonferenz sind *nationale Referenda* und *Ratifizierungsabstimmungen* in den nationalen Parlamenten zu ungefähr gleichen Zeitpunkten abzuhalten.
- Während kein EU-Mitglied zur Ratifizierung des neuen Vertrags verpflichtet ist, sollten *Staaten, die nicht ratifizieren*, kein Vetorecht haben und so dem Integrationsprozess dauerhaft schaden können. Daher sind Mechanismen zu schaffen, die die wiederholte Ablehnung eines neuen Vertrages mit besonderen Kosten verbinden. Weiterhin sollten konstruktive Mechanismen geschaffen werden, um den Bedenken der ablehnenden Staaten gerecht zu werden.