

Vorschläge zur EU-Reform

Die Perspektive der Beitrittskandidaten

von Martin Brusis
und Janis A. Emmanouilidis

Der Vertrag von Nizza ist noch nicht in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ratifiziert, da befindet sich die EU bereits mitten in einer nächsten Reformrunde. Im Gegensatz zu den bisherigen Regierungskonferenzen, auf denen hinter verschlossenen Türen kaum nachvollziehbare Reformpakete ausgehandelt wurden, berät jetzt ein Konvent – bestehend aus über 100 Vertretern der nationalen Regierungen und Parlamente, des Europäischen Parlaments sowie der Kommission – über die künftige Verfasstheit der EU.

Dabei geht es um entscheidende Fragen auf dem Weg zur Vollendung Europas: Erstens soll die Aufteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und der EU neu geordnet werden. Zweitens muss das Verhältnis der Gemeinschaftsinstitutionen untereinander überprüft werden, um ein Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen. Drittens soll das bestehende Vertragswerk auf dem Weg zu einer Verfassung vereinfacht werden.

Bisher war es den Regierungen der Mitgliedstaaten vorbehalten, über die Reform der Verträge zu entscheiden.

Martin Brusis und Janis A. Emmanouilidis,
Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,
Centrum für angewandte Politikforschung
(CAP), München.

Die Beitrittskandidaten wurden zwar über den Verlauf der Verhandlungen informiert, eine konkrete Mitwirkung am Reformprozess wurde ihnen jedoch verwehrt. Zu Recht wurde dieser Praxis aus politisch-legitimatorischen Gründen nun ein Ende gesetzt. Wenn die jetzigen EU-Staaten die Bewerberstaaten nicht an der Erarbeitung eines europäischen Verfassungsvertrags beteiligt hätten, wären die zukünftigen neuen Mitgliedstaaten mit vollendeten Tatsachen konfrontiert, die sie entweder per Beitrittsvertrag übernehmen müssten oder höchstens marginal in der für 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz beeinflussen könnten. Dies hätte sich kontraproduktiv auf die Zustimmung zur EU ausgewirkt.

Alle 13 Bewerberländer, einschließlich der Türkei, sind in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten im Konvent vertreten (ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments) und nehmen an den Beratungen teil, wobei sie jedoch einen möglichen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten nicht verhindern können. Diese Einschränkung erscheint zwar auf den ersten Blick erheblich. In der Praxis wird sie sich jedoch weniger gravierend auswirken als die ursprüngliche Entscheidung des Gipfels von Laeken, die Kandidatenländer nicht am Präsidium des Konvents zu beteiligen – eine Entscheidung, die erst unter erheblichen

Druck der künftigen Mitglieder dahingehend revidiert wurde, dass die Kandidatenländer zwei Beobachter in das zentrale Organ des Konvents entsenden dürfen.

Nicht zuletzt auf Grund der bisherigen mangelnden Mitwirkung waren Öffentlichkeit und Politiker der beitragswilligen Länder kaum über Fragen informiert, die über die unmittelbaren Beitrittsverhandlungen hinaus gingen. Die öffentliche EU-Debatte reduzierte sich auf Probleme und Chancen bzw. Kosten und Nutzen des Beitritts zur Union. Die politischen und intellektuellen Eliten übten sich weitestgehend in Zurückhaltung und überließen die Reformfragen den EU-15.

Nachdem die Kandidatenländer nun aber an den Beratungen des Konvents partizipieren und im Falle eines Abschlusses der Beitrittsverhandlungen auch an der darauf folgenden Regierungskonferenz gleichberechtigt teilnehmen können, sind die künftigen Mitglieder umso mehr aufgefordert, ihre Haltung zu den anstehenden Unionsreformen deutlich zu artikulieren. Dabei können die Erfahrungen der Beitrittsstaaten bei der Umgestaltung ihrer demokratischen Institutionen die EU auf der Suche nach Reformalternativen bereichern. Aus der Kandidatenperspektive ergeben sich drei zentrale Prioritäten einer künftigen EU-Reform: die Entwicklung einer umfassenden Sicherheitspolitik, die Neudefinition von Solidarität in einer erweiterten Union und die Stärkung demokratischer Strukturen auf europäischer Ebene.

Selbstbindung

Die Umsetzung eines umfassenden Sicherheitsverständnisses in konkrete Politik ist aus Sicht der künftigen Mitglieder von besonderer Bedeutung. Die Verzahnung von äußerer und innerer Sicherheit sollte künftig als übergreifendes Prinzip einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft verstanden werden. Dabei unterstützen die Staaten Mittel- und Osteuropas vor allem die Entwicklung einer kohärenten EU-Politik mit Blick auf die direkte Nachbarschaft einer erweiterten Union. Eine Union der 27 und mehr Mitgliedstaaten wird sich neuen Sicherheits Herausforderungen stellen müssen.

Die EU benötigt starke Brücken zu ihren östlichen Nachbarn und keine „Festung Europa“. Im Sinne dieses Brückenschlags sollten die Kandidatenstaaten stärker in die strategische Formulierung einer EU-Politik der direkten Nachbarschaft einbezogen werden. Die künftigen Mitgliedstaaten werden sich ohnehin für die Verabschiedung einer „Östlichen Dimension“, ähnlich dem Vorbild der Nördlichen Dimension einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, stark machen. Dabei werden ihre historisch-kulturellen Erfahrungen und Verbindungen zu den künftigen Nachbarstaaten der Entwicklung einer neuen EU-Ostpolitik zugute kommen.

Um einer „Festung Europa“ entgegenzuwirken, muss die Union die Auswirkung ihrer Grenz- und Visapolitik auf die Nachbarländer der EU besser berücksichtigen. Dazu sollte

die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Nachbarschaftsaspekte der existierenden Grenzregime sowie der Visa- und Einwanderungspolitiken in die Planung, Umsetzung und Revision gemeinsamer Strategien einbeziehen. Die „Nachbarschaftsverträglichkeit“ neuer Regelungsentwürfe sollte von den Justiz- und Innenpolitikern der Union regelmäßig überprüft und belegt werden.

Um den Bürgern nicht nur die Gewissheit sicherer Grenzen zu vermitteln, sondern auch die Kosten der Sicherung künftiger EU-Außengrenzen auf alle Mitgliedstaaten zu verteilen, sollte die erweiterte EU eine gemeinsame europäische Grenzpolizei schaffen. Darüber hinaus sollten sich die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichten, interne Grenzkontrollen gegenüber den neuen Mitgliedern aufzuheben, sobald diese das Schengen-Abkommen gemäß den von den Mitgliedstaaten offen zu legenden Kriterien anwenden. Ohne eine derartige Selbstbindung der EU besteht die Gefahr, dass die neuen Mitgliedstaaten zwar die Kosten der Außengrenzsicherung tragen, aber auf unabsehbare Zeit selbst von einem Europa ohne Grenzkontrollen ausgeschlossen bleiben.

Schließlich sollte die Europäische Union einen regionalen Ansatz der Grenzkontrollregime entwickeln. Sie sollte die Schaffung von Schengen-Grenzkontrollen in den später beitretenden Ländern unterstützen, statt zwischen den früher und später Eintretenden neue Barrieren aufzubauen. Es ergibt keinen Sinn, Länder mit

Stacheldraht und Wachtürmen voneinander zu trennen, um diese nur wenige Jahre später erneut abzureißen. Die Errichtung derartiger Barrieren wäre nicht nur mit unnötigen Kosten verbunden, sondern hätte vor allem gewaltige psychologische Auswirkungen auf die ausgegrenzte Bevölkerung.

Solidarität

Aus der Kandidatenperspektive wird sich die Frage der Solidarität in einer erweiterten EU als ein großer Test für das Konzept der europäischen Integration erweisen. Die künftigen Mitgliedstaaten sind selbst dafür verantwortlich, ihren wirtschaftlichen Aufholprozess fortzuführen. Dennoch sollte Solidarität zu einem allgemeinen Evaluationsprinzip vergleichbar dem Subsidiaritätsprinzip werden, das auf die überfällige Überprüfung der EU-Ausgabenpolitik wie auf die Abgrenzung der Kompetenzen anzuwenden ist. Aus Sicht der Beitrittsländer müssen die künftigen EU-Mitglieder an der Ausarbeitung neuer und der Reform existierender Politik beteiligt werden.

Nach den gegenwärtigen Regeln werden vor allem die Agrar- und Strukturpolitik einer erweiterten EU weder gestaltbar noch finanzierbar sein. Ein Festhalten am Status quo würde zudem die Freisetzung von nötigen Mitteln für die Finanzierung neuer Aufgaben auf europäischer Ebene verhindern. In der Agrar- und Strukturpolitik muss sich das Transfersystem stärker am Leitbild einer

„Entwicklungsgemeinschaft“ orientieren und auf die Überwindung des Entwicklungsgefälles in einer erweiterten Union zielen.

Effizienz- und Gerechtigkeitsgründe sprechen dafür, die verfügbaren Mittel auf die ärmsten Mitgliedstaaten zu konzentrieren. Die derzeitige Voraussetzung der Förderfähigkeit sollte beibehalten, nationale Kofinanzierungsanteile weiter ausdifferenzieren und die Obergrenze für die Strukturfondszahlungen erhöht werden, wenn ein Staat eine höhere Absorptionskapazität aufweist. Es geht darum, öffentliche Aufgaben für die Europäische Union zu identifizieren, Prioritäten zu setzen und die Tätigkeit sowie die Ausgaben der EU daran anzupassen.

Transparenz

Die EU muss im Zuge ihrer institutionellen Reform im Rahmen des Konvents und der darauf folgenden Regierungskonferenz die politischen Prozesse nach Demokratiesichtspunkten verbessern, die Bürgerbeteiligung stärken sowie die Grundlagen für ein höheres Maß an Transparenz schaffen. Hierzu sollte die EU einen Verfassungsvertrag ausarbeiten, der insofern Verfassungscharakter hat, als dass:

- die Öffentlichkeit und die Bürger Europas an seiner Ausarbeitung beteiligt sein werden;

- die Ergebnisse der Vertragsreform über eine rein textliche Vereinfachung hinausgehen;
- der neue Vertrag alle grundlegenden Bestimmungen in einem ersten verfassungsrechtlichen Teil zusammenfasst.

Der neue Verfassungsvertrag, der die derzeit gültigen Verträge ersetzt, sollte die Union und die drei Gemeinschaften in eine Einheit mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit integrieren, die anachronistische Pfeilerstruktur der EU auflösen, die Ziele, Kompetenzen und Institutionen der EU definieren sowie die Grundrechtscharta integrieren.

Die historische Herausforderung einer Erweiterung auf 27 und mehr Mitglieder bedingt eine grundlegende Reform der EU. Schönheitsreparaturen am gemeinsamen Haus Europa reichen nicht aus, wenn eine strukturelle Renovierung notwendig ist, um bis zu zehn neue Mitgliedstaaten zu beherbergen. Die Herausforderungen einer beispiellosen Reform und Erweiterung können nur im Zuge einer möglichst breiten Debatte bewältigt werden, an der die Bürger des gesamten Kontinents beteiligt werden müssen.

Dieser Beitrag beruht auf den Ergebnissen des Strategiepapiers „Thinking Enlarged“. Das Strategiepapier spiegelt die Ergebnisse einer von der Bertelsmann Stiftung und dem CAP ins Leben gerufenen Arbeitsgruppe wider, der „Villa Faber Group on the Future of the EU“. Weitere Informationen unter <http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/strategien/thinking_enlarged.htm>.