

Szenarien für die EU-27 – die Vorstellungen der Europäischen Kommission

Gunther Hauser

Die 5 Szenarien als Grundlage für die künftige Ausrichtung der Union

60 Jahre nach der Unterzeichnung der Römer Verträge steht die Zukunft der EU auf dem Spiel. Aus diesem Grund veröffentlichte EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker am 1. März 2017 ein Weißbuch mit fünf Szenarien für eine mögliche Neuausrichtung der EU bis 2025. Es gilt also zu entscheiden, „welche Zukunft wir für uns selbst, für unsere Kinder und für die Union“ wollen (Zitat, Seite 7). Wird die EU in Nationalstaaterie versinken und sich von geopolitischen Akteuren noch mehr ausspielen lassen, die Rückkehr zum reinen Nationalstaat würde das Projekt EU in kürzester Zeit beenden. Wird die EU auf eine reine Wirtschaftsunion reduziert, ergeben sich ebenso große Herausforderungen für die Mitgliedstaaten, insbesondere bei der Frage, ihre Interessen gemeinsam in einem verbliebenen Wirtschaftsraum abgekoppelt von einem Projekt Politische Union auf globaler Ebene zu definieren und umzusetzen. Es liegt nun an den EU-Mitgliedstaaten, den Entscheidungsprozess über die Zukunft der EU zu beschleunigen. Das 32seitige „White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025“ (COM (2017)2025) wird in Kommissionkreisen auch als „Geburtsstunde der EU-27“ bezeichnet. Folgende Szenarien stehen zur Auswahl:

1. Der langsame Reformprozess, der im September 2016 beim Sondertreffen in Bratislava initiiert wurde, wird in Szenario 1 seitens der EU fortgesetzt und adaptiert („Carrying On“). Politische Schwerpunkte liegen dabei in der Ankurbelung von Investitionen in den Bereichen Digitalisierung, Verkehrs- und Energieinfrastruktur, in der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Entwicklung von Kapitalmärkten und im nachhaltigen Umgang mit öffentlichen Finanzen, in der Fortsetzung des Abschlusses und der Erweiterung von Freihandelsabkommen mit Partnern, einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung (Erhöhung der Bereitschaft der Kooperation nachrichtendienstlicher Fähigkeiten seitens der EU-Mitgliedstaaten), Sicherheit und Verteidigung (hier insbesondere in der gemeinsamen Forschung und Entwicklung, in der gemeinsamen Beschaffung von Fähigkeiten und im Schutz der EU-Außengrenzen – jedoch weiterhin ohne eine gemeinsame Migrationspolitik). Die Geschwindigkeit der Entscheidungsprozesse hängt dabei nach wie vor davon ab, inwieweit Differenzen der EU-27 beigelegt und für alle Mitgliedstaaten tragbare und umsetzbare Kompromisse ausverhandelt werden können.

2. In diesem Szenario wird die EU allmählich auf den Binnenmarkt mit den vier Freiheiten reduziert. Die EU-27 ist in Szenario 2 nicht in der Lage, in den Bereichen Migrationspolitik und Personenfreizügigkeit mehr Kooperationen zu erreichen. Der EU-27 gelingt es ausschließlich, Schlüsselbereiche des Binnenmarktes zu vertiefen (wie die freie Zirkulation von Kapital und Gütern). Kooperationen in neuen Bereichen finden überwiegend auf bilateraler Ebene statt. Differenzen in der EU-27 existieren nach wie vor in den Bereichen Konsumentenschutz, soziale und Umweltstandards sowie Besteuerungen und öffentliche Subventionen. Dieses Szenario beinhaltet das Risiko eines „race to the bottom“. Schwierigkeiten gibt es bei der Erarbeitung neuer Regeln betreffend die Mobilität von Arbeitskräften oder den Zugang zu regulierten Berufen. Als Ergebnis bleiben Freizügigkeiten für Arbeiter und Dienstleistungen nicht voll garantiert. Uneinigkeiten in wirtschaftlichen und fiskalen Fragen gefährden auch die Einheit des

Euro. Der Euro begünstigt zwar den Handelsaustausch, jedoch wachsende Divergenzen und limitierte Kooperationen machen den Euro instabil. Das Risiko der Integrität des Euro und somit seiner Fähigkeit, neuen Finanzkrisen entgegenzutreten, wird größer. Aufgrund zunehmender bilateraler Kooperationen im Bereich Sicherheit und Migration kommt es verstärkt zu Grenzkontrollen. Durch interne Zerwürfnisse in der EU-27 in Fragen des internationalen Freihandels gestaltet sich der Abschluss und die Weiterentwicklung von Handelsverträgen mit Partnern für die Union zu einer großen Herausforderung. Humanitäre und Entwicklungshilfe wird nationale Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Die Präsenz der EU in wesentlichen internationalen Foren mit für die globale Sicherheit und Wirtschaft äußerst relevanten Themen (Klimawandel, Bekämpfung der Steuerhinterziehung, die Zukunft des internationalen Handels) ist nicht mehr gegeben, so bleibt eine Mitgestaltung in diesen Bereichen für die EU ausgeschlossen. Rechte, die Bürgerinnen und Bürgern derzeit durch die EU garantiert werden, werden zunehmend eingeschränkt. Die Fähigkeit der EU-27, kollektiv zu agieren, ist äußerst eingeschränkt. Die Freizügigkeit von Personen und Dienstleistungen in der Union ist nicht mehr uneingeschränkt garantiert.

3. In Szenario 3 wird die EU heterogener. Jene EU-Mitgliedstaaten, die sich verstärkt koordinieren wollen z.B. in den Bereichen Steuerpolitik, der inneren und äußeren Sicherheit oder in sozialen Angelegenheiten, kooperieren intensiver. Der gemeinsame Binnenmarkt erweist sich dabei als „Minimalpaket“. Dieses „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ und der „Koalitionen der Willigen“ hätte langfristig Folgen für die EU-Bevölkerung, da der rechtliche Rahmen in unterschiedlichen Lebensbereichen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren wird. Im Verteidigungsbereich könnten jedoch von einer Gruppe von Mitgliedstaaten mehr positive Ergebnisse im Bereich Forschung und industrielle Basis, gemeinsame Beschaffung, integriertere Fähigkeiten und erhöhte militärische Bereitschaft für gemeinsame Missionen außerhalb der EU erreicht werden. Eine zweite Gruppe von Staaten könnte eine erweiterte Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz, und zwar in folgenden Bereichen, erzielen: Kooperation zwischen Polizeikräften und Nachrichtendiensten in Bezug auf den Austausch aller relevanter Informationen im Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Kriminalität. Institutionell werden Geldwäsche, Betrug, Drogen- und Waffenhandel durch eine „Staatsanwaltschaft“ untersucht. Die Einigkeit, einen gemeinsamen Rechts- und Justizraum zu schaffen, würde bei dieser Gruppe von EU-Mitgliedstaaten bestehen. Im Bereich Besteuerung und soziale Angelegenheiten beschließt ebenso eine Gruppe von Staaten, enger zu kooperieren. Somit kann eine weitere Harmonisierung von Steuervorschriften und von Maßnahmen gegen die Steuerhinterziehung erreicht werden. Vereinbarte Sozialstandards verbessern die Geschäfts- und Arbeitsbedingungen. Die Stärkung des Binnenmarktes durch die EU-27 und der vier Freiheiten bleibt nicht ausgeschlossen. Handelsbeziehungen zu Drittstaaten werden ausgebaut. Die Einheit der EU-27 bleibt gewahrt. Weitere Kooperationen werden für jene, die dies beabsichtigen, ermöglicht. Es gibt jedoch unterschiedliche Standards für Bürgerrechte. Jene Länder, die eine Ausweitung der Bürgerrechte anstreben, können dies veranlassen.

4. Die Staats- und Regierungschefs entscheiden sich dafür, die EU-Integration auf die ihrer Ansicht nach wesentlichen Bereiche zu konzentrieren („weniger, dafür besser“, „doing less more efficiently“). Alles, was nicht dazugehört (wie z.B. Beihilfen für Unternehmen oder regionale Entwicklung) gelangt wieder in die alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten. Im Gegenzug wird etwa in jenen Bereichen, die bei der EU verbleiben, wie z.B. Währungsunion und Schutz der EU-Außengrenzen, die Kooperation intensiviert. Die EU-27 kann folglich schneller und effizienter in ausgewählten Politikbereichen entscheiden, so etwa wie heute bereits in der Wettbewerbspolitik oder der Bankenaufsicht. In den Bereichen Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzschutz und Verteidigung könnte die EU ihre Aktivitäten erhöhen. Die EU entwickelt neue

Richtlinien für die Vertiefung des Binnenmarktes in wesentlichen Schlüsselbereichen und intensiviert Forschung und Entwicklung. Typische Beispiele sind hier Kooperationen in den Bereichen High Tech Cluster, Weltraumtechnologie und Errichtung regionaler Energiehubs. Die EU-27 ist weiterhin in der Lage, Handelsverträge mit Drittstaaten abzuschließen. Die Kooperation zwischen Polizei- und Justizbehörden erfolgt bei der Bekämpfung des Terrorismus durch eine Europäische Antiterroragentur (European Counter-terrorism Agency). Die Europäische Grenz- und Küstenschutzagentur übernimmt die gesamte Kontrolle der Außengrenzen. Alle Asylanträge werden durch eine einheitliche Europäische Asylagentur (European Asylum Agency) sichergestellt. Gemeinsame Verteidigungskapazitäten werden geschaffen. Die Zusammenarbeit innerhalb der EU wird ausschließlich in jenen Bereichen eingeschränkt, die nicht direkt Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben, wie regionale Entwicklung, öffentliche Gesundheit oder auf Teilaspekte der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Neue Standards für den Konsumentenschutz, den Schutz der Umwelt und den Bereich Gesundheit können nur mit minimalem Konsens erreicht werden. Eine klarere Teilung von Verantwortlichkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ermöglicht mehr Transparenz im EU-Entscheidungsprozess. Das Risiko in Szenario 3 besteht, dass sich die Mitgliedstaaten nicht einigen können, in welchen Kooperationsbereichen die EU-27 mehr oder weniger Kompetenzen aufweisen sollte.

5. Das letzte Szenario widmet sich der Vision einer umfassenden Integration in allen politischen Bereichen der EU und der EU-27 („Doing much more together“), konkret in folgenden Bereichen: Gemeinsamer Grenzschutz, gemeinsame Verteidigung, gemeinsame Migrationspolitik, mehr Mittel für den Haushalt der Union sowie ein einheitliches Eurozonen-Budget. Die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zeigt sich erfolgreicher als je zuvor. Die Eurozone wird gestärkt. Entscheidungen werden schneller erreicht und umgesetzt. Bis 2025 wird sich nach diesem Szenario die EU auf globaler Ebene als einheitliche EU-27 präsentieren und sogar mit einem Sitz in den meisten internationalen Foren vertreten sein. Das Europäische Parlament hat das letzte Wort bei der Genehmigung internationaler Handelsabkommen. Verteidigung und Sicherheit der Union haben Priorität. In voller Komplementarität zur NATO wird eine Europäische Verteidigungsunion geschaffen. Die EU-27 setzt ihre Führung beim Kampf gegen den Klimawandel fort und stärkt ihre Rolle als weltgrößter Bereitsteller humanitärer und Entwicklungshilfe. Die EU geht gemeinsam bei der Bewältigung der Massmigration vor. Engere Partnerschaften und gezielte Investitionen vor allem in die EU-Nachbarschaft unterstützen wirtschaftliche Innovationsmöglichkeiten und fördern den regulierten Zuzug in die EU. Der EU-Binnenmarkt wird gestärkt, vor allem im Energiebereich. Einige „Silicon Valleys“ entstehen in der EU durch gezielte Investitionen in Innovation und Forschung. Integrierte Kapitalmärkte erleichtern Aufbaufinanzierungen für Klein- und Mittelbetriebe und ermöglichen die Verwirklichung größerer Infrastrukturprojekte in der EU. Innerhalb der Eurozone erfolgt eine größere Koordination in den Bereichen Fiskalpolitik, Sozialstandards und im Besteuerungswesen, sowie bei der EU-Aufsicht über Finanzdienstleistern. Zusätzliche EU-Finanzhilfe fördert die wirtschaftliche Erholung innerhalb der Union und erhöht die Resilienz im Hinblick auf die Bewältigung wirtschaftlicher Schocks auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene. Die EU-Bürgerrechte werden in allen EU-Mitgliedstaaten gestärkt. Eine Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion wird geschaffen wie im Bericht der Fünf Präsidenten von Juni 2015 vorgeschlagen. Aus dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus wird ein Europäischer Währungsfonds (EMF). Dieser untersteht der Kontrolle des Europäischen Parlaments und übernimmt neue Verantwortlichkeiten, um die Europäische Investitionsbank (EIB) bei der Erhöhung ihrer Finanzen für die dritte Generation des Juncker-Plans zu unterstützen mit dem Ziel, größere Investitionen in der gesamten EU zu ermöglichen.

Schlussfolgerungen

Es liegt nun an den EU-Mitgliedstaaten, darüber nachzudenken, in welchen Bereichen es mehr und in welchen Bereichen es weniger „Europa“ geben sollte. Ausgehend vom Gipfel von Rom am 25. März 2017 wird nun ein Nachdenkprozess über die Zukunft der EU eingeleitet, der bis zur Europawahl 2019 zum größten Teil abgeschlossen werden soll. Das Kommissionspapier ist derzeit der einzige Weg, auf einen konstruktiven Weg in Hinblick auf die künftige Gestaltung der Union zurückzukehren. Die 27 Mitgliedstaaten der EU müssen nun Farbe bekennen, sie können es nicht mehr allein damit belassen, „Brüssel“ für alle Probleme der EU verantwortlich zu machen. Kein Mitgliedstaat soll das Gefühl haben, von der EU-Kommission bevormundet zu werden. EU-Kommissionspräsident Juncker betonte in Hinblick auf die fünf Szenarien, dass auch eine Kombination von Teilen der fünf Szenarien möglich wäre, wenn sich die Mitgliedstaaten darauf einigen sollten. Es werden ohne Zweifel unterschiedliche Schwerpunkte, Qualitäten und Geschwindigkeiten der EU-Integration weiterbestehen (Eurogruppe, die sicherheitspolitische Gemeinschaft der europäischen NATO-Staaten, die „Gruppe der Neutralen“ einerseits bestehend aus den Staaten Irland, Malta und Österreich sowie andererseits Finnland und Schweden als bündnisfreie Staaten). Unterschiedliche Bereitschaften zu Kooperationen bestimmen den jeweiligen Intensitätsgrad der Zusammenarbeit. Für die nächsten Monate wird ein umfassender Diskussionsprozess über die Zukunft der Union erwartet. Darin eingebunden sollen das Europäische Parlament, die Parlamente der Mitgliedstaaten sowie auch zusätzliche Behörden der Mitgliedstaaten und Regionen werden. Mit Ende des Jahres 2017 soll dieser Diskussionsprozess den Europäischen Rat bei der Erstellung erster Schlussfolgerungen unterstützen, der folglich über eine gemeinsame Vorgehensweise bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2019 entscheiden soll. Die Europäische Kommission wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten eine Serie der „Future of Europe Debates“ durchführen, ebenso in den Parlamenten der EU-27 sowie in Städten und Regionen. Auch 60 Jahre nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften liegt das Schicksal der Europäischen Union in den Händen der EU-Mitgliedstaaten – diese entscheiden weiterhin, wie stark oder wie schwach die Union künftig wirtschafts- sowie außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisch agieren soll.

Dieser Beitrag ist erschienen in: Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 1/2017, S. 5-8.

OR Mag. Dr. Gunther Hauser ist Leiter des Referats Internationale Sicherheit am Institut für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie sowie als Ehrenprofessor an der Donau-Universität Krems tätig.