

N° 434

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 2017

BERICHT

Interessensgruppe zum Austritt Großbritanniens und der Neugründung der Europäischen Union (1)

**Europa wieder in Schwung bringen:
Den Geist aus Rom wiederfinden**

Von MM. Jean-Pierre RAFFARIN und Jean BIZET,

Senatoren

Version française : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-434-1-notice.html>

(1) MM. Jean Bizet und Jean-Pierre Raffarin, *Vorsitzender*; MM. Pascal Allizard, Jean-Marie Bockel, Éric Bocquet, Christian Cambon, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. André Gattolin, Mme Éliane Giraud, M. Jean-Noël Guérini, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller, MM. Claude Kern, Didier Marie, Jean-Pierre Masseret, Mme Colette Mélot, MM. Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Simon Sutour und Richard Yung, *Mitglieder*.

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seiten</u>
VORWORT	5
I. FÜR EINE MACHT EUROPA	11
A. DIE VERTEIDIGUNG EUROPAS VERSTÄRKEN	11
1. <i>Die Notwendigkeit eines politischen Willens gegenüber den zunehmenden Bedrohungen, basierend auf einer geteilten strategischen Vision</i>	11
2. <i>Stützung auf eine zwischenstaatliche Dynamik</i>	12
3. <i>Sich die Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon vollkommen zunutze machen</i>	13
4. <i>Die Entwicklung von Werkzeugen zur operativen Kohärenz und der europäischen Finanzierungsfähigkeit</i>	13
B. DEN EUROPÄISCHEN MEHRWERT NUTZEN, UM GEGEN DEN TERRORISMUS ZU KÄMPFEN UND DIE INNERE SICHERHEIT ZU VERSTÄRKEN	17
1. <i>Den Handlungsspielraum der Europäischen Union in der Bekämpfung des Terrorismus verstärken</i>	17
2. <i>Eine effiziente polizeiliche Zusammenarbeit gewährleisten: die Rolle von Europol</i>	18
3. <i>Die juristische Zusammenarbeit vorantreiben: Eurojust ausbauen und eine europäische Staatsanwaltschaft einrichten</i>	19
C. DIE EUROPÄISCHE ANTWORT AUF DIE FLÜCHTLINGSKRISE KONSOLIDIEREN	22
1. <i>Die Steuerung des Schengenraums erneuern</i>	22
2. <i>Den Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union verstärken</i>	23
3. <i>Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten</i>	25
4. <i>Die Funktionsweise des Schengenraums und des europäischen Asylsystems erneuern</i>	27
D. DIE EUROPÄISCHEN INTERESSEN IN INTERNATIONALEN HANDELSGESPRÄCHEN BESSER VERTEIDIGEN	29
1. <i>Eine wirkliche Transparenz der Handelsgespräche gewährleisten</i>	29
2. <i>Transparenz als unerlässliches Kriterium für eine legitime Handelspolitik</i>	30
3. <i>Eine offensive Handelspolitik als notwendige Ergänzung zur Wirtschaftsmacht der Union</i>	31
E. DIE KONTUREN DER UNION STABILISIEREN	36
1. <i>Eine Pause bei den Erweiterungen einlegen</i>	36
2. <i>Mittelfristig ein enge Verbindung zum Vereinigten Königreich aufrecht erhalten, insbesondere auf dem Gebiet der Verteidigung und der Terrorismusbekämpfung</i>	38
II. FÜR EIN WETTBEWERBSFÄHIGES EUROPA, DAS ARBEITSPLÄTZE SCHAFFT UND SOLIDARISCH IST	39
A. NEUE MAßNAHMEN FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG ERGREIFEN	39
1. <i>Das Europa der digitalen Technologien verbessern</i>	39
2. <i>Die Energie-Union aufbauen</i>	41
3. <i>Die Wettbewerbspolitik neu gründen</i>	43

B. DIE WIRTSCHAFTLICHE REGIERUNGSGEWALT VERVOLLSTÄNDIGEN.....	46
1. Phase I zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion abschließen	47
2. Welches Budget für die Eurozone?	49
3. Stärkung der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion und der demokratischen Legitimität	50
C. STÄRKUNG DER SOLIDARITÄTSPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION	53
1. Hin zu einer sozialen Konvergenz.....	53
2. Modernisierung der Kohäsionspolitik.....	55
III. FÜR EIN NÄHERES UND VERSTÄNDLICHERES EUROPA	61
A. NEUZENTRIERUNG DER EU DURCH STÄRKUNG DER SUBSIDIARITÄT.....	61
1. Neuzentrierung Europas auf seine essentiellen Aufgaben: Suchen des europäischen „Mehrwertes“	61
2. Vereinfachung muss zu einer ständigen Priorität werden.....	62
3. Festigung der Kontrollaufgabe der nationalen Parlamente.....	63
4. Vergabe eines Initiativrechts an die nationalen Parlamente: die „Grüne Karte“	64
B. ERNEUERUNG DER FUNKTIONSWEISE DER BEHÖRDEN: REAKTION AUF DIE DEMOKRATISCHE HERAUSFORDERUNG.....	65
1. Bestätigung der Anstoß- und Koordinationsrolle des Europäischen Rates.....	66
2. Revision der Funktionsweise des institutionellen Dreiecks	67
C. DER HERAUSFORDERUNG EINES DEMOKRATISCHEREN UND TRANSPARENTEREN EUROPAS GERECHT WERDEN	69
1. Stärkung der Europäischen Union als Gemeinschaft der Werte	69
2. Die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente: ständige Sitzung der nationalen Parlamente	70
3. Sicherstellung der Transparenz im Entscheidungsprozess	72
IV. FÜR EINEN EHRGEIZIGEN UND PRAGMATISCHEN ANSATZ	79
A. WIEDERFINDUNG DER ANSTOßROLLE DES DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN TANDEMS.....	79
1. Eine wichtige Rolle, die ihre Dynamik verloren hat	79
2. Für eine deutsch-französische Initiative für die Neugründung der Europäischen.....	81
B. FÖRDERUNG DER VERSTÄRKTE KOOPERATIONEN ZWISCHEN DEN INTERESSIERTEN MITGLIEDSSTAATEN.....	84
1. Eine bewährte Methode	84
2. Eine pragmatische Methode zur Neulancierung des europäischen Projekts	85
C. DIE EUROPÄISCHE UNION MUSS ZU EINEM PROJEKT WERDEN, DAS DIE BÜRGER TEILEN.....	86
1. Förderung der europäischen Bürgerschaft	87
2. Mobilisierung der Jugend rund um die europäischen Ziele: ein neuer Erasmus?.....	90
ZUSAMMENFASSUNG.....	93

VORWORT

Der Brexit hat die Gefahr des Rückbaus, die über der Europäischen Union liegt, ans Licht gebracht. Obwohl die Europäer gerade das 60. Jubiläum des Vertrags von Rom vom 25. März 1957 vorbereiten, waren die inneren Auseinandersetzungen niemals so stark. Diese Situation ruft die Europäer dazu auf, den Weg der Einheit und des gemeinschaftlichen Projektes wiederzufinden. Das Jubiläum des Vertrags von Rom darf deshalb nicht nur eine einfache Gedenkfeier sein. Ganz im Gegenteil – es soll die Grundlagen eines neu gegründeten Europas legen, die solider und in größerer Übereinstimmung mit den Erwartungen der Völker sind.

Den „Geist von Rom“ wiederfinden

In dieser Perspektive und auf Initiative seines Präsidenten Gérard Larcher hin hat der Senat beschlossen, eine Begleitgruppe zum Austritt des Vereinigten Königreichs und zur Neugründung der Europäischen Union einzurichten. Diese Begleitgruppe, die dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Militär sowie dem Europa-Ausschuss untersteht, hat acht Monate lang eine Reihe von Anhörungen in Paris, Berlin, Brüssel, Straßburg und London durchgeführt.

Der vorliegende Bericht hat nicht das Ziel, die derzeitige Lage der Europäischen Union erneut zu beschreiben. Eine Bilanz wurde bereits in den vorhergehenden Arbeiten des Senats gezogen, insbesondere im Bericht unseres ehemaligen Kollegen Pierre Bernard-Reymond¹. Mit den gewonnenen Erkenntnissen aus den Anhörungen und Mitteilungen, die von jedem seiner Mitglieder vorgestellt wurden, will der Bericht eher Wege aufzeigen, die es Europa ermöglichen, seinen Sinn wiederzufinden, den es niemals hätte verlieren dürfen, nämlich im Dienste des Wohlstands zu stehen und den Schutz der europäischen Völker zu gewährleisten. Er schlägt eine Vorgehensweise vor, damit dieser europäische Aufschwung unverzüglich umgesetzt werden kann.

▪ **Ein Europa vor schweren internen Auseinandersetzungen**

Die europäische Integration ist ein bedeutendes Vorhaben. Auf einem Kontinent, der über Jahrhunderte durch Konflikte ausgeblutet war, hat sie den Frieden, die Zusammenarbeit und die Verteidigung von Werten befördert, die sich um die Achtung der menschlichen Würde und der Grundrechte drehen. In nur wenigen Jahrzehnten hat sie einen Raum der Freizügigkeit geschaffen, der von den europäischen Bürgern als eine bedeutende Errungenschaft betrachtet wird. Indem nach und nach die Grenzen abgebaut wurden, hat die europäische Integration einen großen

¹Pierre Bernard-Reymond: „L'Union européenne : du crépuscule au nouvel élan“ (Die Europäische Union: vom Morgengrauen zu neuem Elan), Nr. 407 (2013-2014) 26. Februar 2014.

Binnenmarkt entstehen lassen, der den Neid der großen Volkswirtschaften hervorruft. Die Europäische Union ist die größte Handelsmacht der Welt.

Trotz allem müssen wir feststellen, dass Europa heute vor immensen Herausforderungen steht. Zuletzt hat die britische Entscheidung, aus der Europäischen Union auszutreten, einen Schock ausgelöst. Es war ein Schock in Bezug auf die Geschichte, die eine Annäherung der europäischen Völker ermöglicht hatte und deren Sinn sein sollte, ihre Vereinigung immer weiter zu vertiefen, aber nicht ihre Trennung und vielleicht morgen ihre Gegnerschaft hervorzurufen. Es war ein Schock in Bezug auf den Kontext einer Globalisierung, die sich zunehmend um fast Kontinente umfassende Staaten organisiert und was die Forderung nach Einheit und Kohäsion umso zwingender notwendig macht.

Der Brexit geschieht zu einem Zeitpunkt, zu dem Europa noch nicht vollständig die Folgen der **Staatsschuldenkrise** überwunden hat. Diese Krise zeigte die Schwächen der europäischen Integration auf. Sie war eine Folge der Finanzkrise, die in den US-amerikanischen Auswüchsen des Ultraliberalismus ihren Anfang genommen hatte. Die europäische Integration verfügte jedoch nicht über die notwendigen Mittel, um auf eine Krise von solcher Heftigkeit zu reagieren. Sie hatte den Euro hervorgebracht. Aber durch grobe Fahrlässigkeit konnte sie den währungspolitischen Pfeiler nicht durch eine effiziente ökonomische Steuerung vervollständigen, ohne die es unmöglich ist, eine Währung zu verwalten. So musste sie innerhalb weniger Monate Werkzeuge auf Kiel legen, die sie schon vor langer Zeit hätte einsetzen sollen.

Die **Flüchtlingskrise** hat den europäischen Raum ebenso stark destabilisiert. Sie war ein weiterer Indikator für die Unzulänglichkeiten in der europäischen Integration. Schengen hatte von Anfang an eine doppelte Bedeutung: einerseits die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, andererseits eine Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen sowie eine Kooperation von Polizei und Justiz, um schwere Kriminalität zu bekämpfen. Da sie diesen zweiten Aspekt vernachlässigt hatte, war die Union unfähig, der Flüchtlingskrise angemessen zu begegnen. Die Mitgliedsstaaten haben sodann geglaubt, dass vereinzelte und unkoordinierte nationale Lösungen ausreichen würden, gerade dann, als Kooperation und Solidarität hätten überwiegen müssen.

Europa ist darüber hinaus einer **terroristischen Bedrohung** ausgesetzt, die sich unter dem Druck des internationalen Dschihadismus weiter verschlimmert hat. Nach Jahren der Leugnung und des nationalen Egoismus hat es schließlich erfahren müssen, dass nicht dieser oder jener Staat im Visier steht, sondern die gesamte europäische Zivilisation und die Werte, die sie vertritt. Gewiss bleibt die Sicherheit im individuellen Verantwortungsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten. Doch wie kann man gegenüber einer diffusen Bedrohung, die sich über nationale Grenzen hinwegsetzt, nicht erkennen, dass mehr als je zuvor eine Kooperation

zwingend erforderlich ist, bei der die Union ihren ganzen Mehrwert einbringen muss. Der Senat betonte dies, indem er zur Verabschiedung eines angemessenen Aktes für die innere Sicherheit der Europäischen Union aufrief.

Allgemein gesprochen muss sich Europa in einer globalisierten Welt positionieren, in der die Bedrohungen stetig zunehmen und immer vielfältigere Formen annehmen. Es muss feststellen, dass seine eigene Sicherheit, die für viele Mitgliedsstaaten unter dem amerikanischen Schirm unbestritten schien, heute infrage gestellt werden kann. Dort, wo einige Mitgliedsstaaten geglaubt hatten, sie könnten sich einer wirklichen Anstrengung zur Verteidigung entziehen, realisieren, dass sie ihre eigene Verantwortung in diesem Bereich angesichts der neuen Bedrohungen nicht länger leugnen können.

▪ **Ein Europa ohne Vision und Führung, das von Zersplitterung und Zerfall bedroht ist**

Die Herausforderungen sind riesig. Sich ihrer anzunehmen erfordert **eine Vision und eine Führung**, die Europa derzeit fehlen. Angesichts der Globalisierung sind die Staats- und Regierungschefs nicht ihrer Verantwortung nachgekommen, ihren Völkern die unvermeidlichen Konsequenzen zu erläutern, die sie in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherheit mit sich bringen würde. Die immer größer werdende Verschuldung diente als Entschuldigung, um sich den neuen Gegebenheiten nicht stellen zu müssen. Sie stellt heute eine große Benachteiligung dar und schränkt die Fähigkeiten des Kontinents ein, den Weg des Wachstums wiederzufinden. Diese Leugnung hat sich durch die ärgerliche Angewohnheit fortgesetzt, „Brüssel“ für alles Schlechte verantwortlich zu machen und die Erfolge sich selbst zuzuschreiben. Die Mitgliedsstaaten haben sich somit geweigert, die europäische Integration trotz der Verträge, die sie gemeinsam ausgehandelt und unterzeichnet haben, wirklich zu verinnerlichen. Sie haben es versäumt, den notwendigen Impuls zu geben, indem sie klar definierten, was sie von der Europäischen Union erwarteten. Die sukzessiven Erweiterungen, denen keine wirkliche Erneuerung der institutionellen Mechanismen vorausgegangen war, haben bedauerlicherweise zu diesem Sinnverlust beigetragen.

Diese Trägheit in der politischen Verantwortung erklärt auch die Unfähigkeit Europas, *zwischen den zwei möglichen Leitbildern für ihre Existenz klar zu wählen*: entweder ein „**Raum Europa**“ zwischenstaatlicher Natur, der auf einen großen Binnenmarkt und sonst nichts ausgerichtet ist, oder eine „**Macht Europa**“, die ihrer politischen Dimension gerecht wird und für eine starke Integration einsteht. Gleichzeitig ist Europa noch weit davon entfernt, ein einheitlicher Kontinent zu sein. Es leidet an der divergierenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen dem nördlichen und dem südlichen Teil sowie dem Mangel an Homogenität zwischen dem westlichen

und dem östlichen Teil, sowohl in ökonomischer als auch heutzutage in politischer Hinsicht.

Aus Mangel an Vision und Führung hat die Europäische Union eine **bürokratische Verschiebung** erlitten, welche die Völker der europäischen Integration nur voneinander entfernen konnte. Im Grunde hat das politische Projekt einer Inflation von Normen und aufwendiger, sogar unnützer administrativer Entscheidungen Platz gemacht, welche unsere Mitbürger umso weniger verstehen, je mehr sie deren Folgen im täglichen Leben spüren. Die „Europäische Kommission“, die lange Zeit den Grundstein für die ambitionierte europäische Integration zu legen wusste, ist zu einer Art „Sündenbock“ für alle Fehler der staatlichen Führung geworden. Diese Wahrnehmung hat bedauerlicherweise die beachtliche Arbeit verschleiert, welche die Brüsseler Institution leistet. Die technokratische Verschiebung wurde durch ein **demokratisches Defizit** überlagert, sodass die Volksvertreter keine wirkliche Kontrolle über die Funktionsweise der europäischen Institutionen ausüben konnten.

- **Ein Europa, welches das Vertrauen seiner Bürger verloren hat**

Das Vertrauen der Bürger in die europäische Integration basierte von Anfang an auf einem Triptychon, das sich bewährt hatte: Europa heißt Frieden; Europa heißt Demokratie; Europa heißt Wohlstand. Dabei wurde dieses Triptychon zunehmend hinterfragt: Der Frieden ist sicherlich gewahrt, doch der Konflikt in Ex-Jugoslawien und später die terroristische Bedrohung haben die politische Gewalt wieder aufleben lassen; das demokratische Defizit der Union wird infrage gestellt und der Einfluss der europäischen Integration auf die nationalen Demokratien durch die Vervielfältigung der Kompetenztransfers beklagt. Schließlich muss Europa auf wirtschaftlicher Ebene der schwersten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg begegnen. Die Arbeitslosigkeit erreicht ein außergewöhnlich hohes Niveau, vor allem bei den jungen Leuten; das Risiko für den sozialen Abstieg wird von der öffentlichen Meinung verstärkt wahrgenommen.

Man ist vom Vertrauen immer mehr zu einem Klima des Misstrauens gelangt, das voller Bedrohungen für den Fortbestand des europäischen Projektes ist. Dieser Wandel zeigt sich im Aufstieg populistischer Bewegungen, in der Versuchung des nationalistischen Rückzugs sowie im Aufstieg separatistischer Bestrebungen.

Die Völker haben der europäischen Integration zuerkannt, dass sie ihnen einen dauerhaften Frieden geschenkt hat. Sie schätzen auch Europa für seine Fähigkeit, nach dem Zerfall der Sowjetunion den Kontinent wiedervereint zu haben. Doch gegenüber der Globalisierung erwarten sie, dass Europa sie schützt. Was sie bis jetzt nicht geschafft hat. Diese enttäuschte Erwartung erklärt weitgehend die Distanzierung der Völker vom europäischen Projekt. Man kann nur das Paradoxe an dieser Situation

feststellen. Denn gegenüber der Globalisierung ist die europäische Integration nicht das Problem, sondern offenkundig die Lösung.

▪ **Für eine Neugründung der Europäischen Union: den Brexit als Sprungbrett für einen Neuanfang nutzen**

Der Brexit ist ein Schock. Er ist aber auch eine **Gelegenheit**, dem europäischen Projekt neues Leben einzuhauchen. Er muss das Signal für den europäischen Aufschwung geben. Unter dieser Bedingung kann Europa auf der internationalen Bühne weiterhin wirken, während es sein demokratisches Modell und seine grundlegenden Werte bewahrt.

Ein Zerbrechen Europas ist geopolitischer Unsinn

Die Alternativen sind klar: kollektiver Aufschwung oder das Ende der Geschichte. Im Jahr 2050 wird jeder europäische Staat weniger als 1 % der Weltbevölkerung ausmachen. Nur Deutschland wird noch zu den ersten zehn Wirtschaftsmächten weltweit zählen. Das heißt, allein durch die Europäische Union werden die europäischen Staaten gegenüber den wirtschaftlichen Großmächten in Zukunft existieren können. Und indem es seine Kräfte bündelt, kann Europa sein Gesellschaftsmodell bewahren und seine Werte verteidigen.

Heute haben die Großmächte jeweils ihre eigene Vision von Europa. Im Allgemeinen wünschen sie seinen Rückbau. Selbst Europa fällt es schwer, seine Identität zu behaupten. Es muss eigentlich im Gegensatz dazu seiner Geschichte und seiner Zukunft gerecht werden. Es muss sein eigenes Leitbild einfordern. Und zwar dasjenige eines Zivilisationsprojektes, das von einer Macht als Gemeinschaft von Nationen getragen wird, die sich dazu entschieden haben, einen Teil ihrer Souveränität gemeinsam auszuüben, um in einer globalisierten Welt ein stärkeres Gewicht zu haben.

Gegenüber von fast Kontinenten entsprechenden Staaten, die ohne zu zögern zu den Waffen der Macht greifen, um ihre Ziele zu erreichen, muss sich Europa selbst als eine Macht präsentieren, die für ihre eigene Sicherheit sorgt. Es muss das verteidigen, was seine Identität ausmacht. Es muss für seine Werte, die Achtung der Menschenwürde, der Grundrechte und der Demokratie, einstehen. Als erste Handelsmacht mit der Stärke des Binnenmarktes muss sich Europa in den internationalen Handelsgesprächen Achtung verschaffen.

Das europäische Projekt muss erneuert werden, es muss auf einer klaren Vision gegründet und von den Nationalstaaten getragen sein. Es muss neu verzaubert werden. Dabei sollte mit denjenigen Prioritäten begonnen werden, deren europäischen Mehrwert die Völker klar als solchen erkannt haben: Sicherheit, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit. Dieses neu ausgerichtete Europa muss die Subsidiarität uneingeschränkt achten. Europa muss lesbarer und näher am Bürger sein. Es muss seine Funktionsweise reformieren und der demokratischen Kontrolle ausreichend Platz einräumen, insbesondere indem es die Rolle der nationalen Parlamente

bestätigt. Unter diesen Bedingungen kann man die Skepsis, welche die Einheit der Europäer infrage stellt, überwinden.

Dieses Ziel muss in erster Linie vom deutsch-französischen Motor getragen werden, der leider an Antriebskraft verloren hat. Nur er allein kann Europa aufwecken. Er muss die notwendigen Initiativen ergreifen, um die Unterstützung unserer anderen Partner zu gewinnen. Die deutsch-französische Beziehung darf nicht exklusiv sein. Sie ist darum nicht weniger entscheidend. Für unsere beiden Länder stehen 2017 bedeutende Wahlen an. Nach deren Abschluss treten sie in eine Phase politischer Stabilität ein, die für starke Initiativen förderlich ist und die es ermöglicht, das Vertrauen der Völker in die europäische Integration wiederzuerlangen.

Das Ziel des vorliegenden Berichts soll sein, Perspektiven aufzuzeigen, die als „Fahrplan“ für diesen Neuanfang dienen könnten.

I. FÜR EINE MACHT EUROPA

Europa muss sich als Macht sehen und als solche handeln. Dies erfordert, die Verteidigung Europas zu verstärken, den Mehrwert Europas in der Bekämpfung des Terrorismus und für die innere Sicherheit uneingeschränkt zu nutzen, die europäische Antwort auf die Flüchtlingskrise zu festigen und die europäischen Interessen in internationalen Handelsgesprächen besser zu verteidigen. Es ist darüber hinaus unausweichlich, die Konturen der Union zu stabilisieren und eine Pause in der Erweiterung einzulegen.

A. DIE VERTEIDIGUNG EUROPAS VERSTÄRKEN

Die Europäische Union muss zunächst ihre Fähigkeit, die Europäer zu verteidigen, stärken. Der Brexit ist in diesem Zusammenhang eine **großartige Herausforderung** in Anbetracht der Bedeutung und Qualität der Streitkräfte Großbritanniens, ohne derzeitiges Äquivalent bei unseren anderen europäischen Partnern, und zugleich eine **Gelegenheit**, da die Bremse für eine potenziell stärkere Integration dadurch aufgehoben ist.

Wir warten nicht mehr auf die Umsetzung der berühmten Friedensdividenden, auf die wir nach dem Ende des Kalten Krieges gehofft hatten. Der Beginn des 21. Jahrhunderts ist geprägt vom Terrorismus, dem Anstieg von Bedrohungen, der Rückkehr der Macht und der Machtstaaten auf der internationalen Bühne sowie von der Unsicherheit in Bezug auf das atlantische Bündnis nach der Wahl von Donald Trump. Wir müssen diesen besonderen Moment nutzen! Im Bereich der Verteidigung müssen wir uns von einem gewissen naiven Optimismus und von einer überholten Sicht auf die Welt verabschieden. Wenn sie auch nicht genügt, um Europa neu zu gründen, so ist die seit langem erwartete Herausbildung einer **Verteidigung Europas** unerlässlich.

1. Die Notwendigkeit eines politischen Willens gegenüber den zunehmenden Bedrohungen, basierend auf einer geteilten strategischen Vision

Obwohl das Kontinuum zwischen innerer und äußerer Sicherheit nun klar festgelegt ist und zahlreiche Länder der Europäischen Union vom Terrorismus betroffen sind, erwarten 500 Millionen Europäer, dass sich Europa als Verteidigungsmacht behauptet, um ihren Schutz zu garantieren. Um diesen Erwartungen gerecht zu werden, müssen wir **Europa als Macht** endlich umsetzen, was sich in einer echten **strategischen Autonomie** äußern muss.

In diesem Rahmen scheint es notwendig, mittelfristig über ein Dokument vom Typ „Strategieüberprüfung“ zur europäischen Verteidigung

zu verfügen, um Divisionen zu vermeiden, die auf die Existenz mehrerer unterschiedlicher Analyseraster für die Bedrohungen zurückzuführen sind. Es ist unerlässlich, die politischen Bestrebungen um ein gemeinsames strategisches Leitbild, das heißt, um eine gemeinsame Analyse der Bedrohungen zu einen, was sich in einem **klaren politischen Willen** ausdrückt. Nur dies wird die Effizienz des Umsetzungsplans für die globale Strategie zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik garantieren, die von der hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik vorgeschlagen und vom Europäischen Rat am 15. Dezember 2016 bestätigt wurde. Es ist zudem wünschenswert, dass diese globale Strategie mit einer klar definierten globalen Strategie im Bereich der Außenpolitik der Europäischen Union übereinstimmt. Die Koordinierung und Vertretung der Außenpolitik der Union war allerdings in den letzten Jahren sehr mangelhaft, insbesondere gegenüber den bedeutenden Krisen und Herausforderungen, vor denen Europa stand und steht: Schutz der Grenzen, Steuerung der Flüchtlingskrise und die Beziehungen zur Türkei sowie die Herkunftsländer der Wirtschaftsmigration. Es ist zwingend notwendig, dass sich die Union eine autonome Außenpolitik verschafft, die lesbar und wirkungsvoll ist. Ihre Maßnahmen, ihre unterschiedlichen Beihilfen, ihre Interventionen müssen besser erkennbar sein, was heute bei weitem nicht der Fall ist. Sie müssen sich in einen koordinierten Rahmen eingliedern, der die Laufrichtung, die sich die Europäische Union geben will, zum Ausdruck bringt und in einem zwischenstaatlichen Rahmen festgelegt wird.

In Zusammenhang mit der finanziellen Ressourcenverknappung und der Vervielfachung der Bedrohungen ist es notwendig, die Themen und Probleme zwischen der Europäischen Union und der NATO zu präzisieren, damit klar ist, dass eine europäische Verteidigung komplementär zur Einrichtung der NATO und keinesfalls redundant oder konkurrierend zur ihr ist.

2. Stützung auf eine zwischenstaatliche Dynamik

Die Verteidigung bleibt im Grunde ein zwischenstaatliches Politikfeld. In diesem Sinn ist die deutsch-französische Initiative vom September 2016, die in den Briefen der Verteidigungsminister Frankreichs, Deutschlands, Spaniens und Italiens aufgenommen wurde, ein ermutigendes Zeichen für eine robuste europäische Verteidigung, die integrative und verstärkte Kooperationen beinhaltet.

Die Einrichtung eines **permanenten politischen Dialogs**, der die deutsch-französische Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung klärt und verstärkt, ist in dieser Hinsicht entscheidend. Dieser gestärkte deutsch-französische Motor könnte eine freiwillige Vorgehensweise zur Abstimmung der Planung der Verteidigungsbudgets und -kapazitäten entwickeln, die in Form einer „**jährlichen Prüfung der koordinierten Verteidigung**“ auf Ebene

der Regierungen und Generalstäbe stattfinden würde. Es würde den gewillten Staaten erlauben, sich in Anlehnung an das Europäische Semester, jedoch auf die Verteidigung und die Sicherheit angepasst, über ihre Verteidigungsbudgets und Investitionen in Kapazitäten abzustimmen. So könnten sie sich in ihren Anstrengungen **gegenseitig unterstützen**, um die Wirksamkeit der für die Verteidigung zugestandenen Mittel maximal zu erhöhen. Diese Funktionsweise würde die gewillten Länder dazu bringen, das gesetzte Ziel von 2 % des BIP zu erreichen und die erkannten Kapazitätslücken zu schließen, zum Beispiel die Luftbetankung, die Cybersicherheit, Drohnen oder Satellitenkommunikation.

3. Sich die Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon vollkommen zunutze machen

Die Verstärkung der europäischen Verteidigung muss sich sowohl auf die **juristische Flexibilität** stützen, die der Vertrag von Lissabon ermöglicht, als auch auf die Entwicklung von Werkzeugen zur operativen Kohärenz und schließlich auf die europäische Finanzierungsfähigkeit für die Verteidigung.

Unter den Vorschlägen, die der europäischen Verteidigung einen politischen Schwung geben könnten, meinen wir, dass ein **Europäischer Sicherheits- und Verteidigungsrat** eingerichtet werden sollte, um die Bedrohungen zu evaluieren, denen die Union ausgesetzt ist. Diese Evaluation muss zu konkreten politischen Handlungen führen; vor allem würde in diesem sehr politischen Rahmen der Zusammenkunft der Mitgliedsstaaten per Definition die Fusion zwischen innerer und äußerer Sicherheit erfolgen. Die GSVP ist ein wichtiger Bestandteil, aber nicht der einzige.

In gleichem Maße hat der Vertrag von Lissabon eine **permanente und strukturierte Kooperation** geschaffen, die denjenigen Staaten offen steht, die über erhöhte militärische Fähigkeiten verfügen. Im Bereich der Kapazitätsaufteilungen oder der logistischen Unterstützung und Kohärenz muss diese Erleichterung, die relativ flexibel und deren Anwendungsgebiet *a priori* nicht begrenzt ist, im Falle einer Blockierung Realität werden können. Sie kann einen wirklichen europäischen Mehrwert bringen.

4. Die Entwicklung von Werkzeugen zur operativen Kohärenz und der europäischen Finanzierungsfähigkeit

In dieser Hinsicht muss die Einrichtung einer **permanenten Struktur** der Union zur **Planung, Führung und Leitung militärischer Einsätze** in Betracht gezogen werden. Die Erschaffung einer wirklichen Führungs- und Leitungsfähigkeit für Einsätze wäre eine Herausforderung für die operative Wirksamkeit, aber auch, und vor allem, für die strategische Autonomie.

Das Handlungsinstrumentarium der **Europäischen Verteidigungsagentur** muss weitgehend überarbeitet werden, in erster Linie die Höhe ihrer Finanzmittel. Ihr ursprüngliches Ziel kommt heute voll zum Tragen: die notwendigen militärischen Fähigkeiten der Union zu identifizieren, entsprechende Programme zu entwickeln und sich auf die gemeinsame Verteidigungsforschung zu stützen, um eine europäische Rüstungsindustrie zu etablieren.

Die Europäische Kommission hat ebenfalls erstmalig ein Finanzierungssystem für die Verteidigungsforschung angestoßen, die für die strategische Autonomie im Rüstungsbereich grundlegend ist, sowie die Einrichtung einer verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis für Europa (EDTIB). Der europäische Aktionsplan für die Verteidigung, der von der Kommission im November 2016 vorgeschlagen wurde, sieht vor, dass der europäische Verteidigungsfond die Zahlungen der Mitgliedsstaaten erhalten und verwalten könnte, um die Verteidigungsfähigkeiten gemeinsam zu entwickeln. Die Kommission schlägt vor, dass diese Zahlungen nicht zu den Auflagen des Stabilitätspaktes gezahlt werden.

Unterm Strich gründet sich das neue europäische Verteidigungsziel auf **drei Feststellungen**.

Es muss zuerst auf das **Bedürfnis nach Sicherheit** reagiert werden, das von den Europäern selbst geäußert wird. Die Sicherheit und die Verteidigung gehören zweifelsfrei zu den wenigen Bereichen, wo die Unionsbürger am überzeugtesten sind, dass nur gemeinsam wirkungsvoll gehandelt werden kann, und nicht isoliert. In einem Klima der allgemeinen Europaskepsis spielen die Sicherheit und die Verteidigung eine zentrale Rolle für den europäischen Mehrwert. Gleichmaßen bleibt die GSVP bei der Union, um außerhalb ihrer Grenzen Bedrohungen auf ihrem Territorium zu verhindern: Sie bildet nicht allein die gesamte Sicherheitsfähigkeit der Europäischen Union, sondern ist nur ein Teil davon.

Des Weiteren sieht der Vertrag von Lissabon, im Gegensatz zu den vorhergehenden europäischen Verträgen, zahlreiche Bestimmungen vor, die eine ambitionierte GSVP begünstigen. Er hat die Logik umgekehrt, nach der eine glaubwürdige europäische Verteidigung für verdächtig gehalten wurde. Noch ist nicht alles gewonnen, aber wir können auf Grundlage dieser Texte eine neue Geisteshaltung ausbauen, indem wir das Bestehende nutzen. Aber, wie so oft in der Vergangenheit, wird dies die x-te verfehlte Gelegenheit sein, wenn ein solider und andauernder politischer Wille fehlt.

Selbst wenn sich schließlich ein Raum für eine glaubwürdige GSVP zu ergeben scheint, ist und bleibt die Verteidigung in der souveränen Verantwortung der Staaten. Verteidigungsbudgets, Strategien, Kapazitäten, der mehr oder weniger große Wille oder die politische Fähigkeit, sich militärisch auf Krisenschauplätzen zu engagieren - all diese Parameter unterstehen allein der nationalen Souveränität. Verantwortlich sind sowohl

die Regierungen als auch die nationalen Parlamente. Auf dem Gebiet der Verteidigung wie auch auf anderen muss ihnen Raum geboten werden, um sich verstärkt auszutauschen. Wir müssen also das heikle Gleichgewicht zwischen Souveränität und kollektiver Kohärenz sowie zwischen sehr verschiedenen diplomatischen, politischen und militärischen Traditionen finden und versuchen, eine gemeinsame Strategie aufzubauen, die auf gemeinsam vertretenen Interessen beruht.

Diese Übung ist schwer. Die Verabschiedung einer **europäischen Strategie** im Juni 2016 war ein Startpunkt. Wir müssen nun, und vor allem schnell, konkrete Maßnahmen daraus ableiten.

Empfehlungen zur europäischen Verteidigung

1. Einen wirklichen politischen Willen definieren und zum Ausdruck bringen, der auf einer autonomen strategischen Vision der Europäischen Union gründet, die von den Mitgliedsstaaten geteilt wird:

- sich auf die von der Hohen Vertreterin vorgeschlagene und vom Europäischen Rat erlassene Strategie für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik stützen;

- einen ambitionierten „Umsetzungsplan“ ausarbeiten: eine „europäische Strategieüberprüfung“;

- die Herausforderungen und Prioritäten in der Beziehung EU/NATO präzisieren.

2. Nicht außer Acht lassen, dass die Verteidigung im Grunde ein zwischenstaatliches Politikfeld bleibt:

- Großbritannien im Vorhaben einer europäischen Verteidigung nicht außen vor lassen. Ein „erweitertes Lancaster House“ einrichten, als multilateralen zwischenstaatlichen Rahmen zur Abstimmung und Aktion auf dem Gebiet der Verteidigung;

- eine „jährliche Überprüfung der koordinierten Verteidigung“ einrichten, als ein freiwilliger Dialog zur Planung der Verteidigungsbudgets und -fähigkeiten;

- die deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung, vorzugsweise im Rahmen eines dauerhaften Dialogs, klären und verstärken;

- die europäischen Instrumente verstärken, um die Rüstungsexportpolitik außerhalb der EU zu harmonisieren und die europäische Gesetzgebung zu aktualisieren, die sich mit der Beschaffung von Verteidigungsgütern und dem innereuropäischen Verkehr von verteidigungsrelevanten Produkten beschäftigt (Direktiven aus dem Jahr 2009).

3. Sich die juristischen Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon eröffnet, vollkommen zunutze machen:

- einen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsrat einrichten;

- einen Rat der Verteidigungsminister institutionalisieren, der vor allem das jährliche Treffen des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsrates vorbereitet, um Bedrohungen zu evaluieren, die notwendigen politischen Impulse vorzuschlagen, damit ein Markt und eine industrielle Basis für die europäische Verteidigung geschaffen werden;

- dauerhafte, strukturierte Kooperationen auf allen Gebieten entwickeln, wo das Instrument effizient ist;

- bei den militärischen Operationen der GSVP Kampfgruppen der Europäischen Union (EUBG) verpflichten; den Eurokorps stärker einbeziehen;

- den Fonds zum Start militärischer Operationen der GSVP umsetzen.

4. Die bestehenden Instrumente der europäischen operativen Kohärenz stärken; die europäischen Fähigkeiten zur Finanzierung der Verteidigung entwickeln

- eine dauerhafte Struktur zur Planung, Führung und Leitung militärischer Operationen der GSVP schaffen;

- eine europäische Finanzierung für Operationen entwickeln, die Ländern am Ausgang einer Krise die Stabilisierung und Ausbildung im Bereich der Sicherheit ermöglichen (Stabilisierungsinstrument);

- den Finanzierungsmechanismus für militärische Operationen der GSVP (Athena) reformieren, indem der europäische Anteil erhöht wird;

- die europäischen Finanzmittel über einen Europäischen Verteidigungsfonds für die Verteidigungsforschung und die Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten initiieren und verstärken;

- die Ressourcen und Verantwortlichkeiten der Europäischen Verteidigungsagentur als Instrument für die Entwicklung europäischer Rüstungsprogramme und zur Definition der auf die Ausrüstung anwendbaren Normen erhöhen;

- die BEI anregen, zur Finanzierung der Verteidigung, speziell zugunsten der KMU, beizutragen.

B. DEN EUROPÄISCHEN MEHRWERT NUTZEN, UM GEGEN DEN TERRORISMUS ZU KÄMPFEN UND DIE INNERE SICHERHEIT ZU VERSTÄRKEN

Die europäischen Bürger erwarten natürlich, dass die Union sie besser vor der terroristischen Bedrohung schützt. Es handelt sich dabei sogar um eine ihrer größten Erwartungen. Es ist deshalb erforderlich, zu einer „Europäischen Sicherheitsunion“ zu gelangen.

1. Den Handlungsspielraum der Europäischen Union in der Bekämpfung des Terrorismus verstärken

Es liegt noch ein langer Weg vor uns: In Bezug auf die innere Sicherheit erfüllen die Mitgliedsstaaten derzeit 90 % dieser geteilten Kompetenz und sind in allererster Linie dafür verantwortlich¹.

Die Bemühungen sollten nun auf folgende Prioritäten ausgerichtet sein:

- es erscheint notwendig, einen juristischen Rahmen zu schaffen, der auf die **Verschlüsselung** zugeschnitten ist und es ermöglicht, effizienter gegen die Nutzung des Internets für terroristische Zwecke vorzugehen, und der es verhindert, dass sich Internetanbieter den Anfragen der Staaten im Rahmen von Strafverfahren entziehen können;

- wir müssen die **Einspeisung und Verwendung der europäischen Datenbanken** verbessern und ihre **Interfunktionsfähigkeit** gewährleisten. Es erscheint ebenso notwendig, den Exekutivbeamten einen einfacheren Zugang zur Gesamtheit der Dateien zu ermöglichen.

Bezüglich des Informationssystems Schengen (SIS II) im Besonderen könnte man dort die biometrischen Daten (Passfoto und Fingerabdruck) integrieren, um die Identifizierung gesuchter Personen zu erleichtern und zuverlässiger zu gestalten;

- es ist außerdem dringend erforderlich, eine Interfunktionsfähigkeit zwischen den verschiedenen bestehenden (SIS II, VIS, EURODAC) und zukünftigen europäischen Datenbanken (SES, ETIAS) zu entwickeln, mit einem einzigen Zugangspunkt, um gleichzeitig die Gesamtheit der Dateien abzufragen. Diese Fortschritte lassen vermuten, dass die Mitgliedsstaaten gemeinsame Vorgehensweisen und Regeln für die Erstellung ihrer Dateien verabschieden;

- hinsichtlich des europäischen PNR (die Datei mit den Fluggastdaten), der nach jahrelangen Verhandlungen endgültig im Jahr 2016

¹ Quelle: Anhörung von Herrn Gilles de Kerchove, Koordinator der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus. Die Anhörung erfolgte im Gesetzausschuss und im Europa-Ausschuss des Senats im Februar 2016.

verabschiedet wurde, ist es bemerkenswert, dass bis heute nur ein einziges Land, nämlich das Vereinigte Königreich, ein abgeschlossenes nationales PNR vorweisen kann und nur drei andere europäische Länder – darunter Frankreich – sind gerade dabei, ein solches zu erstellen. Die schnelle Umsetzung dieses unerlässlichen Instrumentes erfordert deshalb noch bedeutende Anstrengungen.

2. Eine effiziente polizeiliche Zusammenarbeit gewährleisten: die Rolle von Europol

Frankreich spielt eine Rolle als Motor und übt einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union aus, ob es sich dabei um die Bereitstellung von Informationen im Informationssystem Schengen handelt oder um europäische Organe, welche mit dieser Operation in Verbindung stehen, nämlich Europol und Eurojust.

Mit einem Mitarbeiterstab von etwa 1.000 Personen ausgestattet, hat die europäische Agentur aktuell 368 Analysten und Experten für die Kriminalanalyse, zu denen weitere ca. 200 Verbindungsbeamte zählen, die auf dieses Gebiet spezialisiert sind.

Europol, die „Super-Suchmaschine“, die auf die Kriminalanalyse spezialisiert ist, hat sich beständig an die neuen Aufgaben angepasst.

Im Rahmen einer mehrjährigen Strategie 2016-2020 hat es im Jahr 2013 ein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität ins Leben gerufen, im Jahr 2015 ein Europäisches Zentrum zur Terrorismusabwehr (ein Großteil der 90 im Jahr 2017 neu geschaffenen Stellen dürfte auf dieses Zentrum entfallen), und im Jahr 2016 ein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität.

Europol hat nicht das Ziel, ein europäisches FBI zu werden. Das heißt, es ist nicht befugt, Verdächtige zu verhaften oder ohne Zustimmung der nationalen Behörden in den einzelnen Mitgliedsstaaten einzugreifen. Die Agentur ist vor allem ein unterstützender Dienst.

Die Priorität liegt heute auf der Interfunktionsfähigkeit der Dateien: zwischen der Europol-Datei einerseits und den nationalen polizeilichen Datensätzen in den Mitgliedsstaaten andererseits.

Ein im Dezember 2015 veröffentlichter Fahrplan, der etwa 50 Maßnahmen enthält, sah einen Ausbau dieser Funktion vor. Aber das Problem ist nicht immer so einfach und die technischen Schwierigkeiten sind zahlreich, da die polizeilichen Dateien in jedem Mitgliedsstaat anders „aufgebaut“ sind. Das Projekt QUEST (*Quartering Europol Systems*) sieht vor, den Nutzern einen erleichterten Zugang zu den Daten von Europol und den nationalen Datenbanken zu geben.

Der Verantwortliche für die europäische Kooperation der Polizei in der Zentralkommission der Gerichtspolizei hat vor Ihrer Überwachungsgruppe bekannt, dass es wichtig wäre, den Zugang der nationalen Exekutivbeamten zu den verschiedenen bestehenden Datensätzen in Europa zu verbessern.

3. Die juristische Zusammenarbeit vorantreiben: Eurojust ausbauen und eine europäische Staatsanwaltschaft einrichten

Der Erfolg der juristischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union zeugt von den Erfolgsaussichten einer Neugründung Europas.

Im Bereich der internationalen Amtshilfe hat das Europarecht, das in die nationalen Gesetze integriert ist, einen unbestrittenen Mehrwert an Wirksamkeit in der globalen Bekämpfung schwerer Verbrechen und des Terrorismus. Und dies wird auch in Zukunft so sein.

a) Eurojust

Die vollendete Form der europäischen justiziellen Zusammenarbeit – das Symbol für ein „effizientes Europa“ – ist offenkundig die **Einheit Eurojust**, die durch den Beschluss des Rates am 28. Februar 2002 geschaffen wurde, um die gemeinsame Bekämpfung gegen alle schweren Formen der Kriminalität zu verstärken. Dieses Instrument ist ein Organ der Europäischen Union mit Rechtsfähigkeit, das als Kollegium oder durch das nationale Mitglied handelt.

Die Einheit hat den Auftrag, die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den kompetenten Behörden der Mitgliedsstaaten in allen Ermittlungen und Verfahren zu verbessern, die innerhalb ihrer Kompetenzen liegen.

Die Einheit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen Eurojust besteht aus 28 nationalen Büros, die in Echtzeit operative Informationen und Anfragen zur Amtshilfe austauschen.

Im Jahr 2015 haben die nationalen Büros innerhalb von Eurojust 274 Koordinationstreffen organisiert.

Zwei gemeinsame Ermittlungsteams wurden während der Terrorismusfälle 2015-2016 eingerichtet, wobei Europol und Eurojust vollständige Mitglieder des gemeinsamen Teams waren, das für die Akte der Attentate vom 13. November 2015 zusammengestellt wurde.

Die Verpflichtung, Eurojust in diesem Bereich zu informieren, ist im Artikel 13 des zuvor genannten europäischen Entschlusses bezüglich Eurojust sowie in Frankreich durch den Artikel 695-8-2 des Strafgesetzbuches vorgesehen. Sie ist allerdings relativ strengen Bedingungen unterlegen, die das Ergebnis eines politischen Kompromisses aus dem Jahr 2008 sind. Damals waren sowohl Deutschland als auch das

Vereinigtes Königreich gegen eine Informationsübertragung an Eurojust, da sie eine Dopplung mit Europol befürchteten.

Die große Mehrheit der 54.000 Datensätze, die derzeit in der Datei von Eurojust hinterlegt sind, stammen aus Akten zur Amtshilfe, die von den nationalen Büros geöffnet wurden und die sie systematisch in die Systemeinheit einpflegten.

Eurojust hat heute weder die Mittel noch die rechtliche Grundlage, die es ihr ermöglichen würden, eine wirkliche „europäische Registratur“ zu verwalten, in der alle in den Mitgliedsstaaten offenen Gerichtsverfahren gespeichert wären, insbesondere auf dem Gebiet des Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Dennoch könnte die Schaffung einer europäischen Registratur innerhalb von Eurojust ein großes operatives Interesse auf europäischer Ebene darstellen, da Überschneidungen zwischen offenen Gerichtsverfahren in verschiedenen Mitgliedsstaaten möglich wären, die *a priori* keine Verbindung untereinander haben.

Die Einrichtung dieser europäischen Registratur würde eine bedeutende Veränderung der rechtlichen Grundlage der Einheit der justiziellen Zusammenarbeit erfordern. Einige Mitgliedsstaaten, die gegenüber Eurojust eher zurückhaltend sind, könnten sich von Neuem skeptisch zeigen.

b) Die europäische Staatsanwaltschaft

Mehrere nationale Parlamente (darunter der französische Senat) sind überein gekommen, die Diskussion auf eine europäische Staatsanwaltschaft in Form eines Kollegiums auszurichten. Dabei stützen sie sich auf die nationalen Vertreter in jedem Mitgliedsstaat. Das war ein Fortschritt.

Während des Trialogs haben einige Mitgliedsstaaten (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark, Schweden und nun die Niederlande) eine entschiedene Opposition gegen das eigentliche Prinzip dieser Institution gezeigt. Andere (Italien) bedauerten anscheinend die ursprüngliche Version der Kommission, während Länder wie Frankreich, Deutschland, Spanien und Belgien das Prinzip dieser Institution bestätigten und zugleich genauere Informationen erbaten (für Deutschland beispielsweise, was das Recht auf Verteidigung für die Beschuldigten anbetrifft).

Dass die Diskussion immer noch weitergeht, liegt daran, dass die Debatte einen sehr technischen Charakter angenommen hat, insbesondere, ob der Mehrwertsteuerbetrug in den Kompetenzbereich der europäischen Staatsanwaltschaft fallen soll oder nicht.

Wir sehen nun eine „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen den Ländern vor, die dem Projekt positiv gegenüberstehen (mindestens neun Länder), um die innergemeinschaftlichen Finanzbetrügereien zu bekämpfen. Diese verstärkte Zusammenarbeit könnte zum Gipfeltreffen der Staats- und

Regierungschefs im März 2017 beschlossen werden (mit einer Tätigkeitsaufnahme der europäischen Staatsanwaltschaft Ende 2018 oder Anfang 2019).

Der französische Senat fordert letztlich eine Kompetenzerweiterung der zukünftigen europäischen Staatsanwaltschaft auf die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, einschließlich des Terrorismus.

Es ist klar ersichtlich, dass eine solche Erweiterung in einem Programm zur Neugründung Europas auf grundlegenden Prioritäten Sinn machen würde.

Die terroristische Bedrohung destabilisiert die innere Sicherheit aller Mitgliedsstaaten, die sich genötigt sehen, auf außergewöhnliche Maßnahmen zurückzugreifen, wie den Notstand auszurufen oder die Freizügigkeit auf dem Territorium der Union kurzfristig einzuschränken. Diese ist jedoch eine grundlegende Errungenschaft der europäischen Integration.

Die Erschaffung einer wirklichen „**Europäischen Sicherheitsunion**“ würde die Prioritäten neu verteilen, indem sie insbesondere zur Neugründung Europas beiträgt, die heute so sehr gewünscht ist.

Trotz seiner kürzlichen Reform bleibt beispielsweise FRONTEX eine Agentur für Ressourcen, obwohl sie in eine wirkliche Polizei für die Außengrenzen der Union umgewandelt werden sollte.

Die Wiederbelebung der deutsch-französischen Achse ist jedoch, wie in vielen anderen Bereichen auch, Bedingung für die Einrichtung dieser „Europäischen Sicherheitsunion“.

Empfehlungen für ein Europa der Sicherheit

1. Den Handlungsspielraum der Europäischen Union in der Bekämpfung des Terrorismus verstärken:

- einen juristischen Rahmen zur Verschlüsselung schaffen, der es ermöglicht, die Nutzung des Internets für terroristische Zwecke wirksamer zu bekämpfen;

- die Pflege und Verwendung der europäischen Datenbanken, die bei der Bekämpfung des Terrorismus helfen, verbessern;

- die Interfunktionsfähigkeit zwischen den verschiedenen bestehenden (SIS II, VIS, EURODAC) und zukünftigen europäischen Datenbanken (SES, ETIAS) verstärken;

- die Gesamtheit der europäischen Mitgliedsstaaten anregen, sich mit einem nationalen PNR auszustatten, um die volle Wirksamkeit des europäischen PNR zu gewährleisten.

2. Durch die Stärkung der Rolle von Europol eine effiziente polizeiliche Zusammenarbeit gewährleisten:

- eine bessere Eingabe ins Informationssystem Schengen und in die europäischen Organe, die mit der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit in Verbindung stehen, allen voran Europol, gewährleisten;

- die Interfunktionsfähigkeit der Europol-Datenbank und der nationalen Polizeidatenbanken in den Mitgliedsstaaten verbessern, um den Zugang der nationalen Exekutivbeamten zu den verschiedenen bestehenden Datenbanken in Europa zu erleichtern.

3. Eurojust ausbauen und eine europäische Staatsanwaltschaft einrichten, um die juristische Zusammenarbeit voranzutreiben:

- die Verpflichtung, Eurojust zu informieren, verstärken, die derzeit sehr strengen Bedingungen unterlegen ist;

- innerhalb von Eurojust eine europäische Registratur schaffen, die Überschneidungen zwischen offenen Gerichtsverfahren in verschiedenen Mitgliedsstaaten ermöglicht;

- die Tätigkeitsaufnahme einer europäischen Staatsanwaltschaft in Form eines Kollegiums zu beschleunigen, die sich auf die nationalen Vertreter der einzelnen Mitgliedsstaaten stützt, gegebenenfalls im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit;

- die Kompetenzen der zukünftigen europäischen Staatsanwaltschaft auf die grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität und auf die Bekämpfung des Terrorismus auszuweiten.

C. DIE EUROPÄISCHE ANTWORT AUF DIE FLÜCHTLINGSKRISE KONSOLIDIEREN

Angesichts der Flüchtlingskrise ist es dringend notwendig, die Steuerung des Schengenraums zu erneuern und den Schutz der Außengrenzen zu verstärken. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten muss parallel dazu vertieft werden. Das europäische Asylrecht muss reformiert werden.

1. Die Steuerung des Schengenraums erneuern

Der außergewöhnliche Flüchtlingsstrom des Jahres 2015 – mehr als eine Million illegale Einwanderungen in Europa – und zu Beginn des Jahres 2016 hatte sicherlich eine weitgehend konjunkturelle Dimension, die mit dem Konflikt in Syrien zusammenhängt. Diese Episode darf jedoch nicht die Existenz eines **dauerhaften Phänomens der Migration nach Europa** verschleiern, wofür mehrere Faktoren verantwortlich sind: die instabile Lage bestimmter Länder an der Peripherie Europas (Afghanistan, Horn von

Afrika), wirtschaftliche Ungleichheiten, die dazu anregen, sich auf die Suche nach besseren Lebensbedingungen zu machen, der steigende demografische Druck, vor allem in Afrika, sowie die Existenz organisierter und internationaler Schleusernetze, die auf der „Ökonomie der Migrationen“ gedeihen.

Dieser dauerhafte und steigende Migrationsdruck **erfordert eine starke Antwort Europas**, sowohl aus politischen, sozialen und humanitären als auch aus sicherheitsrelevanten Gründen, in Anbetracht der Gefahr, dass sich Terroristen einschleusen könnten.

Sie ist umso notwendiger, da diese **„unkontrollierte Massenwanderung“** – um den Begriff aus der Erklärung von Bratislava aufzunehmen – eine der greifbarsten und symbolischsten Errungenschaften der europäischen Integration infrage stellt, nämlich die **Freizügigkeit innerhalb des Schengenraums**. Tatsächlich haben sie dazu geführt, dass seit eineinhalb Jahren eine gewisse Zahl an Mitgliedsstaaten die Kontrollen an ihren Binnengrenzen wieder aufgenommen hat.

Darüber hinaus hat der Migrationsfaktor eine entscheidende Rolle im britischen Referendum über den Brexit gespielt. **Europa könnte der Flüchtlingskrise erliegen**. Den Migrationsdruck zu bewältigen erscheint also als eine der wichtigsten Herausforderungen zu sein, um Europa neuen Schwung zu verleihen.

2. Den Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union verstärken

Diese Krise hat einen signifikanten Fortschritt ermöglicht: die **Verabschiedung – in Rekordzeit – eines erneuerten Status der Agentur FRONTEX**, die 2004 geschaffen wurde und deren Rolle sich bis dato auf die Koordination beschränkte. FRONTEX, nun die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, wurde mit stärkeren Mitteln und neuen Verantwortlichkeiten ausgestattet, insbesondere in der Unterstützung eines gescheiterten Staates oder in der Umsetzung der Rückföhrungspolitik für illegale Einwanderer, die ihr ermöglichen sollen, eine aktivere Rolle in der Steuerung der Grenzen des Schengenraums zu spielen.

Dieses **erneuerte Mandat** muss nun **in der Praxis umgesetzt werden**. Alle Möglichkeiten, die es eröffnet, sollen genutzt werden, um die Massenwanderungen besser zu bewältigen. Das erfordert vor allem, dass die Agentur die **Herausforderung zur Personalbeschaffung und Ausbildung** geeigneter Profile in einem sehr engen Zeitrahmen **annimmt**. Außerdem zieht es nach sich, dass die **Mitgliedsstaaten tatsächlich ihre Verpflichtungen im Rahmen des Soforteinsatzpools erfüllen** und zugleich nationales Personal (*guest officers*) für die laufenden Operationen zur Verfügung stellen, in einem Umfeld, in dem ihre Ressourcen auf diesem Gebiet beschränkt sind oder sogar unter Druck stehen.

Weitere Fortschritte sind allerdings notwendig, um den europäischen Grenzschutzbeamten, die unter dem Banner von FRONTEX eingesetzt sind, dieselben Kompetenzen und Fähigkeiten wie den nationalen Grenzschutzbeamten einzuräumen, **was insbesondere den Zugang zu den europäischen Datenbanken anbetrifft**. Das letztliche Ziel muss die **Schaffung einer wirklichen europäischen Grenzpolizei** sein.

Darüber hinaus müssen die Kontrollen an den Außengrenzen verstärkt werden: Es ist notwendig, **eingehendere Kontrollen durchzuführen**, was eine systematische Abfrage der polizeilichen Datenbanken und Prüfung der Reisedokumente nach sich zieht, sowohl bei der Ein- und Ausreise als auch bei Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern. Die derzeit laufende Änderung des Artikels 8.2 des Schengener Grenzkodex sollte dies bald ermöglichen. Diese Maßnahme zur verstärkten Kontrolle reicht jedoch nicht aus: **sie muss von einer Speicherung der Identität derjenigen Personen begleitet sein** - egal ob Drittstaatsangehörige oder EU-Bürger -, die die Grenzen überschreiten, um **eine Rückverfolgbarkeit der Wanderungsströme zu gewährleisten**.

Das Ziel des zukünftigen **Einreise-/Ausreisesystems (EES)** betrifft insbesondere Drittstaatsangehörige, denn es ermöglicht die Überwachung von Kurzzeitvisa in Echtzeit und ersetzt damit das aktuelle System der Stempel in den Reisepässen. Diese Einrichtung soll dem Phänomen der „*overstayers*“ entgegenwirken, das heißt, den Migranten, die legal in die EU einreisen, aber nach Ablauf ihres Visums bleiben und eine bedeutende Quelle für illegale Einwanderung darstellen. **Es ist deshalb wünschenswert, dieses Projekt, das aktuell in der Diskussion steht, schnellstmöglich zu verabschieden.**

Doch damit diese „smarten Grenzen“¹ wirksam sind, müssten dort auch die **abgespeicherten Daten der EU-Bürger** hinterlegt sein (im Rahmen des SES oder des SIS II), da diese Gruppe heute Dreiviertel der Grenzüberschreitungen an den Außengrenzen der EU ausmacht. Das ist jedoch im Augenblick nicht vorgesehen.

Zusätzlich zum Einreise-/Ausreisesystem muss auch die Bedeutung des **EU-weiten Reiseinformations- und genehmigungssystems** (European travel information and autorisation system oder **ETIAS**) für Drittstaatsangehörige, die von der Visumpflicht befreit sind, unterstrichen werden. Dabei muss eine Anfrage zur Vorabgenehmigung der Einreise in den Schengenraum eingereicht werden, die jährlich etwa 30 Millionen Personen betrifft. Damit soll abgesichert sein, dass sie kein besonderes Risiko aus migrations- oder sicherheitsrelevanter Sicht darstellen. Die durchzuführende Prüfung würde beinhalten, dass die persönlichen Daten der Reisenden mit denen des SIS II sowie den Dateien von Interpol und Europol abgeglichen werden. Die erteilte Genehmigung befreit die

¹ Vom europäischen Namen des Projektes „*smart borders*“.

jeweiligen Personen jedoch nicht von der Verpflichtung, sich den Grenzkontrollen zu unterziehen. Dieses Projekt, das seit kurzem diskutiert wird, **solte ebenso schnell erfolgreich durchgeführt werden**, damit eine Inbetriebnahme spätestens im Jahr 2020 vorgesehen werden kann.

3. Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Die Verstärkung der Außengrenzen kann nicht die einzige Antwort auf den Migrationsdruck sein. Es ist auch dafür zu sorgen, dass die Abreise eingeschränkt wird, indem eine Zusammenarbeit mit den Transit- und Herkunftsländern erfolgt.

Was die Transitländer anbetrifft, so hat die im März 2016 getroffene Vereinbarung mit der Türkei, in Kombination mit der Schließung der Balkanroute, es ermöglicht, **den Flüchtlingsstrom auf der Route des östlichen Mittelmeers einzudämmen**, was die Zahl der Ankömmlinge von täglich mehreren Tausend auf etwa 50 Personen reduziert hat. Die Zusammenarbeit scheint fortgeführt zu werden, trotz der schwierigen politischen Lage. Aber diese Vereinbarung ist zerbrechlich und ihre Anwendung hängt vom guten Willen der Türkei ab, die sie als Druckmittel gegenüber der Europäischen Union nutzt.

Darüber hinaus besteht das **Problem weiterhin in vollem Umfang auf der Route des zentralen Mittelmeers**, auf der die Zahl der Ankömmlinge seit dem letzten Jahr um 20 % gestiegen ist. Tatsächlich kamen 90 % der etwa 180.000 Migranten, die 2016 in Italien angekommen waren, aus **Libyen**, einem Land, **mit dem es in Anbetracht der dortigen Situation zurzeit schwierig ist, eine Vereinbarung nach dem türkischen Vorbild überhaupt zu erwägen**, obwohl sich mehrere europäische Staaten wünschen, Maßnahmen in dieser Richtung zu ergreifen. In der Zwischenzeit haben die europäischen Regierungschefs auf dem Gipfel von Malta am 3. Februar 2017 entschieden, die Hilfe für Libyen zu verstärken, insbesondere zur Ausbildung ihrer Küstenwache und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge auf ihrem Territorium.

Wenn eine vertiefende Zusammenarbeit mit anderen Transitländern wie Ägypten eine lohnenswerte Möglichkeit darstellt, **muss auch auf den Migrationsrouten, die ihnen vorgelagert sind, insbesondere in der afrikanischen Subsahara, gehandelt werden**. Dies kann geschehen, indem die Herkunftsländer dazu angeregt und dabei unterstützt werden, ihre Grenzen besser zu schützen und gegen Schleuser vorzugehen, indem sie zur Konfliktzonenstabilisierung und zur Krisenprävention beitragen und indem sie die ökonomische Entwicklung vorantreiben, um den Bevölkerungsgruppen, die zur Auswanderung neigen, neue Perspektiven zu eröffnen. In dieser Hinsicht darf die Idee, **die Entwicklungshilfe an die Bewältigung der Massenwanderungen zu knüpfen**, nicht ausgeschlossen werden.

Die Umsetzung dieser verschiedenen Achsen erfolgt über die **Vereinbarung von engen Partnerschaften mit den Herkunftsländern**. Diese Idee ist nicht neu. Sie ist die Grundlage des „Gesamtansatzes zur Migrations- und Mobilitätsfrage“, die seit 2005 die externe Komponente der europäischen Migrationspolitik darstellt. Ziel ist es, eine Zusammenarbeit der Herkunftsländer bei der Steuerung der Massenwanderungen zu erreichen, **insbesondere die Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen**, im Austausch gegen Vorteile wie finanzielle Hilfen und Abkommen zur Liberalisierung und Vereinfachung von Visa.

Bis jetzt hat dieser Ansatz nicht die erwarteten Ergebnisse gezeigt, was einerseits auf die Schwäche der zugestandenen Mittel, andererseits auf die Zurückhaltung der Herkunftsländer, vor allem der afrikanischen, zurückzuführen ist. Für sie ist die Migration nicht nur eine ökonomische Herausforderung, sondern auch eine empfindliche soziale Angelegenheit. Davon zeugen die andauernden Schwierigkeiten der europäischen Staaten in der Umsetzung ihrer Rückführungspolitik (die Identität der rückzuführenden Personen zu ermitteln oder konsularische Passierscheine zu erhalten).

Der **Erfolg der Vorgehensweise Spaniens** mit mehreren afrikanischen Ländern zeigt, dass Ergebnisse möglich sind, indem zeitgleich eine Vielzahl an Instrumenten und Hebeln in Bewegung gesetzt werden (Entwicklungshilfe, ausgewählte Zuwanderung, polizeiliche Zusammenarbeit, Ausbildung und materielle Unterstützung für die Grenzkontrollen usw.).

Darauf zielen auch der **angestoßene Prozess auf dem Gipfel von Valetta im November 2015** und die **neuen Migrationspakete**, die während der Sitzung des Europäischen Rates im Juni 2016 initiiert wurden. Zum heutigen Tag wurden „Migrationspakete“ mit fünf prioritären Ländern unterzeichnet (Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal). Ein erstes Fazit, das anlässlich der Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2016 gezogen wurde, zeigt gegensätzliche Ergebnisse: Für den Niger sind sie ermutigend, für die anderen Partner eher gemischt.

Diese partnerschaftliche Vorgehensweise muss trotzdem weiterverfolgt und intensiviert werden, indem genügend Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, die – wenn die „tieferen Ursachen der Migration“ beseitigt werden sollen – nicht nur auf Sicherheitsaspekte und die Kontrolle der Wanderungen abzielen dürfen, sondern auch die ökonomische Entwicklung vorantreiben müssen.

Die **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** kann ebenso für die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten mobilisiert werden. Sicherlich paralyisiert die instabile politische Lage, in der sich Libyen befindet, für den Moment die Operation Sophia zur Bekämpfung der Schleuser im zentralen Mittelmeerraum und die EU-Mission zur

Unterstützung des Grenzschutzes in Libyen (EUBAM), aber es bleibt zu hoffen, dass sie sich sehr bald in die richtige Richtung weiterentwickeln.

Außerdem ist es strategisch wichtig, dass die Aktion im Niger durch die **Zivilmission EUCAP Sahel Niger** fortgeführt wird, die dieses Land, durch das 90 % der Migranten aus Westafrika gelangen, dabei unterstützt, die Kontrolle an seinen Grenzen zu verstärken und den illegalen Wanderungen vorzubeugen.

Schließlich **spielt auch FRONTEX eine Rolle**, da sein neuer Staat ihm mehr Spielraum für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten gibt, insbesondere mit der Entsendung von Verbindungsbeamten und der Möglichkeit, die sie nun hat, Operationen außerhalb der Europäischen Union durchzuführen. Dies könnte für einige Balkanstaaten von Interesse sein.

4. Die Funktionsweise des Schengenraums und des europäischen Asylsystems erneuern

Zweifellos **muss das Ziel die Wiederherstellung der Freizügigkeit innerhalb des Schengenraums sein**. Über die Stärkung der Außengrenzen hinaus müssen die von der Europäischen Kommission für jedes Land durchgeführten **Evaluationen** fortgesetzt und von korrektiven Maßnahmen begleitet sein.

Gleichzeitig könnte es nützlich sein, eine **Lockerung des juristischen Rahmens zu erwägen, der die temporäre Wiederherstellung gezielter Kontrollen an den Binnengrenzen ermöglicht**, vor allen, was ihre **Dauer** betrifft, die derzeit auf maximal zwei Jahre begrenzt ist. Dennoch darf nicht ausgeschlossen werden, dass die Situation, der sich Europa gegenüber sieht, insbesondere im Bereich der Sicherheit, ein dauerhafter Zustand werden könnte.

Zudem **sollte die heute wenig sichtbare Steuerung des Schengenraums verbessert werden**; eine **strategische Lenkung** sollte im Rahmen von spezifischen Treffen der Innenminister geschaffen werden, die sich von denjenigen des Rates Justiz und Inneres unterscheiden.

Außerdem erfordert die Flüchtlingskrise **Anpassungen im europäischen Asylsystem**.

Sie unterstreicht zunächst die **Notwendigkeit, die Asylsysteme der Mitgliedsstaaten stärker aneinander anzugleichen**, um die Attraktivität einiger von ihnen und das Phänomen des „*asylum shopping*“ zu reduzieren. Letzteres trägt zu den sekundären Migrationsbewegungen innerhalb der EU bei. Sie erfordert außerdem eine **besser abgestimmte Bearbeitung der Asylanträge**, insbesondere durch die Verabschiedung einer gemeinsamen Liste von sicheren Drittstaaten.

Sie stellt auch die **Frage nach der Umsetzung des Prinzips**, das der Dublin-Verordnung zugrunde liegt und **nach dem das Land der ersten Einreise für die Prüfung der Asylanträge verantwortlich ist**. Die Länder, die an vorderster Front der Einreise stehen (Italien, Griechenland) verlangen allerdings eine gerechtere Aufteilung dieser Aufgabe. **Wenn die Verantwortlichkeit der Länder der ersten Einreise in dem Maße erhalten bleiben soll**, da sie das Pfand für ihre Beteiligung an der Steuerung der Außengrenzen der Europäischen Union ist, erscheint es nicht weniger notwendig, in dieses System einen **Korrekturmechanismus** einzubauen, der eine Solidarität auf EU-Ebene im Falle eines außergewöhnlichen Flüchtlingsdrucks ermöglicht, analog zum Mechanismus der Neuansiedlung.

Es handelt sich um ein schwieriges Thema, das sich an der **Opposition der Visegrád-Gruppe** stößt (Ungarn, Slowakei, Tschechien und Polen), die nur widerstrebend Personen nicht-europäischer Herkunft auf ihrem Territorium empfangen will. Deshalb sollte der Idee einer „**flexiblen Solidarität**“ nachgegangen werden, die es diesen Staaten ermöglicht, auf andere Art und Weise solidarisch zu sein, beispielsweise durch einen finanziellen Beitrag oder durch eine verstärkte Beteiligung an der Sicherung der Grenzen.

Schließlich wäre die Umwandlung des **Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)** in eine EU-Agentur und die spürbare Aufstockung ihrer Mittel wünschenswert, damit sie ihre Mission zur operativen Unterstützung der Staaten an vorderster Front voll ausführen kann.

Empfehlungen für die Steuerung der Flüchtlingskrise

1. Eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen gewährleisten

- das erneuerte Mandat von FRONTEX umsetzen und alle Möglichkeiten, die es bietet, ausschöpfen, um die Massenwanderungen besser zu bewältigen, insbesondere was die Rückkehr der illegalen Einwanderer in ihre Herkunftsländer betrifft;

- den entsendeten FRONTEX-Beamten einen ausreichenden Zugang zu den europäischen Datenbanken garantieren;

- das Einreise-/Ausreisensystem (EES) und das EU-weite Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) schnellstmöglich verabschieden und umsetzen;

- die Abspeicherung von Überschreitungen der Außengrenzen, auch durch EU-Bürger, in einer Datenbank vorsehen.

2. Die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern verstärken

- die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern verstärken, um die illegale Einwanderung besser zu kontrollieren, Operationen zur Rückübernahme zu vereinfachen und Schleuser zu bekämpfen;
- zur Konfliktzonenstabilisierung und Krisenprävention beitragen;
- die ökonomische Entwicklung der Herkunftsländer durch beträchtliche Hilfen fördern, ohne auszuschließen, dass die Entwicklungshilfe an die Steuerung der Migrationsströme gebunden wird;
- das begonnene partnerschaftliche Vorgehen durch die Migrationspakete deshalb fortführen und intensivieren und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) dafür mobilisieren.

3. Die Funktionsweise des Schengenraums und des europäischen Asylsystems erneuern

- über eine eventuelle Lockerung der Dauer nachdenken, während derer gezielte Kontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wieder durchgeführt werden können;
- die politische Steuerung des Schengenraums verbessern;
- die Asylsysteme der Mitgliedsstaaten und die Bearbeitung der Asylanträge aufeinander abstimmen, insbesondere durch die Verabschiedung einer gemeinsamen Liste von sicheren Drittstaaten;
- in der Dublin-Verordnung einen Korrekturmechanismus einbauen, der solidarische Hilfe zwischen Mitgliedsstaaten im Falle eines außergewöhnlichen Migrationsdrucks ermöglicht, ohne das Verantwortungsprinzip des Landes der ersten Einreise infrage zu stellen.

D. DIE EUROPÄISCHEN INTERESSEN IN INTERNATIONALEN HANDELSGESPRÄCHEN BESSER VERTEIDIGEN

Die Transparenz von Handelsgesprächen muss gewährleistet sein. Sie ist die Bedingung für eine legitime Handelspolitik. Die Europäische Union muss zudem eine offensive Handelspolitik betreiben, welche die notwendige Ergänzung zu ihrer wirtschaftlichen Macht darstellt.

1. Eine wirkliche Transparenz der Handelsgespräche gewährleisten

Angesichts der Blockierung der multilateralen Handelsgespräche bei der WTO hat die Europäische Kommission mehrere bilaterale Freihandelsabkommen der „neuen Generation“ initiiert und geschlossen.

Über einfache tarifäre und nicht-tarifäre Zollsenkungen hinaus beinhalten diese Abkommen Bestimmungen über die Zusammenarbeit in Regelungsfragen und Kapitel, die sich mit den Themen nachhaltige Entwicklung sowie Sozial- und Umweltrechte beschäftigen.

Diese Abkommen stehen aufgrund ihrer Ziele **zunehmend** im Mittelpunkt von **Auseinandersetzungen**. Da sie Lebensstile, „Kulturen“ und kollektive Vorlieben aufs Spiel setzen, rufen sie starke **Opposition** und **Besorgnis** in der öffentlichen Meinung hervor. Die Handelspolitik, als exklusive Kompetenz der Europäischen Kommission, scheint die Rolle der Mitgliedsstaaten und im Besonderen der nationalen Parlamente zu minimieren.

Selbst wenn der Wirtschaftsverkehr eine Quelle für Wachstum und Beschäftigung war und bleiben muss, zwingen sich nun **neue politische Bedingungen** auf, um der zumeist legitimen Besorgnis, die sich zeigt, zu begegnen: Sie erfordern eine **erhöhte Transparenz** und eine europäische Position, die im Rahmen der Gegenseitigkeit und Behauptung eines Europas der Macht eher auf die Verteidigung ihrer eigenen Interessen ausgerichtet ist.

2. Transparenz als unerlässliches Kriterium für eine legitime Handelspolitik

Die neuen Handelsabkommen verändern unsere **Lebensstile** und **kollektiven Vorlieben**. Diese quasi-kulturelle Dimension ruft Besorgnis und Argwohn hervor.

Um dem zu begegnen, sind **Kommunikation** und **erzieherisches Einwirken** unerlässlich sowie eine **ehrliche und loyale Transparenz** vonnöten. Eine Transparenz, die sich vor allem gegenüber den nationalen Parlamenten äußert. Ihre Rolle darf sich nicht länger darauf beschränken, am Ende des Weges ihre Zustimmung zu Texten zu geben, die weit weg von ihnen beschlossen wurden.

Die Handelspolitik der Union muss regelmäßig in den nationalen Parlamenten diskutiert werden. Diese **parlamentarischen Debatten** müssen so weit wie möglich im Voraus abgehalten werden, zum Beispiel vor der Verabschiedung eines Verhandlungsmandats durch den Europäischen Rat, das der Kommission übertragen wird, um ein Freihandelsabkommen zu schließen.

Das wäre für die Regierung die Gelegenheit, ihrer nationalen Vertretung zu sagen, sowohl was sie mit dem zukünftigen Abkommen bezweckt, aber auch die roten Linien zu benennen, die es in diesem oder jenem Sektor nicht überschreiten will. Es ist ihre Aufgabe, die Herausforderungen, die zu erwartenden Vorteile und die möglichen Risiken zu erläutern, auf die im Laufe der Verhandlung eingegangen werden soll.

Die Transparenz muss auch **während der Verhandlungen** gegeben sein. Die französischen Parlamentarier können sich an das Generalsekretariat für Europafragen (SGAE) wenden, um mehr oder weniger vertrauliche Dokumente zu konsultieren, die über den Stand der aufeinander folgenden Verhandlungsrunden informieren. Aber dass solche Dokumente nur in Englisch verfügbar sind, ist inakzeptabel. Auf diese Weise bleibt eine Art Undurchsichtigkeit bewahrt, die zudem gegen eine Regel der europäischen Verträge verstößt.

Zwei andere Vorgehensweisen sind nun notwendig: zunächst die Erstellung sowie weitest- und frühestmögliche Verbreitung von **vorausgehenden Studien über die Folgeabschätzungen**, sowohl zu Beginn der Verhandlungen als auch bei der provisorischen Umsetzung der geschlossenen Abkommen.

Des Weiteren ist eine systematische Politik notwendig, mit der die **Umsetzung** der Abkommen nach einer bestimmten Geltungsdauer **geprüft werden** kann. Sie wird heute stark vernachlässigt, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung der Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung sowie zu den sozialen und umweltrelevanten Erfordernissen.

Letztlich soll alles transparent gestaltet sein, was in einem Handelsabkommen in der **exklusiven** Kompetenz der Kommission liegt oder auf **geteilter** Kompetenz beruht. Eine dauerhafte Klärung zu diesem Punkt ist dringend erforderlich. Die Unsicherheit, die CETA in dieser Hinsicht lange Zeit umgeben hat, ob gemischtes Abkommen oder nicht, hat in der Debatte stark negativ gewogen.

Es wäre durchaus legitim, dass der Kommissar oder die Kommissarin, der/die für die Handelspolitik verantwortlich ist, regelmäßig von den Vertretern der nationalen Parlamente angehört wird, vor allem im Rahmen der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten (COSAC).

In einem Umfeld allgemeinen Argwohns gegenüber der Entwicklung des Wirtschaftsverkehrs geht Transparenz Hand in Hand mit der Demokratie selbst. Eine ausgewogene Handelsliberalisierung hat nichts zu verbergen.

3. Eine offensive Handelspolitik als notwendige Ergänzung zur Wirtschaftsmacht der Union

Eine offensive Vorgehensweise der Union wird nun erforderlich, damit sie sich aufgrund ihrer Wirtschaftsmacht auch als Handelsmacht behaupten kann, die auf die Verteidigung ihrer Interessen ausgerichtet ist. Diese Vorgehensweise könnte drei Dimensionen beinhalten.

- **Erstens muss die Union die handelspolitischen Schutzinstrumente vollständig nutzen.**

Gegenüber dem **Dumping** und **allgemeiner staatlicher Subventionen**, welche die Preise für Produkte aus bestimmten Exportnationen – insbesondere aus China – zulasten der europäischen Industrie und der Erwerbstätigen verfälschen, verfügt die Europäische Union über ein **angemessenes Arsenal** an Instrumenten, das den Regeln der WTO entspricht. Dennoch hat die Europäische Union es bis dato nur **sehr begrenzt eingesetzt**. Diese systematische Zurückhaltung muss sich ändern.

Die Union muss vor allem die Berechnungsmethode für die Dumping-Praxis chinesischer Unternehmen verändern, denn China kann nicht als „freie Marktwirtschaft“ gewertet werden, was es rechtfertigen würde, dass die Zollsätze der Europäischen Union nach unten korrigiert werden.

Im Allgemeinen hat die Europäische Kommission entschieden, eine bis jetzt zu wohlwollende Politik gegenüber den Wirtschaftsmächten, die diese unlauteren Handelspraktiken üblicherweise anwenden, zu verändern.

Die „Regel des niedrigeren Zollsatzes“, die bis dato Geltung hatte, muss zugunsten einer höheren Flexibilität abgeschafft werden.

Die Regel des niedrigeren Zollsatzes

Um eine Antidumping-Maßnahme zu rechtfertigen, muss die tatsächliche Anwendung dieser Praxis und der für die Industrie erlittene Schaden aufgrund dieses Dumpings nachgewiesen werden. Der derzeitige Antidumping-Zollsatz entspricht entweder der Dumpingspanne selbst oder dem zur Beseitigung der Schädigung erforderlichen Betrag, falls dieser geringer ist. Diese Regel des niedrigeren Zollsatzes wurde von der Kommission stets bevorzugt. Zum Beispiel lag angesichts des Dumpings bei bestimmten chinesischen Stahlerzeugnissen der durchschnittliche Antidumping-Zollsatz in der Union nach Anwendung der Regel des niedrigeren Zollsatzes bei 21 %, während in den USA dasselbe Produkt aus demselben Land einen Satz von 261,5 % hatte.

Schließlich enthalten alle Freihandelsabkommen gemäß den Regeln der WTO **Stabilisierungsmechanismen** oder **Schutzklauseln** für den Fall eines dauerhaften und bedeutenden Ungleichgewichts von Warenimporten aus den Partnerstaaten. In Bezug auf die Abkommen zwischen der Union und den Staaten Lateinamerikas hat der Fall der Banane die Trägheit der Kommission ans Licht gebracht, die zur Verfügung stehenden Mittel wirklich einzusetzen.

-
- **Zweitens muss die Union an einer ausgewogenen Gegenseitigkeit für den Zugang zum öffentlichen Vergabewesen arbeiten.**

Dies war der wesentlichen Punkte, der das TTIP-Abkommen mit den USA blockierte. Auch mit Japan wird das der Fall sein. Das unterzeichnete Abkommen mit Kanada hat für eine relative Zufriedenheit in diesem Punkt gesorgt, denn der Öffnungsgrad stieg von 10 auf 30 %.

Die Situation auf diesem Gebiet spricht für sich selbst: 82 % des europäischen öffentlichen Vergabewesens sind für Unternehmen aus Drittstaaten geöffnet, während diese Werte bei nur 32 % in den USA und bei 28 % in Japan liegen. In Anbetracht der Bedeutung und ökonomischen Herausforderung für die europäischen Unternehmen, allen voran die französischen KMU, ist klar, dass die Union diese Vorgehensweise einer **Öffnung ohne Gegenleistung** verändern muss.

Die Europäische Kommission hatte im Jahr 2012 eine verschärfte **Bestimmung über die Gegenseitigkeit** vorbereitet, die **zwei Optionen** vorsieht: Den öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit einzuräumen, die externen Lieferanten nach dem Öffnungsgrad ihrer Länder gegenüber europäischen Angeboten zu unterscheiden; der Kommission die Möglichkeit einzuräumen, den europäischen Markt teilweise für Anbieter aus Drittstaaten zu schließen, wo europäische Unternehmen systematisch ausgeschlossen werden.

Die unterschiedlichen Herangehensweisen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten haben bis heute die Verabschiedung eines konsensfähigen Textes verhindert. Ebenso wie für die Instrumente zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken ist eine solche Bestimmtheit nun notwendig.

- **Drittens muss die Union handeln, um extraterritorialen Wirkungen zu blockieren, welche die USA mit ihrer nationalen Gesetzgebung hervorrufen.**

Die europäischen Unternehmen sind heutzutage einer Vielzahl amerikanischen Regeln mit **extraterritorialer Wirkung** ausgesetzt. Sie müssen angewendet werden, sobald nur die geringste Verbindung zu den USA besteht, beispielsweise indem das amerikanische Finanz- und Währungssystem genutzt wird, das nur schwer umgangen werden kann.

Nach der BNP Paribas, die 9 Milliarden Dollar Strafe zahlen musste, weil sie Verträge mit Ländern unter amerikanischem Embargo geschlossen hatte, und Alstom, das 770 Millionen Euro aufgrund der amerikanischen Antikorruptionsgesetzgebung ausgeben musste, ist nun die Deutsche Bank für ihre Rolle in der Subprime-Krise von einer Geldstrafe von bis zu 14 Milliarden Dollar betroffen. Wenn es soweit kommt, könnte dieser Betrag für eine Destabilisierung des gesamten europäischen Finanzsystems sorgen.

Darüber hinaus ist die Wiederaufnahme der Beziehungen zum Iran trotz des Atomabkommens vom 14. Juli 2015 blockiert, da die USA bilaterale Sanktionen aufrecht erhalten, denen sich nicht einmal die nicht-amerikanischen Firmen widersetzen können.

Die Untersuchungsdelegation der Nationalversammlung zur Extraterritorialität der US-amerikanischen Gesetzgebung¹ hat ermittelt, dass europäische Unternehmen in letzter Zeit insgesamt 20 Milliarden Dollar Strafe an die US-amerikanischen Behörden zahlen mussten. Grund dafür waren internationale Korruption oder die Missachtung der von den USA auferlegten Wirtschaftssanktionen.

Die Geschichte hat jedoch gezeigt, dass sich die Europäer **gegenüber den Amerikanern wehren** können; es geht dabei weniger um eine Rechtsfrage als vielmehr um Machtverhältnisse. Europa hat die USA nach der Verabschiedung von Gesetzen durch den Kongress im Jahr 1996 zurückgedrängt, nicht-amerikanische Unternehmen sanktionierten, wenn sie wirtschaftlich in Kuba, Libyen oder im Iran aktiv waren. Es gibt ein Projekt zur Aktualisierung dieser EU-Blockadeverordnung aus dem Jahr 1996². Diese Aktualisierung muss neu lanciert werden.

Darüber hinaus muss Europa seine eigenen Bestimmungen umsetzen und eine politische und institutionelle Sichtbarkeit für die Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen, die sie entscheidet, schaffen, indem sie innerhalb der Kommission einen besonderen Ansprechpartner auswählt, der für diese Vorgehensweise verantwortlich ist.

¹ Bericht Nr. 4082 (5. Oktober 2016) der Untersuchungsdelegation der Nationalversammlung zur Extraterritorialität der US-amerikanischen Gesetzgebung (*mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'extraterritorialité de la législation américaine* (Pierre Lellouche, Vorsitzender, und Karine Berger, Berichterstatterin)).

² Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 „zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen“.

Empfehlungen für eine offensive Handelspolitik

1. Eine wirkliche Transparenz in den Vorbereitungen, Verhandlungen und der Umsetzung des Handelsabkommens gewährleisten

- Die Kommunikations- und Informationsmaßnahmen der neuen Europäischen Kommission fortführen und systematisch gestalten ; Veröffentlichung der Verhandlungsmandate ;

- Die Instrumente für mehr Transparenz, die von der französischen Regierung anlässlich der TTIP-Verhandlungen eingeführt wurden, zu einer ständigen Einrichtung werden lassen: den strategischen Überwachungsausschuss ;

- Die nationalen Parlamente systematisch in die verschiedenen Etappen der grundlegenden Freihandelsabkommen einbeziehen:

- parlamentarische Debatten über die Verhandlungsmandate, die der Europäischen Kommission vom Rat anvertraut worden ;

- Zugang zu den vertraulichen Dokumenten der Verhandlungsberichte, ins Französische übersetzt;

- erreichen, dass die Vertreter der nationalen Parlamente während der Verhandlungen regelmäßig vom Handelskommissar informiert werden: Warum nicht im Rahmen eines spezifischen COSAC ?

- Die Kriterien zur Vielfalt der Handelsabkommen vorab und dauerhaft klären ;

- Systematisch Studien über die Folgeabschätzungen vor Beginn einer Verhandlung durchführen und kommunizieren ;

- Systematisch Studien zur Überwachung und Umsetzung der geltenden Abkommen durchführen und kommunizieren, insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung.

2. Eine robuste Vorgehensweise zum Schutz des Handels in die Wege leiten, welche die Interessen der Union fördert und die Gegenseitigkeit ihrer Partner berücksichtigt

- Die verschiedenen Schutzinstrumente im Bereich des Handels, über welche die Europäische Union verfügt, anwenden, um unlautere Maßnahmen der Konkurrenz zu bekämpfen: Dumping, subventionierte Volkswirtschaften, z. B. China.

- Die Stabilisierungsmechanismen und Schutzklauseln, die in den Abkommen enthalten sind, strenger anwenden.

- Von den Handelspartnern der Europäischen Union eine Gegenseitigkeit in Bezug auf den Zugang zum öffentlichen Vergabewesen fordern; falls notwendig, über eine europäische Verordnung Maßnahmen einleiten, die zum Ausschluss von Unternehmen aus Drittstaaten bei öffentlichen Ausschreibungen führen, die keine Gegenseitigkeit gewähren.

- Eine wirkliche Partnerschaft kann nicht in Kauf nehmen, dass die Gesetzgebung eines Partnerstaates auf extraterritorialem Gebiet angewendet wird. Diese Vorgehensweise widerspricht dem internationalen Recht:

- die Aktualisierung der bestehenden europäischen Verordnung gegen die Auswirkungen einer extraterritorialen Gesetzgebung erneut lancieren;
- innerhalb der Kommission eine Instanz zur Umsetzung und Überwachung der Wirtschaftssanktionen, die von der Union entschieden wurden, festlegen.

E. DIE KONTUREN DER UNION STABILISIEREN

Die Konturen der Union zu stabilisieren muss ein Schwerpunkt sein. Zu diesem Zweck muss die Union eine Pause in der Erweiterung einlegen. Sie sollte darüber hinaus eine enge Verbindung zum Vereinigten Königreich aufrecht erhalten, insbesondere auf dem Gebiet der Verteidigung und der Bekämpfung der terroristischen Bedrohung.

1. Eine Pause bei den Erweiterungen einlegen

Die Europäische Union hat sich in den letzten 20 Jahren sehr schnell erweitert und niemand stellt diesen historischen Erfolg infrage, der eine Versöhnung des zweimal geteilten Europas durch Jalta und den Kalten Krieg ermöglicht hat. Diese Erweiterungen haben zum **Frieden** und **Wohlstand** beigetragen. Heute ist es jedoch notwendig, die Konturen der Europäischen Union zu stabilisieren, damit die Diskussion um alte und neue Mitgliedsstaaten endlich aufhört. Es ist erforderlich, **im Erweiterungsprozess eine Pause** einzulegen, um die letzten dreizehn neuen Mitglieder besser zu integrieren und zu konsolidieren, was seit ihrem Eintritt mit 28 Mitgliedern umgesetzt worden ist.

a) Die Vorteile einer glaubwürdigen Erweiterungspolitik: die Erhaltung der Grundprinzipien

Die Perspektive, der Europäischen Union beizutreten, begünstigt bei den Kandidaten weiterhin Veränderungen und stabilisiert die Reformen, die zu einer **tatsächlichen** wirtschaftlichen und demokratischen **Stabilität** führen. Aus diesem Grund herrscht Einigkeit darüber, dass ein glaubwürdiger Erweiterungsprozess eine gute Politik bleibt und ein **unersetzliches Werkzeug** darstellt, um die Beitrittskandidaten in Südosteuropa zu stärken. Er hilft ihnen, ein ganzes Programm politischer und wirtschaftlicher Reformen umzusetzen, die zugleich tief gehend und mutig sind.

Die Europäische Union kann nur ihre beständige und unermüdliche Unterstützung dieser Länder erneut bekräftigen und begrüßt die

Bemühungen der Beitrittskandidaten. In diesem Sinn führt die so genannte Erweiterungspolitik weiterhin zu Ergebnissen. Entscheidend ist, dass sie als im Dienst der **grundlegenden europäischen Prinzipien** stehend betrachtet wird. Die Union wird auch in Zukunft ihre Bemühungen auf die Konsolidierung des Rechtsstaats, die Sicherheit, die Bürgerrechte, die demokratischen Institutionen, die Verwaltungsreform, die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren.

b) Die Gründe für eine Pause bei den Erweiterungen

Jean-Claude Juncker, der neue Vorsitzende der Europäischen Kommission, hat bei seinem Amtsantritt darauf hingewiesen, dass der Erweiterungsprozess während der Dauer seines Mandats eingefroren werden würde. Das bedeutete ein **Moratorium von fünf Jahren**, in denen die Union keinen einzigen neuen Mitgliedsstaat aufnehmen würde.

Der Überwachungsausschuss des Senats akzeptiert und wünscht eine Pause in den Erweiterungen der Union. Das europäische Projekt muss zunächst konsolidiert und wieder in Schwung gebracht werden, das ist heute prioritär: *„Erst das Fundament konsolidieren, bevor das Haus vergrößert wird“.*

Natürlich hat die Ankündigung eines Moratoriums diejenigen beunruhigt, die ein Schwinden der Beitrittschancen für die westlichen Balkanstaaten befürchteten. Das war nicht der Sinn des Moratoriums, ganz im Gegenteil, die Verhandlungen könnten vertieft werden.

Dieses Moratorium basiert auf der Idee, dass eine kurzfristige Erweiterung nicht wünschenswert ist, denn die Union braucht Zeit, um sich zu stärken und die letzten Beitrittsländer **besser zu integrieren**, bevor sie sich erneut erweitert. Darüber hinaus gibt es in der EU-Öffentlichkeit ein Gefühl der „Müdigkeit“ gegenüber den Erweiterungen. Letztlich haben die Schwierigkeiten Rumäniens und Bulgariens seit ihrem Eintritt in die Union bei den Unterhändlern dazu geführt, höhere Ansprüche zu stellen und solidere Garantien der Beitrittskandidaten zu fordern.

Die Erweiterungen sind für die Union keine kurz- oder mittelfristige Priorität mehr, aber die Beitrittsverhandlungen stellen weiterhin einen sehr positiven und prioritären Bestandteil der EU-Politik dar.

Empfehlungen für die Erweiterung der EU

- Das Moratorium über die Erweiterung der Europäischen Union bestätigen

2. Mittelfristig ein enge Verbindung zum Vereinigten Königreich aufrecht erhalten, insbesondere auf dem Gebiet der Verteidigung und der Terrorismusbekämpfung

Großbritannien ist wie wir (Frankreich) ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der UNO, es gehört zur NATO, ist eine europäische Atomkraft und ein wichtiger Akteur auf dem Gebiet der Verteidigung in Europa. Es widmet bereits 2 % seines Budgets den Verteidigungsausgaben. Seine Investitionsausgaben sind genauso hoch wie unsere (die französischen) und liegen bei etwa 11 Milliarden Euro. Unsere beiden Länder verfügen über wichtige verteidigungstechnologische und -industrielle Datenbanken. Dies ist die Grundlage einer historischen, soliden und vertrauenswürdigen bilateralen Beziehung¹ und strategischer, operativer und industrieller Kooperationen².

Die Verträge von Lancaster House, die Frankreich und Großbritannien auf dem Gebiet der Verteidigung einen (2010), fördern die Zusammenarbeit, aber infolge des Brexit wird Frankreich innerhalb der Union einen wichtigen Partner verlieren, der seine strategische und operative Erfahrung teilt und dessen Armee in zahlreichen Konfliktzonen außerhalb der EU eingesetzt wird.

Es ist in diesem Zusammenhang unerlässlich, dass die zwischenstaatliche Dynamik, die wir uns alle wünschen, in Anlehnung an das Modell eines „erweiterten Lancaster House“ erfolgreich einen zwischenstaatlichen Rahmen zur **regelmäßigen Abstimmung und multilateralen Zusammenarbeit** definiert. Er sollte wenigstens das Vereinigte Königreich, Frankreich und Deutschland umfassen, aber zweifelsfrei auch Polen, Spanien und Italien, zumindest in einem ersten Schritt, und anschließend erweitert werden. Des Weiteren ist es erforderlich, dass die Abstimmung, die Zusammenarbeit und die gemeinsamen Aktionen nicht nur auf bilateraler Ebene zwischen Frankreich und Großbritannien beibehalten werden, sondern auch auf multilateraler, zwischenstaatlicher Ebene innerhalb Europas, um Großbritannien bei der europäischen Verteidigungspolitik nicht außen vor zu lassen.

Ebenfalls müssen mit dem Vereinigten Königreich Abkommen auf dem Gebiet der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung geschlossen werden.

¹ Die britischen Antworten ließen beim Aufruf zu europäischer Solidarität nicht auf sich warten, als Frankreich die Aktivierung von Artikel 42-7 des EUV nach den Attentaten im November 2015 verlangte.

² Am bilateralen Gipfel in Amiens im März 2016 wurden wichtige Kooperationen angekündigt: Die gemeinsame Umsetzung bis 2025 von betriebsfähigen Technologieträgern für Kampfdrohnen und Erneuerung durch MBDA aller Langstreckenraketen.

II. FÜR EIN WETTBEWERBSFÄHIGES EUROPA, DAS ARBEITSPLÄTZE SCHAFFT UND SOLIDARISCH IST

Einheit bedeutet Stärke: Auf wirtschaftlicher Ebene muss Europa seinen Mehrwert wiederfinden und neue Ideen entwickeln, um Wachstum zu generieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Es muss den „Airbus“ von morgen erfinden! Es muss parallel dazu die wirtschaftliche Regierungsgewalt vervollständigen.

A. NEUE MAßNAHMEN FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG ERGREIFEN

Die Neugründung der Europäischen Union wird nur dauerhaft sein, wenn sie auf einer **starken Wirtschaft** beruht, die **Arbeitsplätze schafft**.

Das „Europa des Wachstums“ muss auf einige solide Grundpfeiler strategischer Natur gestellt werden, die ebenfalls Faktoren für das „Europa der Macht“ sind. Die digitalen Technologien und die Energie sind sowohl für die Wirtschaft als auch für die Souveränität der europäischen Länder zwei der wichtigsten Pfeiler.

Die Politik zur Wettbewerbsfähigkeit muss neu gedacht werden, damit sie Wachstum generiert, Investitionen fördert und Arbeitsplätze schafft.

1. Das Europa der digitalen Technologien verbessern

Die Verabschiedung der Strategie zur Schaffung eines Binnenmarktes für digitale Technologien im Jahr 2015 hat es der Europäischen Union ermöglicht, mit einer gewissen Anzahl an Werkzeugen an der digitalen Transformation teilzuhaben und gleichzeitig davon zu profitieren. Diese Strategie basiert auf **drei Pfeilern**. Der erste Pfeiler zielt auf die **Stärkung des europäischen Binnenmarktes** ab: Der Zugang zu den digitalen Produkten und Diensten für die Verbraucher und Unternehmen in ganz Europa soll verbessert werden. Der zweite Pfeiler soll ein **förderliches Umfeld** und **faire Wettbewerbsbedingungen** schaffen, um innovative digitale Netzwerke und Dienste zu entwickeln. Der dritte Pfeiler hat das Ziel, das **Wachstumspotenzial** der digitalen Wirtschaft zu maximieren.

Die Umsetzung des letztgenannten Pfeilers verzögert sich allerdings. Doch er ist wesentlich, um dem Wachstum und der Beschäftigung in Europa neuen Schwung zu verleihen. Er trägt in sich die Notwendigkeit, eine europäische digitale Industrie zu entwickeln.

Zwei Aspekte erweisen sich in dieser Hinsicht als **strategisch**. Zunächst muss der **freie Datenverkehr** innerhalb der Union und außerhalb ihrer Grenzen organisiert werden. Daten sind das Kernstück der

Digitalwirtschaft und ihr Austausch muss definiert und reglementiert werden, um eine erfolgreiche und zugleich verantwortungsvolle Nutzung zu erreichen. Die zweite große Herausforderung sind die **digitalen Kompetenzen** der Angestellten, Studenten und der gesamten Bevölkerung. Die digitalen Technologien verändern die Arbeitswelt und werden neue Berufe schaffen. Wenn dies zu zusätzlichen Arbeitsplätzen führen soll, müssen die Europäer vorbereitet und ausgebildet sein. Da es sich um ein massives Ziel handelt, müssen entsprechende Maßnahmen ohne zu zögern ergriffen werden.

Des Weiteren leidet die Digitalwirtschaft wie andere Branchen unter einer Wettbewerbspolitik, die auf ein Minimum reduziert ist und der ein **ökonomisches Ziel** fehlt. Deshalb muss die Union eine Wettbewerbspolitik anwenden, mit der Europa seine vielversprechendsten Talente halten kann.

Aus diesen Gründen muss die Europäische Union den Binnenmarkt für digitale Technologien in seiner Gesamtheit umsetzen und den dritten Pfeiler verstärken, indem sie die Herausbildung europäischer Akteure der Digitalwirtschaft auf internationaler Ebene begünstigt.

Sie muss außerdem mehr Vorteile aus ihrer **Innovationsfähigkeit** ziehen. Obwohl sie über Forschungszentren, die weltweit zu den besten gehören, über solide Vorteile auf dem Gebiet der Technologie und Industrie sowie über innovative Unternehmen verfügt, fällt es der Union schwer, von der Entwicklung der Kernmärkte zu profitieren. Sie muss deshalb die Innovation in Europa stärker unterstützen, dem entsprechend, was sie mit dem Europäischen Forschungsrat auf dem Gebiet der Exzellenzforschung leistet. Die Europäische Union sollte einen **Europäischen Innovationsrat** schaffen.

Schließlich muss die Europäische Union **ihre Souveränität** in der digitalen Welt besser **behaupten**. Das bedeutet, sie muss einerseits ihre Unternehmen und Bürger besser schützen, andererseits auf der internationalen Bühne präsenter sein.

Das weltweite Internet neigt zur Differenzierung von einer Region der Welt zur nächsten. Die USA dominieren diese Branche, die sie initiiert haben. Darüber hinaus werden vor allem in China und Russland neue Formen zur Regulierung und Reglementierung des Internets offensichtlich. Europa muss ebenso eine **digitale Souveränität** aufbauen, die ihren Werten entspricht.

Um ihre Souveränität zu behaupten, muss Europa seine Interessen, seine Unternehmen und seine Bürger besser beschützen. Angesichts der Cyber-Bedrohungen, denen die Demokratie und die Unternehmen ausgesetzt sind, muss sie **ihre Cybersicherheit erhöhen** und daraus eine echte Kultur werden lassen. Sie muss des Weiteren ihre eigenen technischen Normen verabschieden und ihre Standards auf internationaler Ebene verteidigen, um ihre Technologie zu schützen. Außerdem muss Europa auf

den großen weltweiten Foren präsent sein und den ihr gebührenden Platz in der weltweiten Steuerung des Internets einnehmen.

Deshalb muss heute ein Europa unterstützt werden, das seine digitale Souveränität behauptet, das schützt und Normen schafft und das in der weltweiten Steuerung des Internets Gewicht hat.

2. Die Energie-Union aufbauen

Die Energie-Union, die auf Grundlage des Vertrags von Lissabon und einer Mitteilung der Europäischen Kommission vom 25. Februar 2015 lanciert wurde, soll Antworten auf die festgestellten Funktionsmängel im europäischen elektronischen System finden und es ermöglichen, die Reglementierungen und die derzeit noch geschlossenen Märkte zu einen. Denn dies beinhaltet bedeutende wirtschaftliche, soziale und umweltrelevante Kosten.

Die Energie-Union hat natürlich auch eine **geostrategische Dimension**. Im Jahr 2014 hat die Europäische Union 53 % ihres internen Energiebedarfs mit Importen gedeckt. Mehr als 90 % des Erdöls werden importiert, obwohl er weiterhin eine strategische Rolle für das Transportwesen, die Industrie und die Verteidigung spielt. Um sich mit Erdgas zu versorgen, hängt die Union zu etwa 70 % von zwei Ländern ab - von Russland und Norwegen. Diese Konzentration der Bezugsquellen bei einer beschränkten Anzahl an Partnern ist ein Faktor für Instabilität. Die wiederholten Konflikte um Gas zwischen Russland und der Ukraine ließen die Befürchtungen um die Versorgungssicherheit wachsen. Deshalb erschien eine Diversifizierung der Bezugsquellen und der Vernetzung wünschenswert.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs, einem der energetischen *Hubs* in Europa, verändert einiges für die Energie-Union. Das Vereinigte Königreich war zumindest bis vor kurzem sehr engagiert in der Reduktion seiner CO₂-Emissionen (Offshore-Windpark, Ersatz der Kohle durch Erdgas, anteilige Erhöhung der Atomenergie in der Stromproduktion).

Da es sich um Sektoren handelt, die nicht vom europäischen Kohlenstoffmarkt (Transport, Bauwesen, Landwirtschaft) gedeckt sind, erfordert der Austritt des Vereinigten Königreichs eine schmerzhaft Neugewichtung zwischen den Mitgliedsstaaten, außer wenn sie auf das globale Ziel (-30 % bis 2030) zurückkommen, was ein sehr negatives Signal in einem Umfeld großer Ungewissheit über die Zukunft des Pariser Abkommens darstellen würde.

Doch vor allem schwächt der Brexit die Europäische Union in internationalen Verhandlungen, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes. Die europäische Solidarität muss deshalb auf dem Gebiet der Energie unerschütterlich sein.

Erstens ist eine allgemeine Reflexion über die europäische Energiediplomatie notwendig.

Die großen Staaten machen diese Diplomatie zu einer wichtigen Komponente ihrer Außenpolitik. Die Europäische Union hat bedauerlicherweise auf diesem Gebiet gegensätzliche Ausrichtungen gekannt, zum Beispiel während der Umsetzung des Projektes *Southstream*, das Russland letztlich für eine Gaspipeline in die Türkei aufgab. Die Europäische Kommission hat sechs bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedsstaaten der EU und Russland bemängelt, da sie den europäischen Normen widersprechen. *Southstream* hat darüber hinaus dazu beigetragen, das europäische Projekt *Nabucco* in den Hintergrund zu stellen. Es sollte eine Diversifizierung der Energiequellen ermöglichen.

Diese Frage stellt sich auch in Bezug auf das Projekt *Nordstream 2*, das die Kapazitäten der zwischen Russland und Deutschland bestehenden Pipeline erhöhen soll. Die Kommission schätzt, dass es nur die Transportkapazitäten erhöhen würde, die sie als exzessiv betrachtet.

Die Europäische Kommission muss gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und in diesem Fall entsprechend des Rechts der Mitgliedsstaaten handeln. Dies wurde während der Abstimmung zur europäischen Resolution, die vom Senat am 11. April 2016 verabschiedet wurde, in Erinnerung gerufen. Die europäischen Verträge garantieren ihnen, dass sie die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung selbst bestimmen können. Die Kommission soll nicht jegliche Kontrollgewalt erhalten, sondern die Mitgliedsstaaten dazu angeregt werden, ihrer Initiativen besser untereinander zu koordinieren. Es handelt sich dabei um eine Problematik der Machtverhältnisse.

Zweitens muss die Union ihre Rolle als Motor im Kampf gegen den Klimawandel beibehalten, indem sie die Entwicklung bestimmter zukunftsorientierter Technologien fördert und indem sie den Kurs für eine beschleunigte Energiewende vorgibt, mit dem eine widerstandsfähigere und emissionsärmere Welt entsteht.

Die Bemühungen zur europäischen Koordinierung in den zukunftsorientierten Branchen liegen weit hinter der internationalen Konkurrenz zurück. Es besteht das Risiko, dass sie die Entwicklung von wirklich wettbewerbsfähigen Industrieketten verhindert, was uns noch lange Zeit abhängig werden lässt.

Schließlich muss die Politik der Europäischen Union, die auf eine **wettbewerbsfähige Energiewende** abzielt, die politische, wirtschaftliche und soziale Ausgewogenheit berücksichtigen. Dies dürfte beispielsweise bei den regulierten Stromtarifen für nicht-gewerbliche Verbraucher der Fall sein. Dort, wo die Staaten diese Tarife beibehalten haben, beschützen sie die Bürger in ihrer Funktion als Verbraucher vor den starken Preisschwankungen in diesem für das tägliche Leben sehr sensiblen Bereich.

3. Die Wettbewerbspolitik neu gründen

Folgendes ist festzustellen: Paradoxerweise tauschen sich die Mitgliedsstaaten untereinander viermal weniger aus als die Bundesstaaten der USA. Dies ist deutliches Zeichen dafür, dass der Binnenmarkt vertieft werden muss.

In Bezug auf die Wettbewerbspolitik kann die Union ihre Märkte nicht immer weiter öffnen und gleichzeitig verhindern, dass sich große europäische Konzerne bilden. In Anbetracht der aktuellen Regelungen der Wettbewerbspolitik könnte ein europäisches *Google* niemals das Licht der Welt erblicken.

Hinsichtlich der Landwirtschaft ist eine Arbeitsgruppe, die von der Kommission eingesetzt wurde, zu einer Feststellung gekommen, die von den meisten Akteuren bereits geteilt wird: Die Wettbewerbspolitik verhindert jeglichen Zusammenschluss von Produzenten, da sie für den Verbraucher konzipiert wurde.

Eine neue, dynamische Wettbewerbspolitik kann nur erreicht werden, wenn der Begriff des relevanten Marktes überarbeitet wird. Der europäische Markt ist nicht isoliert, er gliedert sich in den Weltmarkt ein. Die Wettbewerbspolitik muss im Dienste der europäischen Wirtschaftspolitik stehen und sich nicht nachteilig auf sie auswirken. Sie muss die Herausbildung europäischer Marktführer erleichtern. Er erscheint ebenso erforderlich, die Prüfungskriterien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfen zu überarbeiten:

- die internationale Konkurrenz muss in der Analyse, die eventuellen Sanktionen vorausgeht, berücksichtigt werden;

- die staatliche Beihilfe sollte ebenso als Hebel für private Investitionen in Branchen mit hohen Wachstumschancen erwägt werden;

- die staatlichen Beihilfen könnten, wie die Ausnahmegenehmigungen für Strukturreformen und Investitionen innerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, genehmigt werden, wenn sie die industriellen Ziele der Europäischen Union unterstützen.

99 % der europäischen Unternehmen haben weniger als 250 Mitarbeiter und einen Umsatz von weniger als 50 Millionen Euro pro Jahr. Darüber hinaus beschäftigen sie 70 % der Arbeitskräfte im privaten Sektor.

Die Europäische Union hat 2008 eine „*Small business act*“ (SBA) für kleinere und mittlere Unternehmen verabschiedet. Aber in der Gesamtheit handelt es sich eher um eine Reihe an Empfehlungen als um vorteilhafte Normen für KMU, ganz im Gegensatz zum amerikanischen *Small Business Act*. Man muss weiter gehen und, wie es in den USA der Fall ist, **einen Teil der öffentlichen Aufträge in den Mitgliedsstaaten für ihre kleinen und mittleren Unternehmen reservieren**. Der europäische SBA muss darüber

hinaus Bestimmungen enthalten, die den Zugang zu Finanzmitteln, Ausfuhrbeihilfen sowie die Schaffung zentraler Anlaufstellen erleichtern.

Um die industriellen Ziele zu erreichen, ist auch eine Angleichung der Steuersysteme notwendig. Ein großer europäischer Konzern kann sich nur entwickeln und aus den Möglichkeiten, die ihm mehrere Mitgliedsstaaten eröffnen, Profit ziehen, wenn er sich auf ein Steuersystem stützen kann, das sowohl Investitionen begünstigt als auch beiderseits der Union angeglichen ist. Diese Herangehensweise muss sowohl die Steuerkonkurrenz zwischen Mitgliedsstaaten als auch die Steueroptimierung bekämpfen.

Es sollte eine progressive Angleichung der Besteuerungssysteme für Unternehmen, Arbeit und Kapital erfolgen. Die deutsch-französische Achse kann in dieser Hinsicht als Labor dienen.

Die dritte Maßnahme betrifft die Investitionen.

Die Begleitgruppe begrüßt die angekündigte Erhöhung der Interventionskapazität und der Dauer des strategischen Europäischen Investitionsfonds. Diese Maßnahme muss jedoch von einer tief gehenden europäischen Reflexion über die Aufhebung rechtlicher Hindernisse für Investitionen begleitet werden.

Dies geschieht insbesondere, indem die Union der Kapitalmärkte vollendet wird. Dabei soll die Verwendung individuellen Sparvermögens und eine nachhaltige Finanzierung betont werden, die Investitionen in grüne Technologien begünstigt oder die Entwicklung von Finanztechnologien (FinTech) fördert, ob es sich dabei um Zahlmethoden, digitale Rechnungsstellung oder partizipative Finanzierungssysteme handelt. Der zu schaffende europäischen Rahmen soll darauf angepasst sein und den Schutz der Akteure gewährleisten.

Darüber hinaus sollten öffentliche EU-Investitionen zur Einrichtung von Ökosystemen analog zum *Silicon Valley* dienen, wo Unternehmen, Universitäten sowie Forschungs- und Finanzzentren zusammenkommen. Diese Ökosysteme müssen miteinander vernetzt werden. Die Schaffung eines europäischen Statuts für Offshore-Unternehmen erscheint wünschenswert, ebenso wie die Koordinierung universitärer Forschungsprogramme. Das europäische Ökosystem-Netzwerk muss ebenso an ein europäisches Netzwerk von *Makerspaces* oder digitaler Produktionsstätten angegliedert werden. Hier können Fabrikationswerkzeuge und Kompetenzen ausgetauscht werden, um neue Projekte zu starten oder Prototypen zu konstruieren.

Die Europäische Union konzentrierte sich vorwiegend auf den Verbraucherschutz, und mit der Finanzkrise auf die Regulierung der Finanzmärkte. Dabei vernachlässigte sie die administrativen Schwierigkeiten, denen sich europäische, insbesondere die kleinsten Unternehmen ausgesetzt sehen konnten. Sie begegnen einem Wirrwarr

europäischer Normen, die manchmal nur punktuell Anwendung finden. Deshalb sollte ein europäischer Wirtschaftskodex redigiert werden, der die bestehenden Regeln in einem einzigen strukturierten und verständlichen Dokument konsolidiert.

Um die Fortschritte für die Vertiefung des Binnenmarktes und das Vorantreiben einer echten europäischen Industriepolitik zu überprüfen, sollte das Europäische Semester auf institutioneller Ebene einen Pfeiler erhalten, der dem Binnenmarkt gewidmet ist, und eine regelmäßige Überwachung durchführen (Förderung der europäischen Wirtschaftsziele, Identifizierung von Hindernissen und deren Evaluation auf der Basis von qualitativen und quantitativen Indikatoren, Empfehlungen). Die Bestimmung sollte in erster Linie ein Anreiz sein.

Empfehlungen für ein wettbewerbsfähiges Europa

1. Das Europa der digitalen Technologien aufbauen:

Den Binnenmarkt für digitale Technologien in seiner Gesamtheit umsetzen und seinen dritten Pfeiler verstärken, indem die Herausbildung europäischer Akteure auf internationaler Ebene begünstigt wird;

Einen Europäischen Innovationsrat schaffen;

Ein Europa unterstützen, das seine digitale Souveränität behauptet, das schützt und Normen definiert, das seine Cybersicherheit stärkt und das in der weltweiten Steuerung des Internets Gewicht hat.

2. Die Energie-Union aufbauen:

Die Energie-Union insbesondere in ihrer diplomatischen Dimension vorantreiben, indem die Initiativen der einzelnen Mitgliedsstaaten unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips besser koordiniert werden;

Die Rolle eines Motors im Kampf gegen den Klimawandel durch die Entwicklung zukunftsorientierter Technologien beibehalten;

Eine politische, ökonomische und soziale Ausgeglichenheit im Energiesektor beachten, um den Bürger in seiner Funktion als Verbraucher vor zu starken Preisschwankungen zu schützen.

3. Die Wettbewerbspolitik neu gründen:

Die Wettbewerbspolitik in den Dienst der industriellen Rückeroberung Europas stellen;

Die Angleichung der Steuersysteme voranbringen und im deutsch-französischen Rahmen damit beginnen;

Die Dynamik der europäischen Investitionen konsolidieren und im Besonderen ein Netzwerk europäischer Ökosysteme einrichten, das im Dienste der Innovation, des Wachstums und der Beschäftigung steht sowie die Schaffung eines europäischen Statuts für Offshore-Unternehmen erwägen;

Einen EU-Wirtschaftskodex verabschieden, der die bestehenden Regeln der Union konsolidiert;

In das Europäische Semester einen Pfeiler „Binnenmarkt“ integrieren, um die Fortschritte in Bezug auf seine Vertiefung zu messen.

B. DIE WIRTSCHAFTLICHE REGIERUNGSGEWALT VERVOLLSTÄNDIGEN

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ist eine unleugbare Gelegenheit, um das politische Projekt des **Euros** zu bekräftigen. Zur Erinnerung: Die Verträge sehen vor, dass letztlich alle Staaten der Eurozone beitreten. Artikel 3, Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union sieht vor, dass „*die Union [...] eine Wirtschafts- und Währungsunion [errichtet], deren Währung der Euro ist*“. Nur zwei Länder besitzen derzeit eine Ausnahmegenehmigung: Dänemark und Großbritannien. Die anderen Mitgliedsstaaten erhalten die gemeinsame Währung, sobald sie die Konvergenzkriterien erfüllen¹.

Die Wirtschafts- und Währungsunion beruht ursprünglich auf einer **klaren Aufgabenverteilung**. Die Europäische Zentralbank als unabhängiges Organ, das für die Währungspolitik verantwortlich ist, sollte die Zone im Falle eines Schocks, der alle Mitglieder auf dieselbe Art und Weise betrifft, stabilisieren (symmetrischer Schock). Im Falle einer lokalen Krise (asymmetrischer Schock), haben die Staaten die Freiheit, innerhalb der Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Haushaltsdefizit geringer als 3 % des BIP und öffentliche Schuldenlast geringer als 60 % des BIP) über die Haushaltspolitik zu handeln. Die Staaten sollten also *über* eine antizyklische Politik gewährleisten, dass sie im Falle einer Krise über die notwendigen Handlungsinstrumente verfügen könnten. Diese Bedingung wurde jedoch von Mitgliedsstaaten nicht vollkommen eingehalten.

Die **Staatsschuldenkrise** führte dazu, dass sich die Wirtschafts- und Währungsunion ab 2010 mit den entsprechenden **Instrumenten** ausstattete, damit sie konjunkturell auf einen ökonomischen Schock reagieren konnte: erst mit der Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), dann des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Die Europäische Zentralbank hat ebenso eine Reihe von Bestimmungen aufgestellt, die eine Zinssatzerhöhung für Anleihen der Mitgliedsstaaten in

¹ Schweden, das sich per Referendum im September 2003 gegen die Annahme des Euros ausgesprochen hatte, lehnte es seinerseits ab, dem zweiten Europäischen Wechselkursmechanismus (EWS II) beizutreten. Die zweijährige Teilnahme an diesem Mechanismus ist eines der Konvergenzkriterien.

der Eurozone verhindern und erneute Investitionen erleichtern sollten: die Programme SMP, OMT, LTRO sowie quantitative Lockerungsmaßnahmen. Mit der Verabschiedung des *six-pack*, dann des *two-pack* konnte auf struktureller Ebene eine Neigung zu einem haushaltspolitischen Föderalismus beobachtet werden. Diese Maßnahmen ermöglichten die Einrichtung des Europäischen Semesters, die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie die Schaffung eines Verfahrens für makroökonomische Ungleichgewichte. Die Errichtung einer Bankenunion, die einem Übergreifen der Banken Krisen auf die öffentliche Hand vorbeugen sollte, vervollständigte diese Bestimmungen.

Die Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion **wartet heute auf einen zweiten Anlauf**, obwohl die europäischen Institutionen ihre Beziehungen für eine Vertiefung der Eurozone mit der bereits durchschimmernden Einrichtung von antizyklischen Instrumenten mehrten (europäischer Haushalt, Mechanismus der europäischen Arbeitslosenversicherung, Vergemeinschaftung eines Teils der Schulden). Um weiter vorwärts zu gehen, ist eine kollektive Entscheidung für eine verstärkte Koordination bei der Haushaltspolitik und damit eine vertiefte supranationale Zusammenarbeit notwendig.

1. Phase I zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion abschließen

Im Juni 2015 legten die Vorsitzenden der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments, der Eurogruppe und der Europäischen Zentralbank einen Bericht mit dem Titel „**Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion**“. Dieses Dokument sieht **zwei Phasen** zur Stärkung der Strukturen und Instrumente der Eurozone vor. Die erste Phase soll zum 30. Juni 2017 beendet werden und eine praktische Vertiefung durch die Verwendung bestehender Instrumente ermöglichen. Die zweite Phase, die bis 2025 andauern soll, wird bedeutende institutionelle Veränderungen mit sich bringen. Mehrere Bestimmungen wurden bereits im Laufe der **Phase I** umgesetzt: Reform des Europäischen Semesters, Überarbeitung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten, Einrichtung nationaler Wettbewerbsräte, Schaffung eines beratenden europäischen Haushaltskomitees, fortschreitende Angleichung der Vertretung der Eurozone bei den internationalen Finanzbehörden sowie die Einleitung einer Konsultation über einen europäischen Grundstock der Sozialrechte. Die Rolle einiger Institutionen unter ihnen – wie des Haushaltskomitees und der nationalen Wettbewerbsräte – sollten klarer definiert werden, damit ihr Beitrag zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion besser evaluiert werden kann.

Des Weiteren sollten auch die anderen Vorschläge ausgebaut werden, insbesondere, indem ein Konvergenzkodex für soziale und

steuerrechtliche Fragen eingerichtet wird (s. unten). Es ist notwendig, einen schrittweisen Mechanismus zur **Vereinheitlichung** der Regelungen zum Arbeitsmarkt und den Sozialsystemen einzuführen, um die soziale Dimension der Eurozone wirklich zu stärken. Das Vorgehen auf sozialer Ebene muss auf die **steuerrechtliche Ebene** ausgeweitet werden. Es läuft bereits eine Reflexion zur gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (ACCIS). Damit soll die Vereinheitlichung der Volkswirtschaften in der Eurozone vorangetrieben und die Entwicklung von Steuerkonkurrenz zwischen den Staaten bekämpft werden. Um die **Unternehmensbesteuerung** zu angleichen, muss insbesondere ein Zeitplan ausgearbeitet werden. Jegliche Angleichung darf nicht auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit der französischen Unternehmen oder der nationalen Steuergelder gehen. Innerhalb der deutsch-französischen Achse kann diese Angleichung beschleunigt werden, indem der Mehrwertsteuersatz und die Kapitalbesteuerung harmonisiert werden und indem ein einheitlicher Körperschaftsteuersatz bestimmt wird. Dieser Konvergenzkodex könnte anschließend auf Investitionen erweitert werden, vor allem im Bereich der Forschung und Entwicklung.

Die Reform des Europäischen Semesters muss ebenfalls verlängert werden – eine Analyse der Situation in der Eurozone wird nun bei Verfahrensbeginn eingefügt. Das Europäische Semester konzentrierte sich bis dato lediglich auf eine Überwachung der individuellen Lage in den Mitgliedsstaaten und insbesondere ihrer Fähigkeit, die empfohlenen **strukturellen Reformen** umzusetzen. Das Europäische Semester sollte in **zwei Phasen** eingeteilt werden, um so der Evaluation der Situation in der Eurozone besser Rechnung zu tragen. Das erste Quartal (November des Jahres n-1 bis Februar des Jahres n) wäre somit der Analyse der makroökonomischen Lage in der Eurozone gewidmet. So könnte die Ausrichtung der Haushaltspolitik und der Wirtschaftspolitik innerhalb der Zone definiert werden. Das zweite Quartal (März bis Juli n) wäre der Prüfung der einzelnen Länder gewidmet.

Die Bankenunion muss ebenfalls so schnell wie möglich vollendet werden. Dabei soll, so der Wunsch der Europäischen Kommission, ein **Europäischer Einlagensicherungsfonds** eingerichtet werden. Die Harmonisierung der nationalen Garantiefonds könnte die erste Etappe sein. Die Verteilungsschlüssel der Beiträge müssen jedoch berücksichtigen, wie hoch der Anteil des Bankensektors in jedem teilnehmenden Staat ist. Die Möglichkeit für den einheitlichen Lösungsmechanismus, wie im Rahmen der Bankenunion vorgesehen, beim Europäischen Stabilitätsmechanismus Geld zu leihen, wenn ein Staat in einer Systemkrise steckt, muss ebenfalls erwägt werden. Gegebenenfalls muss er mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden, um glaubwürdig zu sein.

2. Welches Budget für die Eurozone?

a) Der Europäische Währungsfonds

Eine der ersten vorgeschlagenen Ideen besteht aus der Umsetzung einer gemeinsamen Verwaltung der Schulden der Mitgliedsstaaten. Dabei ist zu bemerken, dass der Vertrag von Maastricht eine **Nicht-Beistandsklausel** enthält (Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union), der besagt, dass die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten nicht für die Schulden anderer Mitgliedsstaaten verantwortlich gemacht werden können. Die Schaffung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Rückkaufprogramme von Obligationen durch die Europäische Zentralbank (SMP, OMT und quantitative Lockerungsmaßnahmen) haben allerdings das Prinzip der gemeinsamen Verwaltung weniger prägnant gemacht.

Allerdings lohnt es sich, den **Status des ESM** zu hinterfragen, der heute kein Instrument der Europäischen Union, sondern eine rein zwischenstaatliche Einrichtung ist. Zudem sollte man die Kapazität des ESM hinterfragen, bei einer Krise in einem großen Land der Zone, wie beispielsweise Italien oder Frankreich, zu handeln. Die Handlungskapazität könnte durch die begrenzten Ressourcen sehr eingeschränkt sein (750 Milliarden Euro). Die Vergabe einer **Banklizenz** an den ESM, eine Art Europäischer Währungsfonds, würde eine Neufinanzierung bei der Europäischen Zentralbank ermöglichen und so für Interventionen eine Garantie darstellen.

Der Europäische Währungsfonds könnte ebenfalls **Schuldanleihen** für Staaten in Schwierigkeiten ausgeben. Diese zusätzlichen Schuldanleihen würden von allen Mitgliedsstaaten der Zone garantiert. Von deren Höhe hängt auch der Überwachungsgrad über die Budgetpolitik der betroffenen Staaten ab. Der Zugang zum Europäischen Währungsfonds würde die gleichen Bedingungen wie beim ESM bedeuten, wozu die Einhaltung des Konvergenzprogramms, wie oben erklärt, hinzukommen könnte.

b) Die Anhörungen bezüglich einer Einrichtung eines Budgets für die Eurozone

Das Projekt des Budgets der Eurozone zeigt die vielen Fragen zu dessen Zweck und dem Mitwirken. **Vier Ideen** werden dabei regelmäßig vorgeschlagen:

- ein vollwertiges Budget der Eurozone zur Reaktion auf antizyklische Bedingungen;

- ein zwischenstaatlicher Versicherungsmechanismus, der den Mitgliedsstaaten bei Konjunkturschocks *via* Finanztransfers zur Verfügung stehen würde (*rainy-day fund*). Diese Maßnahme wäre am schnellsten umsetzbar;

- ein Arbeitslosenversicherungssystem für die Wirtschafts- und Währungsunion: Ein Teil der nationalen Beiträge würde in einen Europäischen Fonds fließen, der im Gegenzug Kurzarbeitslosen (weniger als 12 Monate) Hilfe bietet;

- ein Rückversicherungssystem für nationale Arbeitslosenversicherungen, ähnlich dem amerikanischen *extended benefits scheme*: Das durch nationale Beiträge finanzierte System würde die Staaten unterstützen, wenn die Arbeitslosenquote ein bestimmtes Niveau überschreitet;

Derzeit ist **kein Konsens** möglich. Die Verbesserung der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Stärkung der **demokratischen Legitimität** scheinen für das Fortschreiten dieses Projekts ausschlaggebend (s. unten).

3. Stärkung der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion und der demokratischen Legitimität

a) Ein politisches Direktorium für die Eurozone

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung sieht Eurozonengipfel vor, die einen von den Staats- und Regierungschefs bestimmten Präsidenten enthalten. Diese Funktion wird heute vom Präsidenten des Europäischen Rates übernommen. Der Gipfel hat sich allerdings nur bei Krisen versammelt.

Eine erste signifikante Evolution wäre, die Organisation der Eurozonengipfel zu **systematisieren** und alle drei Monate abzuhalten. Bei diesen Gipfeln würden die Staats- und Regierungschefs ein Arbeitsprogramm für die Zone erarbeiten, das Ziele in Bezug auf Budget und Steuern enthält. Dieses **politische Direktorium** muss ermöglichen, die Zone wirklich zu steuern. Die Aufgaben würden via Eurogruppe den Ministern übertragen. Man könnte die Nominierung eines **politischen Koordinators** der Eurozone vorsehen, der der Eurogruppe vorsitzen würde und dessen Aufgabe es hauptsächlich wäre, die vom Eurozonengipfel dargelegten Ziele umzusetzen und die Repräsentation der Eurozone bei den internationalen Finanzinstitutionen zu übernehmen.

Die Verstärkung der politischen Führung der Eurozone muss eine **wahre Koordination** der Wirtschafts- und Budgetpolitik sowie eine Steuerkonvergenz mit sich ziehen. Deshalb muss eine **bessere Komplementarität** mit den Maßnahmen der Europäischen Zentralbank möglich sein. Die akkommodierende Geldpolitik der EZB ergibt nur Sinn, wenn sie in den Mitgliedsstaaten von Strukturreformen begleitet wird, die Investitionen und die Schaffung von Stellen sowie eine Senkung der öffentlichen Schulden mit sich zieht.

b) Eine bessere Beteiligung der nationalen Parlamente

Es scheint unumgänglich, die **Beteiligung der nationalen Parlamente** für die Arbeitsweise der Wirtschafts- und Währungsunion abzusichern. Artikel 13 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag) sieht eine interparlamentarische Konferenz vor, die die Vertreter der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zusammenführt. Dabei muss die Rolle verändert und verstärkt werden. Das heutige Format eignet sich nicht dazu, dass tiefgreifende Gespräche zwischen den nationalen und Europäischen Parlamenten möglich sind. Die zugestandene Zeit für Expertenbeiträge und die Anzahl Themen auf der Traktandenliste müssen reduziert werden. Die Konferenz müsste unter anderem mit den Arbeiten der Kommission zur Evaluierung der schwierigen Situation der Eurozone, den Empfehlungsentwürfen für die Staaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder der Prozedur für makroökonomische Ungleichgewichte verbunden werden und die Situationsbeobachtung der Staaten übernehmen, die finanzielle Hilfe erhalten. Sie muss den Präsidenten der Europäischen Zentralbank, den Präsidenten der Eurogruppe, den Finanzminister der Eurozone, die Mitglieder der Europäischen Kommission, die von den Fragen zur Zukunft der Eurozone betroffen sind, den Leiter des Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Mitglieder des beratenden Europäischen Fiskalausschusses befragen können.

Unter diesen Bedingungen kann sich das **Parlament der Eurozone in Straßburg** für mindestens **zwei Sitzungen** treffen: Die erste zu Beginn des europäischen Semesters im November zur Untersuchung der Situation der Eurozone und die zweite im Juni des Folgejahres zur Präsentation von Projekten und Empfehlungen durch die Länder der Europäischen Kommission. Das Reglement der Konferenz in Artikel 13 ermöglicht heute die Annahme von Schlussfolgerungen durch den Präsidenten am Ende jeder Sitzung. Allerdings sollte dies weitergeführt werden und die **Übernahme von Entschlüssen** durch die Konferenz ermöglichen. Man könnte vorsehen, dass diese Konferenz im Namen der nationalen Parlamente, das Prinzip der Verpflichtung durch den Europäischen Währungsfonds validiert, um einem Mitgliedstaat zu helfen. Die Vergabe von Krediten würde hingegen weiterhin den Entscheidungen der nationalen Parlamente unterliegen.

Empfehlungen für die Wirtschaftsverwaltung der Euro-Zone

1. Abschluss von Phase I der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion:

- Klarstellung der Rolle des Europäischen Fiskalausschusses und der nationalen Produktivitätsbehörden;

- progressive Förderung des sozialen und steuerlichen Konvergenzprogramms, das die Souveränität der einzelnen Staaten wahrt;

- Durchführung der Reform des europäischen Semesters, das in zwei Trimester geteilt wird, eines für die Situation der Eurozone und eines für die Mitgliedsstaaten;

- Abschluss der Bankenunion:

- Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme, wobei der Verteilschlüssel der Beiträge den Konzentrationsgrad des Bankensektors jedes teilnehmenden Staates aufnehmen muss;

- den Binnenmarktvorschriften im Rahmen der Bankenunion ermöglichen, beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bei einer Systemkrise Finanzmittel auszuleihen oder für eine bessere Kreditwürdigkeit mit genügend Mitteln auszustatten.

2. Welches Budget für die Eurozone?

- Transformation des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF):

- Vergabe einer Banklizenz, um sich bei der Europäischen Zentralbank neuzufinanzieren;

- längerfristige Einführung eines Rechts zur Vergabe von Schuldtiteln an Staaten in Schwierigkeiten.

- Vorbereitung zur Schaffung einer Budgetkapazität für die Eurozone mit antizyklischer Vision, zur Stärkung der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion und zur Stärkung der demokratischen Legitimität.

3. Stärkung der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion und der demokratischen Legitimität:

- Systematisierung der Organisation des Eurozonengipfels zur Stärkung der Exekutive der Eurozone, beispielsweise alle drei Monate. Die Staats- und Regierungschefs erarbeiten ein Arbeitsprogramm für die Zone mit Budget- und Steuerzielen.

- Nominierung eines politischen Koordinators der Eurozone vorsehen, der der Eurogruppe vorsitzen würde und dessen Aufgabe es hauptsächlich wäre, die vom Eurozonengipfel dargelegten Ziele umzusetzen und die Repräsentation der Eurozone bei den internationalen Finanzinstitutionen zu übernehmen.

- Modernisierung der Konferenz von Artikel 13 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag):

• Reformierung der Funktionsweise durch Annäherung an die Arbeiten der Kommission bezüglich der Situation der Eurozone und der Mitgliedsstaaten, um ihnen zu ermöglichen, alle Behörden der Wirtschafts- und Währungsunion zu prüfen und Empfehlungen zu verfassen sowie das Prinzip der Verpflichtung des Europäischen Währungsfonds zu validieren.

• Die Konferenz könnte sich in Straßburg für mindestens zwei Sitzungen treffen: Die erste zu Beginn des europäischen Semesters im November zur Untersuchung der Situation der Eurozone und die zweite im Juni des Folgejahres zur Präsentation von Projekten und Empfehlungen durch die Länder der Europäischen Kommission.

C. STÄRKUNG DER SOLIDARITÄTSPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die europäischen Bürger erwarten in einer komplexen Welt, die sie je länger je bedrohlicher finden, dass sie Europa beschützt. Dieser Schutz muss über eine größere soziale Konvergenz und die Modernisierung der Kohäsionspolitik erfolgen.

1. Hin zu einer sozialen Konvergenz

Die Förderung der sozialen Konvergenz der Europäischen Union erfolgt über eine **zweispurige Schiene**, die Konvergenz und die Einrichtung eines europäischen Fundaments sozialer Rechte auf der einen Seite, der Kampf gegen den Sozialtourismus und die soziale Optimierung auf der anderen.

Die Europäische Kommission hat 2016 im Rahmen der Arbeiten zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion eine öffentliche Konsultation zu einer europäischen Säule sozialer Rechte durchgeführt¹. Gleichzeitig hat sie einen ersten Ansatz für die Säule in drei Kapitel erarbeitet²:

- Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, lebenslanges Lernen zwecks Erhöhung der Beschäftigungschancen.

- Faire Arbeitsbedingungen.

- Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz sowie Zugang zu hochwertigen essenziellen Leistungen.

Insgesamt sind **34 Rechte**, die teilweise an der Charta der Grundrechte inspiriert sind, enthalten. Dazu gehört eine Wirkung hin zu

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, COM (2016) 127 final.

² Vorläufiger Entwurf der europäischen Säule sozialer Rechte, COM (2016) 127 final Anhang 1.

einem fairen und wirklich ganz Europa umspannenden Arbeitsmarkt. Die Säule ermöglicht, sich an die Ambitionen der Europäischen Union zu erinnern: Korrelation der Wirtschaftsentwicklung und Stärkung des sozialen Fortschritts und der sozialen Kohäsion. Die Sozialpolitik, insbesondere die Sozialschutzsysteme müssen eine Reduktion der Ungleichheiten ermöglichen und der Schaffung von Stellen und der Entwicklung des Humankapitals dienen.

Es geht darum, weiter als eine einfache Ankündigung dieser Säule zu gehen, deren Wert heute einem starken Druck unterliegt, da er *in fine* nur eine neue Indikatorenliste sein würde, die dazu dient, die Situation der Mitgliedsstaaten der Eurozone im Rahmen des Prozesses für makroökonomische Werte zu evaluieren. Die Säule muss auf die ganze Union **ausgeweitet** werden und **Rechtskraft** haben. Sie könnte eine **Konvergenz der Regeln** für den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme darstellen, wobei die Subsidiarität respektiert wird. Sie muss von einer weiter gehenden Reflexion über die Herausforderungen im Sozialbereich begleitet werden: Flexible und sichere Arbeitsverträge, Einbindung von digitalen Plattformen und der „Uberisierung“, Weiterbildung, Berufsbildung und Hilfe bei der Wiedereingliederung in die Arbeitswelt. Sie muss sich als **soziale Harmonisierung** ausrichten. Das Ganze muss ebenfalls auf eine Mitnahme von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Rente in einem anderen Land hinauslaufen. Ebenfalls günstig wäre eine Aufstellung eines **gemeinsamen Grundsatzes für ein Mindesteinkommen**, in Form eines Prozentsatzes des nationalen Durchschnittseinkommens, ohne dass der Betrag angeglichen wird. Die Staaten würden die Freiheit haben, den Betrag zu bestimmen. Die Kommission hat von ihrer Seite die Einrichtung eines transparenten und vorhersehbaren Mechanismus für die Bildung des Mindesteinkommens befürwortet, während gleichzeitig der Zugang zur Beschäftigung und die Motivation, eine zu suchen, erhalten bleiben.

Die Frage eines gemeinsamen Prinzips für das Mindesteinkommen hängt mit der nötigen Intensivierung des **Kampfes gegen den sozialen Wettbewerb** in der EU zusammen. Deshalb lohnt es sich, die Revision der Richtlinie von 1996 zur Entsendung von Arbeitnehmern¹ zu unterstützen, um ein einfaches Prinzip zu ermöglichen: „Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ – und gegen soziales *Dumping* vorzugehen. Sie muss weiter als der Text der Europäischen Kommission gehen, der zwar einen großen Fortschritt darstellt, und eine Betriebszugehörigkeit von mindestens drei Monaten, eine Haupttätigkeit im Herkunftsland von mindestens 25 % des Umsatzes für den entsendenden Arbeitgeber, eine Begrenzung auf 24 Monate der Entsendung und eine Referenzperiode von 36 Monaten, die

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (COM (2016) 128 final).

Übernahme der obligatorischen Missionskosten durch den entsendenden Arbeitnehmer (Unterkunft, Verpflegung, Transport) enthalten, vor eine zeitweise Entsendung möglich ist. Diese Verbesserung des Textes muss mit einer **Verstärkung der Kontrollen** Hand in Hand gehen: Nutzung der MIAS-Datenbank, die die MwSt.-Nummern für grenzüberschreitende Geschäfte enthält, um die tatsächliche Existenz eines Unternehmens im Herkunftsland zu überprüfen. Zudem muss ein System zur Eintreibung der Sozialversicherungsbeiträge eingerichtet werden, das sich an die entsandten Arbeitnehmenden in den Aufnahmestaaten richtet, die diese Beiträge an die Herkunftsländer überweisen würden.

Des Weiteren gilt es, Maßnahmen gegen das **Phänomen Sozialtourismus** auszudenken. Es geht darum, die Urteile Dano und Alimanovic des Europäischen Gerichtshofes zu kodifizieren,¹ die besagen, dass die Reisefreiheit nicht automatisch das Recht ermöglicht, im Zielland Dienstleistungen wahrzunehmen. Insbesondere gestützt auf den Vorschlag der Europäischen Kommission vom Dezember 2016² könnte das Gesetz Folgendes enthalten:

- Bedingung einer Erwerbstätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat, um von den Arbeitslosendienstleistungen in diesem Staat profitieren zu können;
- Einrichtung eines Koordinationssystems der Dienstleistungen bei Langzeitpflege.

2. Modernisierung der Kohäsionspolitik

Die europäische Gemeinschaftspolitik des territorialen Zusammenhalts, die *via* fünf Strukturfonds (FEDER-FSE, FEADER, FEAMP, Kohäsionsfonds) umgesetzt ist, symbolisiert die Solidaritätsambitionen, die für das europäische Projekt fundamental sind. Ziel ist es, die Entwicklungsunterschiede zwischen den europäischen Regionen zu reduzieren und ist eine Investitionspolitik rund um bestimmte, von der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten definierte Prioritäten: Nachhaltiges Wachstum, technologische Forschung und Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit von KMUs, aber auch Schaffung von Arbeitsstellen, Bildung, soziale Einbindung und Kampf gegen Armut. Diese Politik muss im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union für die Periode 2021-2028 für alle Regionen der Mitgliedsstaaten bestätigt werden.

¹Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 11. November 2014 *Elisabeta Dano und Florin Dano gegen Jobcenter Leipzig* und Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. September 2015 *Jobcenter Berlin Neukölln gegen Nazifa Alimanovic u. a.*

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (COM (2016) 815 final).

Es handelt sich dabei um eine Politik der **gemeinsamen Verwaltung** zwischen der EU – hauptsächlich der Kommission – und den Mitgliedsstaaten. Die Partnerschaft zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten führt über eine siebenjährige Periode nationale Förderprogramme durch. Diese Programme müssen mit einer Entwicklungs- und Wachstumsstrategie der Europäischen Union (Strategie Europa 2020) einhergehen und strukturelle Reformen enthalten, die jährlich für jeden Mitgliedsstaat während des europäischen Semesters definiert werden.

Die Regionalpolitik steht für die **nötige Vereinfachung**, die in die gesamte Politik der EU Einzug nehmen muss. Deshalb wurde eine hochrangige Gruppe dazu einberufen, deren Schlussfolgerungen der europäischen Kohäsionspolitik für die Periode 2021-2028 eine neue Konfiguration ermöglichen sollten.

Dieser Vereinfachungsbedarf, der für Aneignung durch die Bürger fundamental ist, muss insbesondere auf folgende Punkte abzielen:

- drastische Vereinfachung der Reglementierung, deren Schwerfälligkeit und Komplexität stetig zunimmt. Die europäischen Regulierungsstandards zeigen sich formal gesehen zu übermäßig (tausende von Seiten), juristisch instabil – neue Normen ersetzen geltende – und insbesondere undurchsichtig, was wiederum Auslegungsinweise der Kommission mit sich zieht, die die Regeln ergänzen. Zahlreiche Mitgliedsstaaten fügen diesen Normen noch striktere und komplexere als die der EU hinzu, meist aus Angst vor Anfechtungsverfahren durch die Kommission oder den Europäischen Rechnungshof;

- Förderung der Proportionalität, d.h. Anpassung der Kontroll- und Auditverfahren an das betroffene Projekt – gemäß betroffener Ressourcen und Risiken: für kleine und mittlere Projekte, wenig Kontrolle und Audits; für die anderen, Erhaltung der derzeitigen Einrichtungen mit geteilter Verwaltung;

- Förderung der Differenzierung zur Anpassung der europäischen Kontroll- und Auditverfahren an die administrative Kapazität jedes Mitgliedsstaates in dieser Hinsicht. Nicht alle Mitgliedsstaaten haben die gleichen Kapazitäten und Erfahrung für administrative Kontrollen der öffentlichen Ausgaben: Ein einheitliches und allzu anspruchsvolles europäisches System, wie es derzeit vorhanden ist, ist nicht angemessen.

Abgesehen von den nötigen Reformen, die von einem pragmatischen Ansatz ausgehen, werden Neuausrichtungen erwartet:

- finanzielle Flexibilität – Die Migrationskrise hat die große Schwierigkeit für die Europäische Union ans Licht gebracht, schnell angemessene, finanzielle Ressourcen für eine große Krise bereit zu stellen. Muss die Kohäsionspolitik in ihren Programmen die Flexibilität und Reaktivität in Budgetfragen integrieren und wenn ja, wie? Müssen die zukünftigen Förderprogramme eine Kreditmarge umfassen, damit die

Regionen und Staaten zur Umsetzung einer europäischen Krisenpolitik beitragen, wie beispielsweise bei der Migrationskrise oder Naturkatastrophen?

Um der Kohäsionspolitik ihren vorhersehbaren und stabilen Charakter nicht zu nehmen und die mehrjährige Feinplanung zu respektieren, muss diese legitime Flexibilität des Budgets der EU eher in der **Rücklage schnell mobilisierbarer Kredite** gründen, um außergewöhnliche Situationen zu meistern, statt Umlagerungen zwischen Rubriken im europäischen Budget oder Veränderungen an den Umsetzungen der Regionalprogramme durchzuführen;

- Harmonisierung der Regeln zwischen verschiedenen europäischen Fonds, die direkt und nicht durch die Europäische Kommission verwaltet werden (CEF, Cosme, Horizon 2020, Strukturfonds). Insbesondere, was die Fragen der Staatshilfen und öffentlichen Märkte angeht, die unterschiedliche Verfahren für die Strukturfonds als für andere europäische Fonds erfordern, auch wenn sie alle aus dem Budget der EU stamen;

- Zusammenlegung der verschiedenen Strukturfonds in einen europäischen Raumentwicklungsfonds. Indem die Rivalitäten der konkurrierenden Kompetenzen zwischen betroffener Direktionen der Kommission oder nationaler Ministerien überkommen werden, würde eine solche Arbeitsweise den nötigen Klärungsprozess der Regeln und der Sichtbarkeit der europäischen Investitionspolitik für Raumentwicklungsprogramme ermöglichen.

Die Investitionspolitik der EU, ob sie nun auf europäische Struktur- und Investitionsfonds oder europäische Fonds für strategische Investitionen abzielt, bietet eine wachsende Bühne für Finanzinstrumente im Vergleich zu traditionellen Subventionen. Aufgrund des Hebelgesetzes, das diese Instrumente bieten (Darlehen, Garantien, Beiträge von Eigenmitteln), indem private Ressourcen angefordert werden, werden sie häufig als **Effizienzgarantie** genannt, um die Fonds zu erneuern.

Es muss vorsichtig gehandelt werden und eher ein **gutes Gleichgewicht** zwischen Subventionen und Finanzinstrumenten gewählt werden, um die Kohäsionspolitik umzusetzen: Eine finanzielle Logik eignet sich nicht unbedingt für bestimmte öffentliche Politiken, die nur durch Subventionen gefördert werden können. Was die Wirkung der Finanzinstrumente bezüglich administrativer und reglementarischer Vereinfachung angeht, kann heute nichts bestätigt werden.

*

Die Kohäsionspolitik ist für die Unterstützung des Wachstums und der Beschäftigung fundamental, aber heute aufgrund verschiedener Faktoren **geschwächt** und die Zukunft **unsicher**:

- durch den Willen die Ausgaben zu reduzieren, die sie widerspiegelt;

- aufgrund der Konkurrenz, die der EFSI darstellt, dessen Verdoppelung allerdings gewollt ist;

- aufgrund des Willens bestimmter Mitgliedsstaaten, bzw. der Kommission selbst, ihn nur auf die am wenigsten entwickelten Regionen zu beschränken.

Diese Politik repräsentiert einen nicht zu vernachlässigenden „**europäischen Mehrwert**“, dessen positive Wirkung auf lokaler Ebene nicht geleugnet werden kann. Im Gegenzug ist eine **radikale Vereinfachung** der Regeln, die Differenzierung der Kontrollen und Harmonisierung mit anderen europäischen Fonds unumgänglich für das Verständnis durch die Projektträger und dessen Empfänger, damit die Bürger Europas die Möglichkeiten verstehen können.

Empfehlungen für die Solidaritätspolitik in der Europäischen Union

1. Hin zu einer sozialen Konvergenz

- Erarbeitung einer europäischen Säule sozialer Rechte, um die Konvergenz der Regeln für den Arbeitsmarkt und der Sozialsysteme zu vereinfachen, wobei die Subsidiarität respektiert wird.

- Breiter abgestützte Reflexion über die Herausforderungen im Sozialbereich: flexible und sichere Arbeitsverträge, Einbindung von digitalen Plattformen und der „Uberisierung“, Weiterbildung, Berufsbildung und Hilfe bei der Wiedereingliederung in die Arbeitswelt.

- Aufstellung eines gemeinsamen Grundsatzes für ein Mindesteinkommen, in Form eines Prozentsatzes des nationalen Durchschnittseinkommens.

- Unterstützung der Revision der Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern, um ein gleiches Entgelt für gleiche Arbeit am gleichen Ort zu garantieren und die Umrahmung der Entsendung zu stabilisieren.

- Kampf gegen den „Sozialtourismus“ durch Bedingung für den Zugang der Beitragsleistungen der Arbeitnehmenden anderer Mitgliedsstaaten.

2. Stärkung des territorialen Zusammenhalts

- Klärung und Stabilisierung der Nutzungsregeln der europäischen Struktur- und Investitionsfonds

- Reduktion des reglementarischen Korpus der Kommission Programmearbeitung für eine einheitliche und stabile Reglementierung für alle Strukturfonds und Vornahme rückwirkender Veränderungen in der laufenden Periode; Abbringen der nationalen und regionalen Behörden, die die Strukturfonds verwalten, davon, deren Nutzungsbedingungen zu überreglementieren.

- Harmonisierung der Regeln für alle europäische Fonds, insbesondere für Staatshilfen und öffentliche Märkte.

-
- Mittelfristige Planung der Fusion der aktuellen Strukturfonds zu einem Einheitsfonds für europäische regionale Entwicklung.
 - Lockerung der Flexibilitätsmargen für die Umsetzung der Strukturfonds:
 - Anpassung Kontroll- und Auditregeln an die finanzielle Bedeutung und die Natur der Projekte; Differenzierung der Kontroll- und Auditmaßnahmen von der Nutzung der Strukturfonds je nach administrativer Kapazität der Mitgliedsstaaten; Privilegierung der Kontrollen auf Basis der Resultate nur im Hinblick auf die Konformität mit den Buchhaltungsregeln.
 - Erhaltung der Errungenschaften der Kohäsionspolitik:
 - Respektierung der Prinzipien für wirtschaftliche Auflagen, der Partnerschaft Kommission-Staat-Region, thematische Prioritäten und Evaluierung auf Resultatbasis.
 - Erhalt eines Gleichgewichts zwischen dem Einsatz von Finanzinstrumenten auf der einen Seite und Subventionen auf der anderen.
 - Erhalt des Zugangs aller Regionen zu den Strukturfonds, unter der Bedingung unterschiedlicher Modalitäten je nach Entwicklungsniveau.
 - Sicherung im Budget der Europäischen Union der Ressourcen für die Territorialitätskohäsion als Hauptinvestitionspolitik für Wachstum und Beschäftigung.

III. FÜR EIN NÄHERES UND VERSTÄNDLICHERES EUROPA

Neuzentrierung Europas auf das Essentielle, Erneuerung der Funktionsweise der Behörden und Förderung eines effizienten, transparenten und demokratischeren Europas: Ein Fahrplan, um die Glaubwürdigkeit des europäischen Projekts wiederherzustellen.

A. NEUZENTRIERUNG DER EU DURCH STÄRKUNG DER SUBSIDIARITÄT

Das europäische Projekt erhält seinen Sinn zurück, wenn sich die EU wieder auf das Essentielle konzentriert, d.h. wo der Mehrwert klar sichtbar ist. Die Vereinfachung muss zu einer ständigen Priorität werden. Die Kontrollmission der nationalen Parlamente muss gestärkt werden.

1. Neuzentrierung Europas auf seine essentiellen Aufgaben: Suchen des europäischen „Mehrwertes“

Die Reflexion über den europäischen Mehrwert stellt die Schlussfolgerung dessen dar, was aus den heutigen Behörden Europas werden soll. Jede Behördenreform muss mit einer besseren Organisation zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen und der Suche des angemessensten Interventionsniveaus einhergehen. Es geht darum, die innere Organisation der Europäischen Union zu stärken und eine bessere vertikale Integration zwischen den europäischen Ebenen – national, regional und lokal – zu erreichen sowie die Kompetenzen jeder Stufe besser auszunutzen. Die Subsidiarität muss dazu das konstitutive Prinzip des gesamten europäischen Handelns darstellen. Dies wurde durch die Verträge bis 2009 nicht richtig aufgenommen, während die Europäische Kommission erst 2014 ein jährliches Arbeitsprogramm präsentierte, das sich auf die 10 Prioritäten konzentriert.

Jede geteilte Ausübung der Souveränität muss dazu dienen, auf praktische Weise spezifische Bedürfnisse anzugehen. Diese Teilung wird auf die Staaten übertragen und muss auf Verträgen und nicht auf einer föderalisierten Interpretation dieser basieren. Dabei ist zu bemerken, dass die EU eine Föderation von Nationalstaaten und kein föderalistischer Staat im klassischen Sinn ist.

Das Ziel des europäischen Konstrukts ist keine Vereinheitlichung. Die Harmonisierung und Konvergenz können in den Mitgliedsstaaten einen gewissen Ermessensspielraum haben. Diese Reflexion, die bezüglich der Kompetenzaufteilung durchzuführen ist, bedingt in jedem Fall eine gestärkte Rolle der nationalen Parlamente, sowohl bei der Kontrolle der EU-Projekte als auch beim Vorschlagen von Projekten.

Die somit neu zentrierte Union muss sich auf ein glaubwürdiges Budget abstützen können. Der Bericht der hochrangigen Gruppe unter dem Vorsitz von Mario Monti zeigt Wege auf, die es zu erproben gilt.

2. Vereinfachung muss zu einer ständigen Priorität werden

Die europäische Reglementierung wird häufig als kaum verständlich, zu komplex, spitzfindig oder ungerechtfertigt angesehen. Sie illustriert die EU, die sich von den Bürgern und dessen Erwartungen entfernt hat. Das europäische Projekt, das insbesondere im Wirtschaftsbereich eine Chance und eine Möglichkeit darstellen sollte, erscheint häufig als Quelle von Vorschriften und Hindernissen zu zahlreichen Aktivitäten.

Die Umsetzung des REFIT-Programms - englisches Akronym für Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung - stellt seit Oktober 2013 einen unleugbaren Fortschritt dar, den es zu unterstützen gilt. Das Programm zielt darauf ab, die Gesetze zu evaluieren und bei Bedarf zu korrigieren. Dabei geht es darum, auf das lobenswerte Ziel der Vereinfachung der Gesetze und dem Kampf der unnötigen Bürokratie hinzuarbeiten, das sich die Europäische Kommission gesetzt hat. Es geht gleichzeitig darum, einen klaren, stabilen und vorhersehbaren gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der Wachstum und Beschäftigung unterstützt. Diese Revision muss drei Kriterien erfüllen:

- Erhalt eines hohen Niveaus sozialer Sicherheit und Schutz von Gesundheit und Umwelt
- Erhalt der Wahlfreiheit der Konsumenten
- Beitrag dieser Texte zu den Zielen für Wachstum und Beschäftigung

Heute lohnt es sich, diese Anstrengungen vorzunehmen und die europäischen Normen klarer, verständlicher und zugänglicher zu machen. Dies geschieht hauptsächlich über eine Analyse der Bedeutung jeder neuen Gesetzgebung. Die interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ vom 13. April 2016 hat schon einige Fortschritte gezeigt. Die Kommission vereint die betroffenen Akteure direkter *via* Einbeziehung der Vertreter, die in Form von Gruppenbesprechungen oder Audienzen stattfindet. Besonderes Augenmerk gilt vor jeglicher Entscheidung ebenfalls auf kleinen und mittelständigen Unternehmen, um festzustellen, ob ein europäisches Gesetz sie betrifft und falls ja, welche Wirkung sie je nach KMU-Typ in den betroffenen Sektoren hat.

Es geht also darum, weiter zu gehen. Ein Aufteilen der Kosten und Vorteile muss systematisch im Vergleich zur Größe des Unternehmens durchgeführt werden, bevor sie qualitativ und falls möglich quantitativ analysiert werden, wobei darauf geachtet werden muss, dass die direkten

(Verwaltungskosten und Umsetzungskosten) und indirekten (Konkurrenz in der Marktstruktur) Kosten erhoben werden. Diese Studie muss in der Untersuchung von Alternativ- oder Dämpfungsmaßnahmen münden. Diese müssen das Proportionalitätsprinzip einhalten. Sie können als Ausnahmen dargestellt werden (z.B. Unternehmen unter einer bestimmten Schwelle können von bestimmten Regeln ausgenommen werden, wenn dadurch das ursprüngliche Ziel des Gesetzes nicht in Frage gestellt werden).

Die gleiche Argumentation gilt auch für **Gebietskörperschaften**. Zahlreiche neuere Maßnahmen haben eine substantielle Abweichung zwischen dem Gewinn aus dem durch die EU verfolgten Ziel und den Umsetzungskosten für Gebietskörperschaften gezeigt. Diese sind häufig die erste Stufe der Umsetzung europäischer Politik und es lohnt sich, ihre Situation zu studieren, wenn man eine optimale Umsetzung der europäischen Ziele verfolgt.

Die Gebietskörperschaften müssen ihre Einwände bei der Europäischen Union einbringen können. Dies ist die Rolle des Ausschusses der Regionen, die es zu stärken gilt.

Gleichzeitig ist die politische Kontrolle der Normungsmandate, die dem Europäischen Komitee für Normung (CEN) unterliegt, zu verstärken.

3. Festigung der Kontrollaufgabe der nationalen Parlamente

Der Vertrag der Europäischen Union enthält in Artikel 12 die Aussage: „Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei“. Dies findet auf verschiedenen Ebenen statt, ob es sich nun, wie seit 2005 festgelegt, um den politischen Dialog mit der Europäischen Union, oder um die Kontrolle der Subsidiarität, die durch Protokoll Nr.2 im Anhang des Lissaboner Vertrags handelt.

Die Prüfung dieser Maßnahmen zeigt, dass sie verbesserungsfähig sind, besonders im Hinblick auf eine Annäherung der Europäischen Union an ihre Bürger, ohne dabei ihre in den Verträgen des Europäischen Parlaments festgehaltenen Rolle zu beschneiden. Die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Konstruktion muss zu einer wahrlich geteilten Souveränität zwischen Europäischer Union und Nationalstaaten werden, die das Herzstück des Subsidiaritätsverständnisses darstellt.

a) Die Kontrolle der Subsidiarität

Die Kontrolle der Subsidiarität ist heute ein Prinzip, das in der europäischen Aktivität der nationalen Parlamente verankert ist. Das Vorgehen ist dennoch weiterhin perfektionierbar, um die Kontrollqualität zu

erhöhen¹. Eine bessere Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene würde es ermöglichen, dass die Vielfalt der Gebiete, insbesondere der Überseegebiete, besser einbezogen würde, deren Besonderheit auf europäischer Ebene nicht genügend beachtet wird.

Die Europäische Kommission muss im Vorfeld die Vorlage eines Rechtsvorschlags rechtfertigen und die Rechtfertigung nicht nur auf die Vertiefung der Interventionslinien in den Binnenmarkt legen.

Die nationalen Parlamente verfügen über acht Wochen ab Publikation des Textvorschlags durch die Europäische Kommission, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu evaluieren. Diese Frist erscheint kurz und sollte auch zehn Wochen verlängert werden.

In begründeten Fällen, muss die Europäische Kommission schnell antworten – innerhalb einer Frist von 12 Wochen – und auf die von den nationalen Parlamenten aufgenommenen Argumenten eingehen. Die Antwortfrist liegt derzeit bei mehr als drei Monaten.

Die delegierten Rechtsakte müssen an die nationalen Parlamente übergeben werden, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren. Die Durchsetzungs- oder delegierten Rechtsakte stellen Ergänzungen zu den Rechtsakten dar, die dieser Kontrolle unterzogen werden. Diese Kontrolle ist also heute nur eine Teilkontrolle.

b) Der politische Dialog mit der Europäischen Union

Eine Verbesserung des politischen Dialogs ist ebenfalls vorzusehen. Dieser direkte Austausch zwischen nationalen Parlamenten und Europäischer Kommission, der 2005 eingeführt und 2008 reformiert wurde, dient im Gegensatz zur Subsidiaritätskontrolle dazu, die von der Europäischen Kommission übermittelten Dokumente tiefgründig zu begutachten. Die Europäische Kommission muss im Allgemeinen innerhalb von drei Monaten auf die von den nationalen Parlamenten aufgenommenen Punkte eingehen. Diese Frist wird jedoch kaum eingehalten. Die Antworten der Europäischen Kommission sollten im Übrigen besser argumentiert werden.

4. Vergabe eines Initiativrechts an die nationalen Parlamente: die „Grüne Karte“

Im Hinblick auf ihre besondere Rolle beim Gesetzgebungsprozess und in Anbetracht des Ziels der Kommission Juncker, die Koordination zu verbessern, erscheint es legitim, den nationalen Parlamenten bei der europäischen Gesetzgebung eine stärkere Rolle zuzugestehen. Gleichzeitig wäre es gut, wenn die nationalen Parlamente nicht in eine Rolle der ewigen

¹ Dies ist der Sinn des Beitrags von Präsident Gérard Larcher an seine Amtskollegen in den nationalen Parlamenten am informellen Treffen in Bratislava am 07. Oktober 2016.

Opposition gedrängt würden, die sie mit der Subsidiaritätskontrolle und der „Grünen Karte“ innehaben.

Für ein Initiativrecht der nationalen Parlamente: Die „Grüne Karte“

Es geht darum, ein Initiativrecht oder eine „Grüne Karte“ zu schaffen, die es den nationalen Parlamenten ermöglicht, der Europäischen Union Aktionen vorzuschlagen oder die vorhandene Gesetzgebung zu verändern.

Dazu müsste eine Mindestzahl der teilnehmenden nationalen Parlamente, eine Frist und eine Teilnahmefrist vereinbart werden. Dieses Recht existiert seit dem Lissaboner Vertrag für das Europäische Parlament. Gemäß Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann das Europäische Parlament auf Basis eines Berichts einer seiner Kommissionen, die Kommission bitten, die passenden Gesetzesvorschläge einzureichen. Es kann auch eine Frist für diesen Vorschlag festlegen. Die zuständige parlamentarische Kommission muss zuvor die Zustimmung der Konferenz der Präsidenten einholen.

Die Kommission kann entweder ihre Zustimmung abgeben oder den verlangten Gesetzesvorschlag nicht vorlegen. Die „Grüne Karte“ würde den nationalen Parlamenten ein ähnliches Instrument ermöglichen.

Die nationalen Parlamente müssen ebenfalls zur Erarbeitung des jährlichen Arbeitsprogramms beitragen, das von der Kommission vorgelegt wird. Gemäß der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, die gerade in Kraft getreten ist, stehen nur das Europäische Parlament und der Rat mit der Kommission im Austausch, wenn es um die Erarbeitung des Arbeitsprogramms geht. Eine systematische Debatte sollte innerhalb der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten (COSAC) stattfinden, die längerfristig in eine ständige Sitzung der nationalen Parlamente verwandelt wird (s. Unten), unter Beisein des Präsidenten der Europäischen Kommission und auf Basis der Entschlüsse, die von den nationalen Parlamente angenommen wurden.

Diese verstärkte Rolle der nationalen Parlamente kann im Rahmen der aktuellen Verträge über eine politische Vereinbarung ausprobiert werden, wodurch der Dialog zwischen den europäischen Behörden und insbesondere der Europäischen Union vertieft wird. In einer zweiten Phase sollte dies in die Verträge aufgenommen werden.

Mittels dieser wichtigeren Rolle für den Entscheidungsprozess, tragen die nationalen Parlamente zur Rückeroberung des europäischen Projekts durch die Bevölkerung bei.

B. ERNEUERUNG DER FUNKTIONSWEISE DER BEHÖRDEN: REAKTION AUF DIE DEMOKRATISCHE HERAUSFORDERUNG

Mehrere Krisen – Staatsschulden, Migration, Sicherheit, Brexit – der die EU sich gegenübergestellt sieht, führen dazu, dass man sich über die Funktionsweise des „institutionellen Dreiecks“ (Europäische Kommission,

Rat, Parlament) Gedanken machen muss, ebenso auch über die Anstoß- und Koordinationsrolle, die die Verträge dem Europäischen Rat geben.

Bestimmte Verbesserungsoptionen, die dazu dienen, die europäischen Institutionen zu stärken, benötigen eine Revision der Verträge. Deshalb können sie nur mittel- bis langfristig und nicht sofort umgesetzt werden.

Die Interessensgruppe befindet, dass die Revision der Verträge derzeit nicht Priorität hat.

Die Revision der Texte könnte den für die Neuausrichtung der EU nötigen politischen Elan schwächen und dabei die Ansprüche der Bürger außer Acht lassen.

Als erste Intention werden pragmatische Lösungen bevorzugt, die schnell umgesetzt werden können, um konkrete, verständliche und effiziente Fortschritte präsentieren zu können.

1. Bestätigung der Anstoß- und Koordinationsrolle des Europäischen Rates

Die Wirtschaftskrise und anschließend die Migrationskrise haben die Schwierigkeiten der EU betont, schnelle und klare Reaktionen aufzustellen. Diese beiden Ereignisse haben vor allem den polyarchischen Charakter der europäischen Institutionen und das fehlende Inbild der Union gezeigt. Sie haben gleichzeitig dazu geführt, dass der zwischenstaatliche Ansatz verstärkt und die Rolle der Europäischen Kommission überdacht wurde. **Die Neuausrichtung des europäischen Projekts führt unumgänglich um eine geteilte Souveränität, die für eine Föderation von Nationalstaaten nötig ist. Aber - basierend auf den unterzeichneten und ratifizierten Verträgen - muss diese Teilung von den Mitgliedsstaaten mit einer guten Koordination mit der Europäischen Kommission einhergehen. Die Anstoß- und Koordinationsrolle des Europäischen Rates muss bestätigt werden, dies gemäß Artikel 13 des EU-Vertrags.**

Es geht nicht darum, die Superiorität des zwischenstaatlichen Ansatzes über die gemeinschaftliche Methode zu zeigen, sondern darum, **die beiden Methoden effizient zu vereinen.** Die Schwierigkeiten, den europäischen Elan am Leben zu erhalten, sind heute teilweise auf die Unfähigkeit der Staaten zurückzuführen, den diplomatischen Ansatz im Rat hinter sich zu lassen. Eigentlich sollten sie ihr europäisches Engagement zeigen, indem sie gemeinsam definieren, was sie von Europa erwarten. Zudem ist die fehlende Verständlichkeit des europäischen Handelns ebenfalls mit den exzessiven gemeinschaftlichen Methoden und einem zu späten Einbezug der Subsidiarität zu verbinden.

In diesem Zusammenhang könnte vorgesehen werden, dass der Europäische Rat jedes Jahr eine Deklaration mit einem Arbeitsprogramm

für die Europäische Union macht, die in wenigen Punkten die Prioritäten für die Kommission umfasst, die anschließend von der Kommission detaillierter erarbeitet werden¹.

Bleibt nur noch die Frage des Inbilds der Europäischen Union, die gegen außen bei den Bürgern zu wenig sichtbar ist und die Schaffung der Stelle des Präsidenten des Europäischen Rates nicht verändern konnte. In diesem Zusammenhang wird häufig die Veränderung der institutionellen Architektur genannt, im Sinne einer Vereinigung der Posten des Präsidenten des Europäischen Rates und des Präsidenten der Europäischen Kommission. Dies kann ohne eine Vertragsänderung erfolgen. Dabei könnte eine bestimmte Reserve für das Gleichgewicht der Institutionen vorgesehen werden. Wird die Europäische Kommission vom Europäischen Rat absorbiert oder umgekehrt vom Europäischen Rat beiseite gedrängt?

Es erscheint opportuner, die Legitimität des Präsidenten des Europäischen Rates zu überdenken. Dieser wird derzeit vom Europäischen Rat gewählt. **Es könnte vorgesehen werden, dass er auf Vorschlag des Europäischen Rates, vom Europäischen Parlament und des ständigen Ausschusses (s. unten) im Kongress gewählt wird.** Die Wahl durch die nationalen Parlamente würde ihm eine wahre Aufgabe im Sinne der Einhaltung der Subsidiarität verleihen. Diese Verstärkung der Legitimität des Präsidenten des Rates bedeutet gleichzeitig eine Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes. Die Koordinationsrolle würde anschließend vom Präsidenten des Europäischen Rates wahrgenommen. Diese Veränderung könnte nur mittel- bis langfristig stattfinden, da eine Veränderung der Verträge nötig wäre, was für die Neuausrichtung der EU nicht der richtige Ansatz ist.

2. Revision der Funktionsweise des institutionellen Dreiecks

Die Bestätigung der Anstoßrolle des Europäischen Rates würde das Gleichgewicht zwischen gemeinschaftlichem Ansatz - Europäische Kommission - und zwischenstaatlichem Ansatz - Europäischer Rat - nicht betreffen. Auf längere Sicht, muss das europäische Projekt am Horizont erkennbar bleiben.

Wenn man die Anträge des Europäischen Rates betrachtet, muss die Europäische Kommission weiterhin das Arbeitsprogramm präsentieren, das sich auf die gemeinsamen Prioritäten konzentriert und die Subsidiarität respektiert. Das Programm wird vor dem Europäischen Parlament und der ständigen Sitzung der nationalen Parlamente debattiert. Dabei würde sie die Initiative für die Gesetzgebung behalten.

Die Konsolidierung der Rolle der Europäischen Kommission schließt die Revision der Funktionsweise nicht aus. Die Anzahl der

¹ Durch Ausübung des Initiativrechts, das die Verträge vorsehen.

Kommissare, wie die der Generaldirektionen (33 einschließlich Unterstützungsdienste) erscheint zu hoch. Der Wunsch der Europäischen Kommission, sich seit 2014 jährlich auf maximal zehn Prioritäten zu konzentrieren, muss auf eine Neudefinierung der Bereiche der Generaldirektionen herauslaufen, insbesondere durch die Fusion bestimmter GDs und einer anschließenden Anpassung der Stellen dafür. Eine gleiche Reflexion muss ebenfalls für die Agenturen der Europäischen Union erfolgen (43). Dabei sollte eine Abgleichung der Aktivitäten mit denen der Agenturen auf nationaler Ebene angestrebt werden, insbesondere im Kommunikationsbereich.

Wenn man diese Bewegung ansieht, muss die Anzahl Kommissare reduziert werden. Der Ansatz eines Kommissars pro Staat könnte somit abgeschafft werden, da dabei oft Unterbeschäftigung oder anekdotenhafte Posten entstehen. Die von Juncker gewünschte Hierarchisierung der Posten mit der Schaffung von sieben Vizepräsidenten ist ein erster positiver Schritt. Aber nicht alle erwarteten Vorteile konnten erzielt werden und das Phänomen der Verdoppelung (insbesondere im Wirtschafts- und Finanzsektor sowie den auswärtigen Angelegenheiten) blieb erhalten. Es ist zu bemerken, dass die Begrenzung der Anzahl Kommissare schon im Vertrag von Nizza ins Auge gefasst und im Lissaboner Vertrag bestätigt wurde. **Es geht darum, den ursprünglichen Geist der Gründerväter zurückzuholen. Mit einer grenzüberschreitenden, konzentrierten, politischen Kommission mit Experten hohen Niveaus und von generellem Interesse und nicht mit einer übernationalen Kommission, die zur Überregulierung neigt.** Eine im Anhang des Vertrags von Lissabon beigefügte Erklärung sieht schon die Konsequenzen der Reduktion der Anzahl Kommissare vor und betont, dass für die Kommission die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Realitäten der Mitgliedsstaaten einzubeziehen sind, wenn diese nicht vertreten sind¹.

Über die von der Europäischen Kommission präsentierten Texte würde weiterhin im Europäischen Rat und Parlament abgestimmt. Um die demokratische Legitimität zu stärken und dem steigenden Bedarf, eine europäische Repräsentation der nationalen Parlamente zu haben, könnte eine Revision des Wahlmodus im Europäischen Parlament vorgesehen werden. Wie das deutsche Verfassungsgericht 2009 geurteilt hat, ist das Europäische Parlament heute kein repräsentatives Organ für ein souveränes Volk, da es aus nationalen Kontingenten von Abgeordneten zusammengesetzt wird. Unter ihnen sind die Repräsentationsungleichgewichte groß: Ein europäischer Abgeordneter Deutschlands repräsentiert 860.000 Personen, einer aus hingegen Malta 67.000. Es würde sich unter diesen Bedingungen lohnen, ein für die ganze EU gleiches Wahlsystem einzuführen. Die Listen müssten die Regeln für eine gerechte demografische Repräsentierung und Gleichberechtigung einhalten.

¹ Erklärung zu Artikel 17 des EU-Vertrags.

Die Anzahl der Parlamentarier müsste von heute 751 auf 700 reduziert werden. Nach Abschluss des Austritts Großbritanniens aus der EU (73 europäische Abgeordnete), könnte die Anzahl der Parlamentarier auf die proportional korrekte Zahl 630 reduziert werden. Die Repräsentierung kleiner Staaten müsste allerdings dabei garantiert sein (mindestens 6 Parlamentarier).

Im Rat seinerseits würde die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zur Regel werden, außer in Verteidigungsfragen. Eine solche Entwicklung könnte erreicht werden, wenn für die zu entscheidenden Texte für jedes Jahr die korrekten Prioritäten im Arbeitsprogramm des Europäischen Rates vorgesehen werden.

C. DER HERAUSFORDERUNG EINES DEMOKRATISCHEREN UND TRANSPARENTEREN EUROPAS GERECHT WERDEN

Ein demokratischeres Europa benötigt eine verstärkte Rolle der nationalen Parlamente. Im Entscheidungsprozess muss zudem mehr Transparenz möglich sein. Im Übrigen muss die EU sich mehr denn je als Gemeinschaft der Werte und Rechte zeigen.

1. Stärkung der Europäischen Union als Gemeinschaft der Werte

Die Menschenrechte und die Grundwerte scheinen heute in den Diskursen der Regierungsführer einiger Großmächte in Frage gestellt oder sogar bedroht. In diesem Zusammenhang geht es darum, die Europäische Union als Gemeinschaft der Rechte und Werte zu bestätigen, nachdem sie lange nur ein Wirtschaftsraum war. Die 1992 angenommene Präambel des Vertrags über die Europäische Union erfordert das Festhalten aller Mitgliedsstaaten an den Prinzipien der Freiheit, Demokratie, Respekt der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und den Rechtsstaat, aber auch an den sozialen Grundrechten. Gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union gründet die EU auf den Werten des Respekts der menschlichen Würde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaat und Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte haben alle Mitgliedsstaaten gemein. Der Vertrag legt den Akzent auf eine europäische Gesellschaft, die von Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichberechtigung von Mann und Frau charakterisiert wird.

Die 2000 erarbeitete Charta der Grundrechte der Europäischen Union konsolidiert persönliche, zivile, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte der Bürger und Bewohner Europas, besiegelt durch die Verträge, den Gesetzgeber oder den Gerichtshof der EU, um ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. 2009 wurde sie gesetzlich bindend. Sie nimmt die Prinzipien der Europäischen Menschenrechtskonvention wieder auf, die von allen

Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde. Die Aufnahme in die Referenzverträge der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 6 des EU-Vertrags) als Charta der Grundrechte erinnert an die Ambitionen der EU in dieser Hinsicht. Diese Texte bilden das **Fundament, auf das der Gesetzgeber Detailangaben aufbauen kann**. Die Richter sind in ihrer Rolle damit beauftragt, diese Prinzipien anzuwenden und auszulegen, aber nicht neue zu schaffen.

Die Europäische Union ist zudem mit einer **Einrichtung ausgestattet, die Sanktionen eines Mitgliedsstaates ermöglicht, wenn die Grundrechte schwerwiegend oder dauerhaft missachtet werden**. Diese Forderung ist zudem auch das Herzstück der Außenpolitik der EU. Ein Sonderbeauftragter für Menschenrechte wurde ernannt, während die EU über ein Finanzinstrument verfügt: Das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte ist mit 1,3 Milliarden Euro für die Periode 2014-2020 ausgestattet.

2. Die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente: ständige Sitzung der nationalen Parlamente

Die Wahl der europäischen Parlamentarier via allgemeines Wahlrecht hat seit 1979 nicht ermöglicht, die Bindung der Bürger an die EU zu stärken. Die Idee der Einrichtung eines Europäischen Senats, der die nationalen Parlamentarier besser in die europäischen Debatten einzubringen, wird seit ungefähr zwanzig Jahren regelmäßig vorgebracht. Sie zielt darauf ab, die Meinungsäußerung der Bürger über ihre Abgeordneten bei der Erarbeitung europäischer Texte zu verbessern.

Seit der Schaffung 1989 hat COSAC eine bestimmende Rolle beim Vernetzen der nationalen Parlamente und beim Austausch bewährter Praktiken gespielt, insbesondere über die Halbjahresberichte. Die parlamentarische Zusammenarbeit hat sich heute diversifiziert: In Artikel 13 des Stabilitätsvertrags vorgesehene Konferenz, Konvergenz und Steuerung, Sonderkonferenz zu Verteidigungsthemen, gemeinsam mit den Aktivitäten von Europol arbeitende Gruppe zur parlamentarischen Überprüfung. Ein Text, der die bessere Verbindung der nationalen Parlamente zur Bewertung von Eurojust wird derzeit debattiert.

Heute lohnt es sich, weiter zu gehen und für diese Arten der zwischenparlamentarischen Zusammenarbeit einen Rahmen und eine bessere Sichtbarkeit zu erarbeiten. Ohne eine neue Institution zu schaffen, könnte eine Zusammenführung dieser verschiedenen Vereinigungsformen innerhalb einer Sitzung der nationalen Parlamente vorgesehen werden, ausgehend von dem, was COSAC erreicht hat. Es geht darum, auf Basis der Verträge, für die Bürger eine identifizierbare Instanz zu bilden, in der manchmal zu wenig beachtete Belange angesprochen würden, ohne dabei

die Kompetenzen des Parlaments oder des Rats zu beschneiden. Dies würde zur Erweiterung der demokratischen Basis der EU beitragen.

Ähnlich des Deutschen Bundesrats, würde diese Versammlung aus von ihren Kammern bestimmten Abgeordneten bestehen und sich in Straßburg mindestens zwei Mal pro Semester und bei Bedarf treffen. Dies wäre der ideale Rahmen für die Ausübung des Initiativrechts. Die Vollversammlungen, die von Sitzungen der thematischen Ausschüsse (Wirtschaft, Soziales, Verteidigung, Migrationen, Rechtswesen und innere Angelegenheiten, Budget) vorausgegangen wird, würde Entschließungen zu den wichtigen europäischen Themen fassen. Diese Repräsentation würde systematisch zu Themen konsultiert, die die Souveränität der Mitgliedsstaaten betreffen: Verteidigung, Migration, Europol- und Eurojust-Kontrolle ...

In diesem Rahmen könnten die nationalen Parlamente ebenfalls jährlich eine Debatte mit der Europäischen Kommission über deren jährliches Arbeitsprogramm führen. Diese reformierte COSAC könnte die Meinung der nationalen Parlamente zusammenfassen und würde ihnen so ermöglichen, gemeinsam über die Aktivität der europäischen Institutionen zu bestimmen, wobei die eigenen Prioritäten beachtet würden.

Um diese Aufgaben besser umzusetzen, muss die Sitzung der nationalen Parlamente, einen regelmäßigen Austausch in jeder Vollversammlung mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission und den Mitgliedern ermöglichen. Dazu muss eine echte politische Debatte stattfinden, die systematisch durch ein nationales Parlament eingeführt wird und mittels einem interaktiven Schema genügend Zeit für Meinungsäußerungen der anwesenden Parlamentarier erlaubt. **Parallel zur offiziellen Sitzung laufende informelle Sitzungen könnten die Kontakte zwischen den Parlamenten zu bestimmten Themen fördern.** Die Berichte, die angenommen werden, würden breit gefächert verteilt werden, insbesondere bei der europäischen Fachpresse und den Universitäten, die sich für europäische Fragen interessieren.

Das permanente Sekretariat der COSAC muss unter diesen Bedingungen gestärkt werden und die Arbeiten der sektoriellen Konferenzen unterstützen. Die Organisation der Debatten könnte mit einer Vorbereitungsarbeit vereinfacht werden, die von einer kleinen Gruppe der betroffenen Kammern durchgeführt wird.

Es geht dabei ebenfalls darum, die nationalen Parlamente systematisch in die verschiedenen Etappen der großen europäischen Dossiers zu integrieren: Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion, Handelspolitik, Energieunion, Antworten auf Umweltprobleme ... Dabei wären Diskussionen vor der Adoption neuer Instrumente und die regelmäßige Kontrolle der diese Dossiers bearbeitenden Kommissare möglich. Die Berichtersteller des Europäischen Parlaments müssen von den nationalen Parlamenten auf Anfrage kontrolliert werden dürfen.

3. Sicherstellung der Transparenz im Entscheidungsprozess

Die interinstitutionelle Vereinbarung vom 13. April 2016 hat zu einer höheren Transparenz bei der Erarbeitung von europäischen Normen beigetragen¹. **Die neue institutionelle Architektur, die oben erwähnt wurde, sollte dazu beitragen, für die Bürger Europas, die Rolle jeder Institution besser zu definieren und gleichzeitig die Normeninflation begrenzen. Dies dürfte zur Qualitätsverbesserung der europäischen Normen beitragen und das Subsidiaritätsprinzip besser respektieren.**

Zwei zusätzliche Aktionen könnten durchgeführt werden, um den Entscheidungsprozess in Europa zu klären.

a) Dreiergespräche

Die erste Idee sind Dreiergespräche, die die Vertreter des Rates, der Kommission und des Parlaments vereinen und in den letzten Jahren etwas undurchsichtig geworden sind. Ähnlich wie in den paritätischen Kommissionen, treffen sich zu den Dreiergesprächen die Mitentscheidungsträger, um schon bei der ersten Lesung einen Kompromiss zu erzielen. 1.500 Dreiergespräche haben in der Legislaturperiode 2009-2014 stattgefunden. 85 % der Texte wurden in dieser Periode nach einem Dreiergespräch angenommen, im Vergleich zu 29 % in den beiden vorausgehenden Legislaturperioden. Die Verträge sehen drei Lesungen für einen gewöhnlichen Gesetzgebungsvorgang vor, weshalb diese Einrichtung nützlich ist, da der Gesetzgebungsprozess beschleunigt werden kann.

Die Dreiergespräche sind allerdings in den Verträgen nicht klar geregelt. Dieses Verfahren bleibt kaum transparent, was die fehlende Dokumentation über die Traktandenliste oder öffentliche Berichte über die Verhandlungen bestätigen. Es würde sich lohnen, sich über die Zusammensetzung der Dreiergespräche Gedanken zu machen, bei denen die Präsenz von Experten der Kommission oder des Rates die Position des Europäischen Parlaments schwächen könnte. Unter diesen Bedingungen ist es kaum verwunderlich, dass der europäische Mediator zu dieser Frage am 28. Mai 2015 eine Untersuchung einberufen hat. Sie hat am 12. Juli 2016 ihre Schlussfolgerungen vorgelegt. Sie identifizierte verschiedene Punkte, die die Transparenz dieser Einrichtung erhöhen könnten :

- Erarbeitung eines provisorischen Kalenders für die Dreiergespräche;
- Präsentation einer Zusammenfassung von Vorschlägen aller Mitentscheidungsträger vor der Sitzung;

¹ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission „Bessere Rechtsetzung“, 13. April 2016.

-
- Publikation eines Dokuments, das die aufeinanderfolgenden Versionen des Textes nach dessen Adoption öffentlich macht ;
 - Möglichkeit des Publikums, die Dokumente der Dreiergespräche einzusehen ;
 - Schaffung einer öffentlich zugänglichen Datenbank, in der alle diese Dokumente verfügbar sind;

Die betroffenen Institutionen sollten ihre Reformvorschläge vor dem 15. Dezember letzten Jahres einreichen. **Die Verbesserung der Veröffentlichung der Aktivitäten der Dreiergespräche geht in die richtige Richtung und ermöglicht, dass das Vorgehen klarer wird.** Der Senat hatte in einer Entschließung vom 20. November 2016 zum Vorschlag einer interinstitutionellen Vereinbarung zur Verbesserung der Reglementierung schon diese Forderung eingereicht. Im Übrigen ist diese Frage nicht ohne Konsequenzen für die nationalen Parlamente, die keine Einsicht in die Beobachtungen, die sie über ihre Regierungen oder im Rahmen des politischen Dialogs mit der Europäischen Kommission eingereicht haben.

Gleichzeitig lohnt es sich, dem Dreiergespräch einen Rechtsstatus zu verleihen, um den Einsatz dieser Art von Vorgehen und die Zusammensetzung zu klären. Zudem geht es darum, ein Notfallverfahren für europäische Texte einzurichten, die auf Anfrage des Präsidenten der Europäischen Union in Kraft tritt.

b) Die Komitologie und die delegierten Rechtsakte

Die zweite Wirkung muss die Komitologie betreffen, das die Fragen der Durchsetzungs- oder delegierten Rechtsakte der Europäischen Union betrifft, ähnlich der Durchführungsverordnungen in Frankreich. Der Gesetzgeber kann der Europäischen Union die Macht übertragen, die Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung anzunehmen oder die Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Der Senat hat 2014 eine missbräuchliche Anwendung dieser Art von Akt festgestellt, die manchmal die Texte von den ursprünglichen Intentionen des Gesetzgebers entfernt.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Arbeitsprogrammes für 2017 angekündigt, eine Reflexion über die demokratische Legitimität der Adoptionsverfahren von Durchsetzungs- oder delegierten Rechtsakte vorzunehmen. Ein politischer Kontrollprozess zu diesen Akten ist seit Mai 2016 von der Kommission umgesetzt.

Abgesehen von der Aktivität der Kommission in diesem Bereich lohnt es sich, bei der Überprüfung der Texte durch die Gesetzgeber, nur beschränkt auf diese Akte zurückzugreifen, wobei deren Tragweite genau definiert und eingeschränkt sein muss. Dem Gesetzgeber muss Raum gelassen werden, um nach der Adoption durch die Kommission auf diese Akte zurückzukommen: Die Frist beträgt üblicherweise zwei Monate und

sollte aufgrund ihrer Kürze auf drei Monate verlängert werden. Die Komitologie stützt sich im Übrigen auf den Austausch zwischen der Europäischen Kommission und Expertenkomitees, die von der Europäischen Kommission bestimmt wird, ohne dass eine Repräsentierung durch die Mitgliedsstaaten garantiert ist. Es muss ein transparenter Bestimmungsprozess der Experten eingeführt werden, bei dem die Gesetzgeber mitwirken. Wenn man die Wirkung auf die nationale Gesetzgebung betrachtet, sollten die Durchsetzungs- oder delegierten Rechtsakte im Übrigen einer Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente unterzogen werden.

Empfehlungen für eine verständlichere und bürgernähere EU

1. Neuzentrierung der EU auf das Essentielle

- Neuzentrierung Europas auf seine essentiellen Aufgaben: Suchen des europäischen „Mehrwertes“:

- Den europäischen Mehrwert über die Suche des angemessensten Interventionsniveaus finden.

- Die Subsidiarität muss dazu das konstitutive Prinzip des gesamten europäischen Handelns darstellen.

- Erinnerung, dass in Europa ohne den Anstoß durch die Staaten, die Bürger wieder anzunähern, nichts geschieht.

- Beschränkung der Souveränitätsübertragung auf bestimmte Zwecke im Einverständnis mit den Staaten.

- Festigung der Kontrollaufgabe der nationalen Parlamente:

Zur Einhaltungskontrolle des Subsidiaritätsprinzips

- Ohne Überarbeitung der Verträge (Protokoll 2 zur Anwendung des Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprinzips):

- Bessere Rechtfertigung durch die Europäische Kommission des Zurückgreifens auf Gesetzesvorschläge: Die Umkehr der Beweislast könnte die reglementarische Verzahnung lösen.

- Die Überarbeitung der Verträge ist derzeit keine Priorität. Dennoch könnte mit einer Überarbeitung der Verträge (Protokoll 2 zur Anwendung des Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprinzips) Folgendes in Betracht gezogen werden:

- Verlängerung der Prüfungsfrist für Texte im Sinne der Subsidiarität von 8 auf 10 Wochen.

- Einführung einer Antwortfrist der Europäischen Kommission mit einer begründeten Meinung von 12 Wochen.

- Übergabe der Durchsetzungs- und delegierten Rechtsakte an die nationalen Parlamente, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren.

Über den politischen Dialog mit der Europäischen Union

- Verbesserung der Antwortzeit der Europäischen Kommission.
- Erarbeitung von besser argumentierten Antworten.

- Vereinfachung muss zu einer ständigen Priorität werden:

- Die europäischen Normen klarer, verständlicher und zugänglicher machen.

- Vertiefung der Folgenabschätzung für kleine und mittlere Unternehmen und Gebietskörperschaften.

- Verstärkung der politischen Kontrolle der Normungsmandate, die dem Europäischen Komitee für Normung (CEN) unterliegen.

2. Erneuerung der Funktionsweise der Behörden: Reaktion auf die demokratische Herausforderung

Bestätigung der Anstoß- und Koordinationsrolle des Europäischen Rates:

➤ Ohne Überarbeitung der Verträge:

- Sicherstellung eines besseren Gleichgewichts zwischen zwischenstaatlicher Logik und gemeinschaftlichem Ansatz.

- Verstärkung der Anstoßrolle des Europäischen Rates, der jedes Jahr eine reduzierte Anzahl Prioritäten bestimmt, die die Handlungsweise der Europäischen Union bestimmen.

➤ Die Überarbeitung der Verträge ist derzeit keine Priorität. Längerfristig könnte mit einer Überarbeitung der Verträge Folgendes in Betracht gezogen werden:

- Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates durch das Europäische Parlament und die ständige Sitzung der nationalen Parlamente

- Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes der Europäischen Union

Revision der Funktionsweise des institutionellen Dreiecks:

Über die Europäische Kommission:

- Das legislative Initiativrecht der Europäischen Kommission muss sich auf die Umsetzung der vom Europäischen Rat festgelegten Prioritäten konzentrieren, wobei das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten ist.

- Die Anzahl Kommissare ist zu reduzieren und ihre Portfolios den im Arbeitsprogramm definierten Prioritäten anzupassen, um die Rückbesinnung auf den Geist der Gründerväter mit einer grenzüberschreitenden, konzentrierten, politischen Kommission mit Experten hohen Niveaus und von generellem Interesse zu erreichen.

- Neudefinierung der Bereiche der Generaldirektionen und Agenturen der Europäischen Union, wobei auch die erforderliche Anzahl Personen nach dieser Neuzentrierung neu bestimmt werden müssen.

Über den Rat:

- Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit wird zur Regel, außer in Verteidigungsfragen.

Über das Europäische Parlament:

- Die Anzahl der Mitglieder wird auf 700 und nach Austritt Großbritanniens aus der EU auf 630 reduziert.

- Harmonisierter Wahlmodus: Die Listen müssten die Regeln für eine gerechte demografische Repräsentierung und Gleichberechtigung einhalten.

3. Der Herausforderung eines transparenteren und demokratischeren Europas gerecht werden

- Die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente: Ständige Sitzung der nationalen Parlamente:

- Die ständige Sitzung der nationalen Parlamente würde den aktuellen Formen der Kooperation beitragen: COSAC, Konferenz des Artikels 13, gemeinsam mit den Aktivitäten von Europol arbeitende Gruppe zur parlamentarischen Überprüfung.

- Sie wird aus von ihren Kammern bestimmten Abgeordneten bestehen.

- Sie trifft sich in Straßburg mindestens zwei Mal pro Semester oder bei Bedarf.

- Sie könnte von den thematischen Ausschüssen (Wirtschaft, Soziales, Verteidigung, Migration, Rechtswesen und innere Angelegenheiten, Budget) vorausgegangen werden.

- Sie könnte ein Initiativrecht oder eine „Grüne Karte“ erhalten, mit dem/der sie die Möglichkeit hätte, der Europäischen Union Aktionen vorzuschlagen oder die vorhandene Gesetzgebung zu verändern, ähnlich dem Initiativbericht des Europäischen Parlaments.

- Sie könnte mit dem Präsidenten der Europäischen Union und der Europäischen Kommission, insbesondere während der Vollversammlungen, im Austausch stehen.

- Sicherstellung der Transparenz im Entscheidungsprozess:

- Vergabe des Rechtsstatus an das Dreiergespräch, um nach der ersten Lesung eines Textes, das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission zu vereinen. Dazu gehört die bessere Veröffentlichung ihrer Arbeiten und Klärung deren Aufbaus.

- Einrichtung eines Notfallverfahrens für europäische Texte, das auf Anfrage des Präsidenten der Europäischen Union in Kraft tritt.

- Beschränkung des Einsatzes der Durchsetzungs- oder delegierten Rechtsakte und Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, wie dies das Protokoll 2 im Anhang des Lissaboner Vertrags vorsieht.

- Einrahmung der Komitologie durch Erarbeitung eines transparenten Bestimmungsprozesses der Experten in den Komitees unter Einbezug der Gesetzgeber.

IV. FÜR EINEN EHRGEIZIGEN UND PRAGMATISCHEN ANSATZ

Um diesen ehrgeizigen „Fahrplan“ umzusetzen, schlägt die Interessensgruppe, die ihn erarbeitet hat, vor, sich auf den deutsch-französischen Motor zu stützen, der ab Herbst 2017 auf fünf stabile Jahre hinausblicken kann, was die Exekutive anbelangt. Die Methode muss ehrgeizig und pragmatisch sein. Die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, die voranschreiten wollen, muss verbessert werden, und eine Rolle als Triebfeder für die gesamte EU vorsehen. Zudem muss die Europäische Union erneut zu einem Projekt werden, das die Bürger teilen.

A. WIEDERFINDUNG DER ANSTOßROLLE DES DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN TANDEMS

Das deutsch-französische Tandem hat beim Aufbau der EU schon immer eine Antriebsrolle gespielt. Heute hat es allerdings seine Dynamik verloren. Die Interessensgruppe plädiert für eine deutsch-französische Initiative für die Neugründung der Europäischen Union. **Natürlich ist es für Ihre Interessensgruppe möglich und sogar erwünscht, sich anderen Mitgliedsstaaten zu öffnen.**

1. Eine wichtige Rolle, die ihre Dynamik verloren hat

Der Élysée-Vertrag diente als Ausgangspunkt für die legendäre Entstehung des „deutsch-französischen Tandems“. Der am 22. Januar 1963 unterzeichnete Vertrag hatte drei Ziele: Besiegelung der deutsch-französischen Versöhnung, Schaffung zwischen den beiden Ländern einer echten Freundschaft und Förderung des Aufbaus eines vereinten Europas, das wahre Ziel beider Völker.

Traditionellerweise werden hier Airbus oder das Deutsch-französische Jugendwerk (DFJW) als Qualitätsmerkmale genannt, die den außergewöhnlichen Charakter der deutsch-französischen Beziehung bestätigen. Das Tandem spielte in seinen besten Stunden eine führende Rolle beim Voranschreiten des Aufbaus Europas: Einheitliche Europäische Akte, Maastricht-Vertrag, Einheitswährung oder neuerdings die Bankenunion.

Die Bedeutung des deutsch-französischen Tandems hat sich für die **Union als fundamental** erwiesen. Das Gewicht ihrer Wirtschaften machen aus Frankreich-Deutschland den wirtschaftlich drittgrößten Block nach den USA und China. Diese Realität ist derzeit nicht zu vernachlässigen, wenn wir die Rückkehr zu den Kontinentalstaaten betrachten.

Abgesehen von diesem Wirtschaftsgewicht, haben Frankreich und Deutschland so lange für einen **tatsächlichen Anstoß** für die Entwicklung der Europäischen Union gesorgt, nicht weil sie unter sich ähnlich, aber anders als die anderen Mitgliedsstaaten sind, sondern weil sie sehr

unterschiedlich sind. Wenn also ein **deutsch-französischer Kompromiss** besteht, ist liegt dieser meist nicht so weit von einem möglichen Treffpunkt und einer akzeptablen Arbeitsbasis für das sogenannte Nord- und Südeuropa oder für die Vertreter der verschiedenen Teilungslinien – wirtschaftlich, sozial oder andere der EU – entfernt. So dient auch die Beispielhaftigkeit dem deutsch-französischen Motor als Antrieb: Einzig der Anblick des Efforts, den diese Länder machen, ihre Differenzen zu überkommen, dient als Ermutigung für die anderen Mitgliedsstaaten es ihnen gleich zu tun. Darin liegt die **Rolle als Triebfeder** des deutsch-französischen „Motors“.

Dieses deutsch-französische Tandem wird heute allerdings oft hinterfragt. Wenn die Jubiläen des Vertrags oft zu Gedenkfeiern veranlassen¹, und wie 2013 zu einer „Berliner Erklärung“ genannten Erklärung führen, scheinen die konkreten Wirkungen des „europäischen Motors“ etwas älter, die Erfolgsbeispiele werden weniger oder weniger strukturgebend.

Die Gemeinsame Berliner Erklärung, präsentierte beispielsweise *«neue Ambitionen für die europäische Politik, insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, Energie, Transport, Industriepolitik, digitale Wirtschaft, Freiraum, Sicherheit und Gerechtigkeit, einschließlich Erarbeitung einer europäischen Staatsanwaltschaft, Verteidigung»*. Zudem wurde darin erneut bestätigt, dass Frankreich und Deutschland *„bereit seien, die deutsch-französische Zusammenarbeit auszudehnen und sie in den Dienst der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zu stellen, damit Europa Schwierigkeiten und schwere Krisen überwinden kann.“* Die Wirkungen werden noch erwartet.

Es ist klar, dass die neuerlichen Krisen, mit denen sich die EU konfrontiert sah – Griechenland und Migration – die bilaterale Beziehung zwischen Frankreich und Deutschland nicht bestärkt haben. Es scheint sogar, dass bestimmte wichtige Entscheidungen über wichtige Themen von einem der beiden für das Tandem getroffen wurden. Strukturell gesehen ist zu bemerken, dass seit zehn Jahren eine starke **wirtschaftliche Divergenz** entsteht: Wachstum, Arbeitslosigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Finanzgleichgewicht lassen den Riss tiefer werden. Seit einigen Jahren sind auch in der bilateralen Beziehung Ungleichgewichte zu verspüren. In diesem Kontext muss das Weiterbestehen des deutsch-französischen Tandems als europäische Dynamik bestärkt werden.

¹ Im Januar 2003 hat die bilaterale Koordination zwischen Frankreich und Deutschland im Rahmen der Feiern zu 40 Jahre Unterzeichnung des Vertrags neuen Elan gefunden, einen deutsch-französischen Ministerrat einzuführen, der sich alle zwei Jahre trifft (und die deutsch-französischen Gipfel ersetzt, die durch den Vertrag eingesetzt wurden) und die Bestimmung eines deutsch-französischen Tages, der jedes Jahr am 22. Januar ab diesem 40. Jubiläum stattfindet.

2. Für eine deutsch-französische Initiative für die Neugründung der Europäischen

Zunächst lohnt es sich, daran zu erinnern, dass es **keine Alternative** für den deutsch-französischen Motor für Europa gibt. Dies bedeutet, dass wenn der deutsch-französische Motor dauerhaft außer Betrieb bleibt, Europa geschwächt wird. Die Bedeutung unserer **Mitverantwortung** ist also beträchtlich. Der Dialog zwischen Frankreich und Deutschland muss vertieft werden, um eine gemeinsame Vision zum Gleichgewicht zwischen der besseren Integration der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess zu erarbeiten, ist es wichtig, die gemeinschaftlichen Institutionen in einer so schwierigen Phase nicht geschwächt werden.

Die neu gefundene deutsch-französische Dynamik ist die **einzige Antwort** auf die Herausforderungen der Europäischen Union. Dies bedeutet ein klares Engagement Frankreichs, die öffentlichen Finanzen wieder in Griff zu kriegen. Frankreich muss mit einem stärkeren Wachstum und mehr Beschäftigung neue Energie in die Beziehung mit Deutschland bringen, um das erste Bedürfnis - die Beschäftigung vor allem anderen - der Franzosen zu erfüllen und unsere Verpflichtung, die europäischen Kriterien einzuhalten, die Defizite dieser öffentlichen Schuld einzubeziehen und um die **europäische Konvergenz** zu bestätigen. Ohne Konvergenz wird das europäische Projekt in zehn Jahren seinen Sinn verloren haben und so nicht mehr umsetzbar sein.

Diese Konvergenz ist die Bedingung eines bestätigten Vertrauens im Rahmen unserer bilateralen Beziehung und somit der Kraftstoff des deutsch-französischen Motors. In diesem Zusammenhang ist ein deutsch-französisches Handeln nach den Wahlen in unseren beiden Ländern möglich, auf die eine **Stabilitätsperiode** folgt, die zur Neugründung der Europäischen Union auf Basis eines **starken politischen Konsensus** genutzt werden sollte. Es sollte möglich sein, einen deutsch-französischen Fahrplan für die nächsten 15 Jahre zu entwerfen, der auf Basis der Anerkennung der geteilten Werte und einer gemeinsamen, mittelfristigen Zukunftsvision, einen Referenzrahmen für die deutsch-französische Kooperation im Rahmen eines konsolidierten Europas darstellt. Dieses rund um einige wichtige Themen organisierte Dokument muss die im Rahmen der deutsch-französischen Agenda 2020 vom 4. Februar 2010 und Aktualisierung 2013 zum 50. Jubiläum des Élysée-Vertrags erfassten 80 Vorschläge vertiefen.

Dieser **Fahrplan** ist Symbol einer solideren Zusammenarbeit, die bestätigt, dass Deutschland und Frankreich den nötigen Effort gemacht haben, die Interessen des neuen Jahrhunderts zu analysieren, und sich der wahren Herausforderung der Zivilisation stellt, was die technologischen und wissenschaftlichen Entwicklungen angeht, wie die **Digitalisierung** unserer Gesellschaft und unserer Wirtschaften und so neue soziale Beziehungen und neue Kulturpraktiken entstehen. Auf Basis einer gemeinsamen Analyse, die

die europäischen Werte aufnimmt, muss das deutsch-französische Tandem versuchen, die Mitgliedsstaaten zu vereinen und den Wünschen der Bürger gerecht zu werden, die ihre nationale Identität behalten wollen, ihre europäische Identität besser zu artikulieren.

Dies würde einem starken, inklusiven **deutsch-französischen Antrieb** neue Dynamik verleihen. Diese Zusammenarbeit muss inklusiv sein, da auch wenn der deutsch-französische Motor das Wichtigste ist, muss er nicht als ausschließlich betrachtet werden können und anderen Partnern in anderen Formaten offen stehen: Weimarer Dreieck mit Polen, Eurozone, Schengenraum usw.

Für die Kohäsion unter den Mitgliedsstaaten und der Neugründung der Europäischen Union muss das deutsch-französische Tandem **verstärkte Kooperationen** zwischen den interessierten Staaten an den Tag legen, dies in Bereichen, in denen das Subsidiaritätsprinzip angewendet wird, d.h. in denen die europäische Wirkung nicht wichtiger als die nationale ist. Dabei handelt es sich natürlich um eine Zusammenarbeit in der Verteidigung, Entwicklung der Innensicherheit und Stärkung der Grenzen, nachhaltige Entwicklung und Umsetzung der COP 21, der digitalen Politik, der Arbeitspolitik und der Bildung oder der Energiepolitik.

Empfehlungen für die Methode zur Neulancierung des europäischen Projekts

1. Präsentation einer einheitlichen Front bei den Brexit-Verhandlungen:

- Erneute Bestätigung des gemeinsamen Willens Frankreichs und Deutschlands, den Zugang zum Binnenmarkt nicht von der strikten Anwendung der vier Freiheiten zu trennen: freier Personenverkehr, Güterverkehr, Kapitalverkehr und Dienstleistungsverkehr.

- Erhalt der Einheit der 27 Mitgliedsstaaten gegenüber Großbritanniens vor und während der Brexit-Verhandlungen.

- Erhalt eines strategischen Dialogs auf hohem Niveau mit Großbritannien nach dem Brexit, insbesondere in der Außen- und Verteidigungspolitik.

- Schaffung der Bedingungen eines politischen Dialogs auf hohem Niveau zwischen Frankreich und Deutschland vor und während der Brexit-Verhandlungen.

2. Förderung der Emergenz einer gemeinsamen Analyse der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und Entfernung der Hindernisse für die deutsch-französische Kohäsion:

- Triebfeder für Europa sein. Gegenüber den internationalen Krisen, immer größer werdenden geopolitischen Bedrohungen und der Verlockung, rein nationale Politik zu machen, müssen Deutschland und Frankreich, wie dies die Gemeinsame Berliner Erklärung aufzeigt, ihre Antriebsrolle des deutsch-französischen Tandems in europäischen Belangen stärken, um die Einbeziehung der anderen Mitgliedsstaaten zu fördern.

- Definition der Ziele der Europäischen Union im 21. Jahrhundert. Die Wahlen, die 2017 in Frankreich und Deutschland stattfinden, eröffnen eine fünf Jahre dauernde, stabile Phase, die genutzt werden sollte, um einen politischen Dialog zu schaffen, der die Herausforderungen des neuen Jahrhunderts aufgreift. Eine gemeinsame Analyse der Kräfte in Europa und der Herausforderungen sowie der Erwartungen der europäischen Bürger, könnte die Handlung der Europäischen Union neu zentrieren.

- Bestätigung der europäischen Werte und dem Ruf nach einer Friedensdiplomatie. In einer aufrüstenden Welt, in der die Bedrohungen von außen auch Bedrohungen von innen sind, muss das deutsch-französische Tandem die europäische Macht als Friedensmacht verteidigen. Eine Konferenz, die die politischen Institutionen und deutschen und französischen Fundamente sowie Parlamente gruppiert, könnte diese Fragen bearbeiten.

- Entwurf eines deutsch-französischen Fahrplan für die nächsten 15 Jahre, der auf Basis der Anerkennung der geteilten Werte und einer gemeinsamen, mittelfristigen Zukunftsvision, einen Referenzrahmen für die deutsch-französische Kooperation im Rahmen eines konsolidierten Europas darstellt. Dieses rund um einige wichtige Themen organisierte Dokument muss die im Rahmen der deutsch-französischen Agenda 2020 aus dem Jahre 2010 und im Rahmen des Jubiläums des Élysée-Vertrags 2013 erfassten Vorschläge vertiefen.

- Förderung der Konvergenz der wirtschaftlichen Strukturreformen dies- und jenseits des Rheins.

3. Entwicklung von Zusammenarbeit, beruhend auf der verstärkten französisch-deutschen Initiative:

- Im Verteidigungsbereich: Komplette Umsetzung der deutsch-französischen Initiative vom September 2016, die von Spanien und Italien unterstützt wurde. Insbesondere geht es darum, eine „*jährliche Überprüfung der koordinierten Verteidigung*“ durchzuführen, ein freiwilliger Dialog zur Planung von Budget und Kapazitäten der Verteidigung, und eine permanente Planungs-, Leitungs- und Führungsstruktur für militärische Einsätze (GSVP) zu schaffen, Vorschläge, die vom Europäischen Rat im Dezember 2016 nicht wieder aufgenommen wurden.

- Im Energiebereich, unter Einbezug der starken Unterschiede der einzelnen Modelle, Privilegierung vorerst zweier wirtschaftlich wichtiger Themen für die ganze EU: Netzverwaltung und Vorleistungsebene.

- Im digitalen Bereich, mit der Kommission zur Umsetzung einer echten Industriepolitik arbeiten, die es Europa ermöglicht, mit den *Riesen* Amerika und China konkurrenzfähig zu sein.

- Im Bereich Wirtschafts- und Währungsunion, die nötigen Initiativen zur Stärkung der institutionellen Führung der Eurozone in Angriff nehmen.

** 2017 finden auch in Irland, den Niederlanden, Bulgarien und der Tschechischen Republik Parlamentswahlen statt.*

B. FÖRDERUNG DER VERSTÄRKTE KOOPERATIONEN ZWISCHEN DEN INTERESSIERTEN MITGLIEDSSTAATEN

Diese Methode hat sich während der Geschichte der Europäischen Union bewährt. Es ist eine pragmatische Methode, die zur Neulancierung des europäischen Projekts beitragen muss.

1. Eine bewährte Methode

Die durch den Vertrag von Amsterdam 1997 eingeführte Kooperation muss es einigen Staaten ermöglichen, in einigen Bereichen **schneller voranzukommen**, ohne vom Willen der zögernderen Partner abzuhängen. Sie akzeptiert, dass nicht alle Mitgliedsstaaten sich gleich schnell bewegen und nicht an den gleichen Politiken teilnehmen. Zwei Argumente sind allerdings für diese Option vorzubringen:

- Sie ermöglicht die Regel der Einstimmigkeit zu umgehen, die bestimmte Fortschritte blockieren kann, insbesondere bei Steuerthemen.

- Die verstärkte Kooperation muss bei Erfolg ebenfalls eine tatsächliche Rolle als Triebfeder für die experimentierenden Staaten haben, wenn diese anschließend auf die gesamte EU ausgedehnt wird.

- Die verstärkte Zusammenarbeit kann als Antwort auf die politische Verlangsamung genannt werden, die mit der Erweiterung und den damit einhergehenden Schwierigkeiten einen Konsens zu erreichen entstanden sind. Sie akzeptiert die Differenzen in Ansatz und Rhythmus, was die Vertiefung der EU angeht. Es ist kaum verwunderlich, dass der Einsatz im Vertrag von Nizza (2000) und Lissabon (2009) erklärt wurde, da die EU langsam um 13 Mitgliedsstaaten erweitert wird.

Die Artikel 43 bis 45 des EU-Vertrags und Artikel 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die mit dem Vertrag von Lissabon revidiert wurden, erwähnen die Modalitäten für die verstärkte Zusammenarbeit im Detail. Die Verfasser des Vertrags von Lissabon wünschten sich eine **Vereinfachung der Nutzung dieses Instruments**, das alle Bereiche der europäischen Arbeit betreffen kann, solange **mindestens neun Mitgliedsstaaten** mitmachen. Die Bewilligung, mit einer verstärkten Zusammenarbeit voranzuschreiten, wird vom Ministerrat erteilt, der die qualifizierte Mehrheit unter Vorlage durch die Kommission und nach Annahme durch das Europäische Parlament darstellt. Bei der Außen- und Sicherheitspolitik wird die Bewilligung vom Ministerrat unter einstimmiger Zustimmung erteilt. Die Kommission und die an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten ermutigen die größtmögliche Anzahl Staaten an dieser Kooperation teilzunehmen, aber nur die teilnehmenden Staaten können Akte annehmen.

Drei verstärkte Zusammenarbeitschancen wurden seit Annahme des Vertrags von Lissabon umgesetzt:

- 14 Mitgliedsstaaten, darunter Frankreich, haben im Juli 2010 die gemeinsamen Regeln für Scheidungen von binationalen Paaren festgelegt.

- 26 Mitgliedsstaaten - ohne Spanien und Italien - haben im März 2011 eine verstärkte Zusammenarbeit zur Schaffung eines EU-Patents mit 25 Staaten umgesetzt.

- 11 Staaten, darunter Frankreich, haben im Januar 2013 ebenfalls eine verstärkte Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer begonnen, wobei dieses Instrument noch nicht vollständig erarbeitet ist.

Die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit in den europäischen Gesetzrahmen ist keine komplette Neuheit. Die Logik der Differenzierung wurde schon bei der Umsetzung des europäischen Währungssystems (1979) und beim Schengenraum (1985) angewandt, die beide nicht alle Staaten einschließen. Auch da haben die Förderer dieser Ideen zu Beginn den Emulationseffekt betont, den diese haben würden¹. Es lohnt sich ebenfalls, die von einigen Staaten erreichten Ausnahmen in bestimmten Bereichen aufzuführen: Großbritannien im Sozialbereich, Dänemark bei der Außen- und Sicherheitspolitik, der Bürgerschaft, dem Rechtswesen oder den Innenangelegenheiten. Die beiden Länder sind ebenfalls nicht Teil der Eurozone². Polen, die Tschechische Republik und Großbritannien profitieren ebenfalls von einer Ausnahme bezüglich der Anwendung der Charta der Grundrechte, die dem Vertrag von Lissabon anhängt. Die neuerliche Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag, 2013) hat ebenfalls nicht alle Mitgliedsstaaten bewegt: Großbritannien und die Tschechische Republik weigern sich, die Überwachung der Budgetsituation der Mitgliedsstaaten zu stärken.

2. Eine pragmatische Methode zur Neulancierung des europäischen Projekts

Der Einsatz verstärkter Zusammenarbeit wirft die Frage eines **Europas konzentrischer Kreise oder der zwei Geschwindigkeiten**, die seit ungefähr zwanzig Jahren im Herzen der Reflexion über die Vertiefung der europäischen Konstruktion steht. Der Erfolg dieses Instruments kann

¹ Im Währungsbereich, sieht der EU-Vertrag seit 1992 Folgendes vor: „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.“ (Artikel 3), was ein Mitmachen in der Wirtschafts- und Währungsunion obligatorisch und ohne Ausnahme macht.

² Schweden, das sich per Referendum im September 2003 gegen die Einführung des Euros ausgesprochen hat, ist ebenfalls nicht Teil des zweiten Mechanismus des Europäischen Wechselkursmechanismus (ERM II) ist, erfüllt also ein Konvergenzkriterium nicht.

überdies als klein angesehen werden, wenn man die tatsächlich umgesetzten Zusammenarbeiten ansieht.

Auch wenn das deutsch-französische Tandem unbestreitbar ein **harter Kern** für die Erprobung neuer Wege ist, den Staaten zu ermöglichen, den Herausforderungen, die sie nicht alleine bewältigen können, zu begegnen, muss es allein die Neulancierung des Projekts und die Vertiefung der Europäischen Union starten. Es lohnt sich, die „**guten Willen**“ zu **vereinen** und eine wahre **Triebfeder** zu schaffen. Zu diesen Bedingungen kann die verstärkte Zusammenarbeit den Rahmen darstellen, um die Reaktionsfähigkeit der Staaten gegenüber unterschiedlicher Krisen zu verbessern – Finanz- und Wirtschaftskrise, Militärkrise, Migrationskrise – und in der öffentlichen Meinung einen Mehrwert des gemeinsamen Handelns zu erreichen.

Die **Eurozone** kann ein erster Kreis darstellen, in dem verstärkte Zusammenarbeiten möglich sind. Die Angleichung der Steuersysteme oder die soziale Konvergenz könnte im Zentrum dieser Vorgänge stehen. Die Vertiefung des Binnenmarktes ist ebenfalls ein Thema, das sich für verstärkte Zusammenarbeiten eignet, besonders im Energiebereich und der digitalen Welt. Mit der Bildung – der Bologna-Prozess hat die Effizienz einer ursprünglich zwischenstaatlichen Initiative belegt – erscheint ein weiteres Anwendungsgebiet, insbesondere beim Lernen (s. unten). Bei der Verteidigung, vor allem deren Finanzierung, ist eine Annäherung ebenfalls angemessen.

Was auch immer das Einsatzgebiet ist, erscheinen die verstärkten Zusammenarbeiten zum Erfolg verdammt, denn sie müssen Interesse für eine europäische Aktion zeigen und die anfänglich zögernden Staaten anziehen. Sie tragen in sich den Neuanfang des europäischen Projekts, aber auch dessen Erfolg auf Ebene der ganzen Europäischen Union.

C. DIE EUROPÄISCHE UNION MUSS ZU EINEM PROJEKT WERDEN, DAS DIE BÜRGER TEILEN

Das Auftreten erneuerter Kräfteverhältnisse zwischen den Weltmächten oder Kontinentalstaaten, wie die USA, China oder Russland, könnte allein schon die Neubegründung der EU über eine Vertiefung begründen. Allerdings ist dies nur möglich, wenn die Frauen und Männer, die sie ausmachen, ein **gemeinsames Ziel** anstreben. Dieses „*zusammen leben wollen*“ zwischen uns und dem Rest der Welt ist das Fundament der europäischen Bürgerschaft. Abgesehen von den dargelegten Meilensteinen, erscheint es möglich, der Stärkung dieser europäischen Bürgerschaft (1) beizutragen, insbesondere dadurch, dass Europa für die meisten als Chance angesehen wird (2).

1. Förderung der europäischen Bürgerschaft

a) Eine Konstruktion sui generis, die heute durch die Verträge besiegelt ist

(1) Die europäische Bürgerschaft ist eine relativ neue Errungenschaft

Die zeitgenössische Idee der europäischen Bürgerschaft, damals schon als Idee der Gründerväter in den 1950er Jahren präsent, hat in den 1970ern eine konkrete Form angenommen, parallel zu den Gedankengängen zu einer politischen Zusammenarbeit. Die Wahl 1979 des Europäischen Parlaments via allgemeinem Wahlrecht war also Ausdruck einer europäischen Bürgerschaft, die abgesehen von der Wahl die Verstärkung der Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten erfordert. So hat der Europäische Rat von Fontainebleau 1984 die Einsetzung eines *ad hoc* Komitees beschlossen, um ein „Europa der Bürger“ zu entwickeln.

In dieser Phase haben Erfolge, wie das Übereinkommen von Schengen 1985, die Lancierung des Erasmus-Programms 1987 oder die Perspektive des „großen Marktes“ ab Ende 1992, dazu beigetragen, die Idee einer **europäischen Bürgerschaft** beim Volk beliebt zu machen.

1992 hat der Vertrag von Maastricht die europäische Bürgerschaft juristisch zementiert und verlockende Perspektiven gegeben, mittels einer Einheitswährung und den zweiten und dritten Pfeilern der EU, die in traditionell königliche Bereiche einschritten. Dieser Prozess wurde Vertrag für Vertrag zugeschnitten auf den Aufbau Europas weiterverfolgt.

(2) Spezifische Rechte, die in den Verträgen vorgesehen sind

Die europäischen Bürger genießen ein Nichtdiskriminierungsprinzip und ¹weitere Rechte in Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der EU (Kapitel 5, „Bürgerrechte“)².

Die Grundverfassungsrechte der europäischen Bürgerschaft

- Das Recht sich unter gewissen Bedingungen innerhalb der Gemeinschaft frei zu bewegen und niederzulassen.
- Das Recht den diplomatischen und konsularischen Schutz jedes anderen Mitgliedstaats in Anspruch zu nehmen, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sich im Hoheitsgebiet eines dritten Landes befindet, in dem der betreffende Mitgliedstaat nicht vertreten ist.
- Das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen des Niederlassungslandes.

¹ Gestützt auf die Artikel 18 und 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

² Es ist vorgesehen, dass die EU diese Rechte mit verschiedenen Gesetzakten einführt.

- Das Recht eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, den Europäischen Bürgerbeauftragten zu befragen, sich an die Institutionen und Organe der EU zu wenden und in einer der offiziellen Sprachen eine Antwort zu erhalten.
- Das Recht Rechtsetzungsinitiativen vorzuschlagen. (Sogenannte Bürgerinitiativen)

Auch wenn die europäische Bürgerschaft die zwei klassischen Elemente enthält, die eine demokratische Bürgerschaft definieren (Grundrechte und Recht auf politisches Mitwirken), zeigt sie zwei Besonderheiten:

- Auf der einen Seite, trotz der in Artikel 20§2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthaltenen Formel¹, schreibt die europäische Bürgerschaft bisher den Bürgern der EU keine Pflichten vor.
- Auf der anderen Seite ist sie den Staatsbürgern der Mitgliedsstaaten vorbehalten und steht deshalb außergemeinschaftlichen Bewohnern nicht offen. Der Vergabemodus bleibt deshalb national, da die Definition der Nationalität von der Kompetenz der Mitgliedsstaaten herrührt.

b) Maßnahmen für eine besser bekannte und konkretere Bürgerschaft

Es ist Aufgabe der Europäischen Union², alle drei Jahre einen **Bericht über die europäische Bürgerschaft** zu erarbeiten und Maßnahmen vorzuschlagen, die diese effizienter machen. Der dritte Bericht der Kommission vom Januar 2017³ betont die Fortschritte der zwölf 2013 angekündigten Maßnahmen, die dazu dienen sollten, „die Lebensqualität der Bürger der EU zu verbessern und die verbleibenden Hindernisse zu beseitigen, die die Bürger von der ungehinderten Ausübung ihrer Rechte als Unionsbürger abhalten.“.

Der Bericht zeigt zwei Feststellungen:

- Erstens, dass die Kommission effizient gehandelt hat (unter anderem durch Rechtssetzungsinitiativen), um die 2013 vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen, was es zu loben gilt.
- Zweitens, wenn man von der Lancierung vom 7. Dezember 2016 des europäischen Solidaritätskorps absieht⁴, ist zu bemerken,

¹ Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehen Rechte und Pflichten (...)

² Gemäß Artikel 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

³ http://www.europedirectplr.fr/wp-content/uploads/Citizenship_FR.pdf

⁴ Der Auftrag des Solidaritätskorps ist es, jungen Menschen zwischen 18 und 30 Jahren die Möglichkeit zu geben, über unterschiedliche Aufgaben, bedürftigen Menschen zu helfen in der EU zu helfen.

dass die getroffenen Maßnahmen zumeist **auf die Umsetzung von aktuellen Bürgerrechten¹** abzielt, indem deren Information und die der nationalen Administration verbessert wird. Es geht aber auch darum, die im Alltag erkannten Probleme, wie beispielsweise die der Grenzgänger oder beim Online-Einkauf aus dem Weg zu räumen.

Der konsularische Schutz der Bürger der EU in Drittstaaten ist ein gutes und konkretes Beispiel für die Ausübung dieser Bürgerrechte². Man kann sich dafür loben, aber es muss auch bemerkt werden, dass die derzeit zwischen den Mitgliedsstaaten vorgesehenen Voraussetzungen für die Erstattung nicht zu einer gegenseitigen Übernahme innerhalb der EU führen.

c) Direkterer Einbezug der EU-Bürger

Die von der Kommission durchgeführten Maßnahmen zur Regulierung praktischer Fragen und zur Information der Bürger sind nützlich. Es ist daran zu erinnern, dass wenn 2016 87 % der EU-Bürger über ihren Status informiert waren³ es nur 47 % sind, die verstehen, was dies bedeutet und nur 40 % bestätigen, über ihre Rechte gut informiert zu sein⁴.

Es erscheint uns dennoch, dass die Initiativen manchmal auch **direkt in die Herzen der EU-Bürger** gehen sollten. Die Vorschläge, die wir in diesem Hinblick formuliert haben, sind als Ausdehnung der Arbeiten des Senats der letzten Jahre anzusehen⁵.

Die erste Vorschlagsserie könnte um starke Zugehörigkeitssymbole gebildet werden. So könne eine **europäische Identitätskarte** kreiert werden, die alle Bürger zusätzlich zu einer nationalen Identitätskarte innehaben und die sich so durchsetzen würde.

Zudem wäre es im Sinne der immer häufiger gesehenen Verbindung der europäischen Flagge mit der Nationalflagge wünschenswert, **dass die Mitgliedsstaaten nach jedem Abspielen der Nationalhymne auch die Europahymne folgen lassen würden.**

Gemäß der EU-EntschlieÙung, der vom Senat am 9. Oktober 2013 angenommen wurde, betrifft die Schaffung eines **Radiosenders „Radio France Europe“**. Dieser würde sich speziell auf Europa zentrieren und ein besseres gegenseitiges Verständnis und eine größere Intimität zwischen den Völkern fördern und nicht nur ein Informationsprogramm über das

¹ Dies geschieht im Straf-, Handels-, Sozial- oder Politikbereich.

² Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG

³ Höchste je erreichte Zahl, zitiert nach dem oben erwähnten Bericht der Kommission.

⁴ Der starke Anstieg dieser beiden Zahlen (durchschnittlich +14 % seit 2007) des Eurobarometers ist sehr ermutigend für die Maßnahmen der Kommission.

⁵ Insbesondere des Informationsberichts Nr. 407 (2013-2014) von Herrn Pierre Bernard-Reymond, im Namen des Ausschusses für europäische Angelegenheiten, eingereicht am 26. Februar 2014.

Tagesgeschehen der europäischen Institutionen (das gibt es schon) bieten. Das Ziel wäre es, längerfristig einen solchen Sender in jedem EU-Land zu schaffen, gestützt auf die Finanzierung der Europäischen Kommission für solche Initiativen im Rahmen des Aktionsprogramms zur Förderung der Bürgerbeteiligung¹. Die durch die neuen Technologien möglichen Mittel, insbesondere dank Internet, müssten ebenfalls dafür genutzt werden: Ein Kanal auf einer Online-Video-Plattform über die EU könnte so auch geschaffen werden.

2. Mobilisierung der Jugend rund um die europäischen Ziele: ein neuer Erasmus?

a) Kapitalisierung des dreißigjährigen Erfolgs von Erasmus

Das Erasmus-Programm ist einer der unbestreitbaren Erfolge der EU. Das 1987 auf Anstoß des damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Delors geschaffene Programm **hat in 30 Jahren mehr als 3 Millionen Studenten ermöglicht, ihr Studium an einer Universität in einem anderen Mitgliedsstaat fortzusetzen**. Abgesehen vom ersten Ziel – universitär und beruflich – ist Erasmus zu einem Gesellschaftsphänomen geworden, das die europäische Bürgerschaft ausmacht. Anekdotisch werden häufig die Million Kinder von „Erasmus-Paaren²“ genannt.

Die Feier zum 30-jährigen Jubiläum des Programms diene zum Aufruf für einen erneuerten Ehrgeiz. Das Ziel ist es, sich bis 2020 an 4 Millionen Europäer zu wenden, davon ungefähr 500.000 Franzosen.

b) Weitergehen

Auch wenn das Erasmus-Programm³ Auszubildenden schon offensteht, sind diese immer noch ein kleiner Anteil der Begünstigten und ihre Aufenthalte von kurzer Dauer: Sie dauern durchschnittlich weniger als einen Monat im Gegensatz zu sechs Monaten für Universitätsstudenten.

Im Arbeitsprogramm für 2017 hat die Europäische Kommission sich dazu verpflichtet, sich für eine Verstärkung der Mobilität der Auszubildenden einzusetzen. Dieser Wille wurde durch die Ankündigung im letzten Dezember der **Initiative „Erasmus Pro“** bestärkt, die es 50.000 Auszubildenden ermöglichen sollte, bis 2020 einen langen Aufenthalt zwischen 6 bis 12 Monaten in einem Mitgliedsstaat durchzuführen. Die Schaffung des Labels Erasmus Pro sollte die Kommunikation rund um die Angebote der Europäischen Union an Auszubildende verbessern und die

¹ Maßnahme 12 (3): Möglichkeiten ausloten, wie der europäische öffentliche Raum gestärkt und weiterentwickelt werden kann.

² Neulich vom französischen Bildungsminister genannte Zahl bei der Feier zum 30-jährigen Jubiläum des Programms.

³ Sie profitieren genauer gesagt vom integrierten Mobilitätsprogramm Erasmus Plus.

betroffenen Beteiligten zu sensibilisieren: Informationszentren, Unternehmen, Jugendliche und ihre Familien.

Wir wünschen uns, dass diese Initiative für die Auszubildenden zu dem wird, was Erasmus heute für die Studenten darstellt. Für die europäische Bürgerschaft steht viel auf dem Spiel. Tatsächlich ist die Meinung, dass diese eine Chance darstellt, ist bei den Personen mit Universitätsabschluss verbreiteter als den anderen Jugendlichen, was auch bei den Kluften zu sehen ist, die unsere Gesellschaften bei der Begeisterung für das europäische Projekt aufzeigen.

Als Konsequenz rufen wir dazu auf, dass:

- dieses Ziel von 50.000 Jugendlichen angehoben wird, um einen „kritischen Masseneffekt“, ähnlich dem Erasmus für Studenten, zu erreichen.
- dieses Instrument sich nicht nur an die beiden Alternativen der Ausbildung im Tertiärbereich richtet, sondern auf alle Bildungsebenen ausgeweitet wird.

Ein Mittel zum Erreichen dieser Ziele wäre eine besondere Aufmerksamkeit auf junge Grenzgänger, die sich in einer privilegierten Talentschmiede befinden.

Zudem ist es unumgänglich, dass die Jugend zusätzlich zur Muttersprache mindestens zwei Sprachen der EU beherrscht. Es lohnt sich zu bemerken, dass Frankreich eine der beiden offiziellen Sprachen der EU ist und in den Publikationen der EU öfter genutzt werden sollte.

Empfehlungen für die europäischen Bürger

- Schaffung einer europäischen Identitätskarte, die alle Bürger zusätzlich zu einer nationalen Identitätskarte innehaben und sich so durchsetzen würde.

- Ermutigung der Mitgliedsstaaten nach jedem Abspielen der Nationalhymne die Europahymne folgen zu lassen.

- Schaffung einer Radiostation „Radio France Europe“ und eines Kanals auf einer Online-Video-Plattform. Diese würden ein besseres gegenseitiges Verständnis der Völker der EU fördern.

- Schaffung der Bedingungen für den Erfolg des neuen Programms Erasmus Pro, beginnend bei den Grenzgängern und mit weiterer Ausdehnung als von der Kommission angekündigt.

ZUSAMMENFASSUNG

Das europäische Projekt ist eine große Herausforderung, die aktueller denn je ist. Gegenüber einer globalisierten Welt, die sich in Kontinentalstaaten strukturiert, ist es undenkbar, dass sich die einzelnen, nicht vereinten Staaten Europas als Gewicht auf dem internationalen Parkett sehen, auf dem sie ihre Interessen verteidigen können.

Aber aufgrund fehlender Vision und Leadership, ist das europäische Projekt langsam vom Weg abgekommen. Es hat sich in zu vielen Aufgaben zu sehr verzettelt und das Essentielle aus dem Blick verloren. Heute droht der EU die Zerstückelung, die Rückkehr zu nationalem Egoismus, basierend auf einem Populismus, der sich die Demagogie zunutze macht.

Der Brexit könnte als heilender Schock dienen, der von einem europäischen „Aufwachen“ begleitet wird. Europa könnte den Sinn des gemeinsamen Interesses wiederfinden und die Erwartungen der Menschen erfüllen, insbesondere der Bedarf an Schutz in einer unsicheren Welt.

Pragmatische Definition der Fahrpläne dieses Aufwachens, was auch der Zweck dieses Berichts ist. Wenn sie umgesetzt und von einem starken politischen Willen getragen werden, können diese Empfehlungen dem europäischen Projekt seine Bedeutung und seinen Sinn zurückgeben.

Europa muss sich als Macht positionieren, um die Schutzerwartung der Bürger zu erfüllen. Es muss wettbewerbsfähiger werden und Arbeitsstellen schaffen. Es muss näher und verständlicher werden und sich auf das Essentielle konzentrieren, indem das Demokratieprinzip ausgelebt und die Werte bestätigt werden.

Dazu schlägt der Bericht eine Methode vor, die zunächst auf dem deutsch-französischen Tandem abgestützt ist, das vor eine historische Verantwortung gestellt ist.

Die Europäische Union muss erneut zu einem Projekt werden, das die Bürger teilen. Europa teilt eine gemeinsame Geschichte, d.h. Werte und eine Lebensart, die es zu verteidigen gilt. Die Europäer müssen – vereint in der zu respektierenden Vielfalt – alle Hindernisse überwinden und das bevorzugen, was sie vereint, stattdessen, was sie auseinander treibt.