



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Mainz, den 23. März 2017

WID - Im Fokus Nr. 17/4

## Weißbuch zur Zukunft Europas

**Anlässlich des bevorstehenden 60-jährigen Jubiläums der Römischen Verträge und des EU-Gipfeltreffens der 27 Staats- und Regierungschefs am 25. März 2017 in Rom hat EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker ein Weißbuch zur Zukunft Europas vorgelegt<sup>1</sup>. Dieses enthält fünf verschiedene, teilweise diametrale Denkansätze, wie sich die EU der 27 bis zum Jahr 2025 weiterentwickeln könnte, um auf diese Weise die Diskussion über den zukünftigen Kurs der EU anzustoßen.**

### I. Szenario 1: Weiter wie bisher

Die EU der 27 konzentriert sich auf die Umsetzung ihrer positiven Reformagenda entsprechend den Politischen Leitlinien der Kommission „Ein neuer Start für Europa“ von 2014 und der von allen 27 Mitgliedstaaten angenommenen Erklärung von Bratislava. Die EU der 27 legt damit ihren Schwerpunkt weiter auf **Beschäftigung, Wachstum und Investitionen**, indem sie den Binnenmarkt stärkt und mehr in die digitale Infrastruktur sowie die Verkehrs- und Energiestruktur investiert. Eine Reform des Beihilferechts stellt sicher, dass 90 % der staatlichen Beihilfemaßnahmen den richtigen Empfänger erreichen. Die **Bekämpfung des Terrorismus** wird entsprechend der Bereitschaft der nationalen Behörden zur Weitergabe nachrichtendienstlicher Kenntnisse verstärkt. In der **Außenpolitik** wird zunehmend mit einer Stimme gesprochen. Der Abschluss von Handelsabkommen weltweit wird aktiv verfolgt.

Die positive Agenda führt weiterhin zu konkreten Ergebnissen, wobei gemeinsame Zielvorstellungen die Grundlage bilden. Die Einheit der EU der 27 bleibt gewahrt, könnte aber bei ernsthaften Differenzen wieder auf dem Spiel stehen. Nur wenn es den **gemeinsamen Willen** gibt, in den wirklich wichtigen Bereichen Ergebnisse liefern zu wollen, kann die Kluft zwischen den Versprechen auf dem Papier und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger geschlossen werden.

### Mögliche Ausblicke:

- Europäerinnen und Europäer können sich in selbst fahrenden, vernetzten Fahrzeugen fortbewegen, stoßen aber aufgrund rechtlicher und technischer Hindernisse an den Grenzübergängen möglicherweise immer noch auf Probleme.
- Europäerinnen und Europäer **passieren die Binnengrenzen regelmäßig ohne Kontrollen**. Verschärfte Sicherheitskontrollen an Flughäfen und Bahnhöfen erfordern jedoch ein frühzeitiges Erscheinen.

### II. Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt

Die EU der 27 wird schrittweise wieder auf den Binnenmarkt ausgerichtet, da die 27 Mitgliedstaaten in immer mehr Politikbereichen nicht in der Lage sind, eine gemeinsame Haltung zu finden. In den Bereichen Migration, Sicherheit oder Verteidigung gibt es **keinen gemeinsamen Willen mehr**, stärker zusammenzuarbeiten. Als

<sup>1</sup> Das „Weißbuch zur Zukunft Europas Die EU der 27 im Jahr 2025 - Überlegungen und Szenarien“ sowie weitere

Unterlagen sind abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/weissbuch\\_zukunft\\_eu27\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/weissbuch_zukunft_eu27_de).

Folge davon treibt die EU der 27 ihre Arbeit in diesen Politikfeldern nicht weiter voran. Neue Herausforderungen werden meist bilateral angegangen. Die Regulierungslast wird deutlich verringert, indem für jede vorgeschlagene Initiative zwei bestehende Rechtsakte zurückgenommen werden.

Das **reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes** wird zur „**Hauptdaseinsberechtigung**“ der EU der 27. Der Schwerpunkt liegt auf dem Abbau von EU-Regulierung. Dadurch bleiben in Bereichen wie Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards sowie Steuern und Verwendung öffentlicher Subventionen Differenzen bestehen oder verschärfen sich. Es entsteht das Risiko eines „Wettlaufs nach unten“. EU-interne Differenzen in Fragen des internationalen Handels erschweren Vertragsabschlüsse mit Partnerländern.

Migration, bestimmte außenpolitische Fragen, aber auch neue Herausforderungen, die gemeinsame Interessen betreffen, werden in zunehmendem Maße bilateral geregelt.

#### Mögliche Ausblicke:

- Regelmäßige **Kontrollen an den Binnengrenzen** behindern Handel und Tourismus. Einen Arbeitsplatz im Ausland zu finden wird ebenfalls schwieriger, und die Übertragung von Pensionsansprüchen in einen anderen Mitgliedstaat ist keine Selbstverständlichkeit. Wer im Ausland krank wird, muss mit hohen Behandlungskosten rechnen.
- Die Europäer halten sich mangels EU-weiter Regeln und technischer Standards bei der Nutzung vernetzter Fahrzeuge eher zurück.

### III. Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr

Die EU der 27 verfährt weiter wie bisher, gestattet jedoch interessierten Mitgliedstaaten, sich zusammenzutun, um in bestimmten Politikbereichen wie Verteidigung, innerer Sicherheit, Steuern oder Soziales gemeinsam voranzuschreiten. Dadurch entstehen eine oder mehrere „**Koalitionen der Willigen**“ und damit neue Gruppen

von Mitgliedstaaten, die spezifische Rechts- und Finanzregelungen miteinander vereinbaren. Wie im Falle des Schengen-Raums oder des Euro kann dies auf dem bestehenden EU-Rahmen aufbauen. Der Status der übrigen Mitgliedstaaten bleibt gewahrt. Es steht ihnen unverändert offen, sich im Laufe der Zeit denjenigen anzuschließen, die weiter gehen.

Als problematisch könnte sich erweisen, dass die EU schwerer verständlich wird als bisher. Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte weisen allmählich Unterschiede auf, je nachdem, ob sie in einem Land, das enger mit anderen zusammenarbeiten will, ausgeübt werden. Transparenz und Rechenschaftspflicht der verschiedenen Entscheidungsebenen geben zu Fragen Anlass. Allerdings schließt sich auch allmählich die Kluft zwischen Erwartungen und Ergebnissen in den Ländern, die mehr wollen und mehr tun.

#### Mögliche Ausblicke:

- Eine Gruppe von Ländern erarbeitet ein gemeinsames „**Wirtschaftsgesetzbuch**“, in dem gesellschaftsrechtliche, handelsrechtliche und vergleichbare Vorschriften harmonisiert werden.
- 15 Mitgliedstaaten richten ein Korps aus Polizeibeamten und Staatsanwälten ein, das bei grenzüberschreitender krimineller Aktivität ermittelt. Sicherheitsrelevante Informationen werden unmittelbar weitergegeben, da nationale Datenbanken vollständig miteinander verknüpft sind.
- In 12 Mitgliedstaaten, die eine Harmonisierung der Haftungsregeln und technischen Standards vereinbart haben, werden vernetzte Fahrzeuge in großem Umfang genutzt.

### IV. Szenario 4: Weniger, aber effizienter

Die EU der 27 konzentriert sich darauf, in ausgewählten Politikbereichen rascher mehr Ergebnisse zu erzielen, unternimmt aber in anderen Bereichen weniger und überlässt diese anderen Bereiche den Mitgliedstaaten.

Für die ausgewählten Politikbereiche werden der EU der 27 **wirkzamere Instrumente** an die Hand gegeben, um gemeinsame Entscheidungen unmittelbar um- und durchzusetzen, so wie es heute bereits in der Wettbewerbspolitik oder bei der Bankenaufsicht geschieht.

Bei der Festlegung neuer Prioritäten bemüht sich die EU der 27 Versprechen, Erwartungen und Ergebnisse besser aufeinander abzustimmen. So intensiviert die EU der 27 ihre Tätigkeiten auf den Gebieten Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung. Sie entwickelt hierzu neue Vorschriften und Durchsetzungsinstrumente, um den **Binnenmarkt in wichtigen neuen Bereichen zu vertiefen**.

Die EU der 27 richtet darüber hinaus ihr Augenmerk auf Exzellenz in Forschung und Entwicklung und investiert in neue EU-weite Projekte zur Unterstützung der Dekarbonisierung und Digitalisierung. Sämtliche Asylanträge werden von einer gemeinsamen Europäischen Asylagentur bearbeitet. Gemeinsame Verteidigungskapazitäten werden eingerichtet.

In geringerem Umfang oder gar nicht mehr tätig wird die EU der 27 in Bereichen wie der Regionalentwicklung, der öffentlichen Gesundheit oder in Teilen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarktes nicht unmittelbar relevant sind.

Bei diesem Szenario würden die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte in den Bereichen, in denen mehr getan wird, gestärkt und in anderen Bereichen abgebaut. Dies hilft, die Kluft zwischen Versprechen und Ergebnissen zu schließen, wenn auch in bestimmten Bereichen Erwartungen unerfüllt blieben. Dies beginnt bereits damit, dass der EU der 27 eine Einigung darüber, welche Bereiche vorrangig sein sollten und in welchen weniger getan werden soll, schwerfällt.

#### **Mögliche Ausblicke:**

- Eine europäische Telekom-Behörde ist befugt, Funkfrequenzen für grenzüberschreitende Kommunikationsdienste

freizugeben, wie sie beispielsweise für die ungehinderte Nutzung vernetzter Fahrzeuge erforderlich sind. Sie schützt außerdem die Rechte von Internet- und Mobiltelefonnutzern unabhängig von deren Aufenthaltsort in der EU.

- Eine neue europäische Agentur zur Terrorismusbekämpfung trägt mit der systematischen Beobachtung und Identifizierung Verdächtiger zur Verhinderung und Prävention schwerer Anschläge bei.
- Die Europäische Grenz- und Küstenwache übernimmt uneingeschränkt das Management der Außengrenzen.

#### **V. Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln**

Die Mitgliedsstaaten beschließen, auf allen Politikfeldern viel mehr gemeinsam zu machen. In der EU der 27 besteht Einvernehmen, dass weder sie noch die europäischen Länder allein ausreichend für die aktuellen Herausforderungen gerüstet sind. Deshalb beschließt man, in allen Bereichen **mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen**.

Auf **internationaler Ebene spricht Europa in Handelsfragen mit einer Stimme** und ist in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten. Das Europäische Parlament hat bei internationalen Handelsabkommen das letzte Wort. Verteidigung und Sicherheit haben Priorität. In vollständiger Komplementarität mit der NATO wird eine Europäische Verteidigungsunion geschaffen. In Sicherheitsfragen wird routinemäßig zusammengearbeitet. Die EU der 27 ist im globalen Kampf gegen den Klimawandel nach wie vor führend und baut ihre Rolle als weltweit größter Geber humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe weiter aus.

Innerhalb der EU der 27 wird stark und ehrgeizig darauf hingearbeitet, den Binnenmarkt in den Bereichen Energie, Digitalisierung und Dienstleistungen zu vollenden. Dank gemeinsamer Investitionen in Innovation und Forschung entstehen mehrere europäische „Silicon Valleys“.

Innerhalb des Euro-Währungsgebiets, aber auch in allen anderen Mitgliedstaaten, die sich anschließen, werden fiskalische, soziale und steuerliche Fragen sowie die europäische Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor wesentlich stärker koordiniert.

Durch dieses Szenario genießen die Bürgerinnen und Bürger mehr Rechte, die sich direkt aus dem Unionsrecht ableiten lassen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangle es an Legitimation bzw. sie hätte den nationalen Behörden zu viel Macht abgenommen.

#### **Mögliche Ausblicke:**

- Europäische Bürgerinnen und Bürger, die sich über ein Vorhaben für ein EU-finanziertes Windkraftanlagenprojekt in ihrer Region beschweren wollen, haben Schwierigkeiten, die richtige Behörde zu erreichen, da sie an die zuständige europäische Stelle verwiesen werden.
- Dank klarer EU-weiter Regeln können vernetzte Fahrzeuge ungehindert in ganz Europa unterwegs sein. Fahrerinnen und Fahrer können sich darauf verlassen, dass eine EU-Agentur die Regeln durchsetzt.

#### **VI. Weiteres Verfahren<sup>2</sup>**

Das Weißbuch soll nach dem Wunsch der EU-Kommission den Anfang eines Prozesses bilden, in dessen Rahmen die EU der 27 die Weichen für die Zukunft der Union stellen. Zur Unterstützung dieses Prozesses wird die EU-Kommission zusammen mit dem EU-Parlament und interessierten Mitgliedsstaaten eine Reihe von **Diskussionsrunden zur Zukunft Europas in europäischen Städten und Regionen veranstalten**.

Ergänzt werden sollen diese Gespräche in den kommenden Monaten durch **verschiedene Diskussionspapiere** zu den Themen Ausbau der sozialen Dimension Europas, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Globalisierung als Chance, Zukunft der Verteidigung Europas und Zukunft der EU-Finzen.

Die Diskussionspapiere sollen ebenfalls unterschiedliche Ideen, Vorschläge, Optionen oder Szenarien für das Europa im Jahr 2025 enthalten, die die Debatte in Gang bringen sollen, ohne jedoch der endgültigen Entscheidung vorzugreifen.

Auf einem **Treffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2017** sollen sodann erste Schlussfolgerungen gezogen werden.

Konkrete Schritte sollen rechtzeitig vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 2019 festgelegt werden.

<sup>2</sup> Eine zeitliche Übersicht über den Weißbuch-Prozess findet sich in Anlage 1 des Weißbuchs (Seite 28).