

**Die Europäische Union
zwischen Krise und Aufbruch –
Wohin driftet Europa?**

**Staatswissenschaftliches Forum e.V.
Tagungsberichte 5/2019**



SWF
Staatswissenschaftliches
Forum e.V.

**Die Europäische Union
zwischen Krise und Aufbruch –
Wohin driftet Europa?**

**Staatswissenschaftliches Forum e.V.
Tagungsberichte 5/2019**

Impressum

S|W|F| Tagungsberichte
5/2019, 5. Jahrgang

HERAUSGEBER

Univ.-Prof. Dr. Herm.-J. Blanke
Prof. Gerald Grusser

REDAKTION

Robert Conrad, M.A.
Staatswissenschaftliches Forum e.V.
c/o Universität Erfurt
Postfach 900221
99105 Erfurt
Telefon: +49 361 737-4750
Fax: +49 361 737-4709
info@swf-forum.de

Dr. Dr. Dietmar Görgmaier, M.A.
Industrie- und Handelskammer Erfurt
Arnstädter Straße 34
99096 Erfurt
Telefon: +49 361 3484-404

BILDNACHWEIS

Seiten: 7, 11, 21, 25, 36, 51, 55, 61, 64, 69, 72, 75, 79, 83, 84, 87, 92, 95, 100 (© iStockPhoto)

DRUCK

Druckhaus Gera GmbH

ISSN 2509-7032

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Industrie- und Handelskammer Erfurt.

S|W|F| Tagungsberichte | Ausgabe 5 | 2019

01	Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union <i>Hermann- Josef Blanke</i>	6
02	Bilanz der Leistungen der Europäischen Union für Wirtschaft und Gesellschaft 20 Jahre nach der Euroeinführung <i>Elmar Brok</i>	20
03	Aufbau der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland – Vorbild für die Europäische Union <i>Dietmar Görgrmaier</i>	28
04	Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon? <i>Simon Bulmer</i>	34
05	Restore credibility and trust by enforcing the rule of a law <i>Christian Calliess</i>	50
06	Institutionen, Strukturen und Debatten in der EU: Warum gibt es keine europäischen Medien? <i>Robert Conrad und Michael Tallai</i>	58
07	Die Integrationsaufgabe der deutschen Wirtschaft als Motor des Europäischen Binnenmarktes nach dem Brexit <i>Gisela Hohensee</i>	68
08	Die Vertiefung der Währungsunion und die Vollendung der Bankenunion aus der Sicht des Deutschen Bundestages <i>Antje Tillmann</i>	74
09	Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion aus Sicht der deutschen Finanzindustrie <i>Achim Oelgarth</i>	82
10	Ein Schaf unter Wölfen? Die Europäischen Union und der Freihandel <i>Gabriel J. Felbermayr</i>	86
11	Zum Wandel der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und die Konsequenzen für Europa <i>Claudia Major</i>	94
12	Zukunftsdebatten der EU: Großer Wurf oder kleinteilige Reformvorschläge <i>Gisela Müller-Brandeck-Bocquet</i>	102

Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union –

Die „Neue Strategische Agenda“ 2019 bis 2024, die der Europäische Rat am 20. Juni 2019 vorgelegt hat,¹ sowie die Politischen Leitlinien für die künftige Europäische Kommission, die Ursula von der Leyen anlässlich ihrer Kandidatur für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission am 16. Juli 2019 präsentiert hat,² beinhalten eine Reihe gemeinsamer Prioritäten. Sie sollen den Anspruch der Union bei der Lösung globaler Probleme verdeutlichen, aber auch dazu beitragen, die zentrifugalen Kräfte innerhalb der Union zu bändigen:

- die Verwirklichung eines klimaneutralen „grünen“ Europas, bei der die Europäische Union eine Vorreiterrolle übernimmt,
- ein faires und soziales Europa, errichtet auf wirtschaftlicher Prosperität,
- die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Wahrung innerer Sicherheit und einer wirksamen Migrationspolitik („Neustart“³),
- die „Werte Europas“, die der Europäische Rat der Demonstration der Einigkeit wegen unter dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit „von allen Mitgliedstaaten und von der EU“ als „umfassend“ zu achten anmahnt⁴ und zugleich im Kontext der Interessen der Union als zu verteidigende Positionen „in einem neuen globalen Umfeld“ ausweist,⁵
- sowie schließlich eine von der Kommissionspräsidentin proklamierte „verantwortungsvolle Führungsrolle“ der Union im Zeichen von Multilateralismus, eines freien und fairen Handels sowie eines integrierten und umfassenden sicherheitspolitischen Konzepts.⁶

Zwei weitere Handlungsfelder, die der Europäische Rat in seiner Agenda unter den Stichworten „Bewältigung der digitalen Revolution“ bzw. der Sorge für die „digitale Souveränität“ sowie als Grundsatz und Modell der europäischen Demokratie nur benennt,⁷ sind im Programm von der Leyens deutlich akzentuiert worden: „die Chancen des digitalen Zeitalters

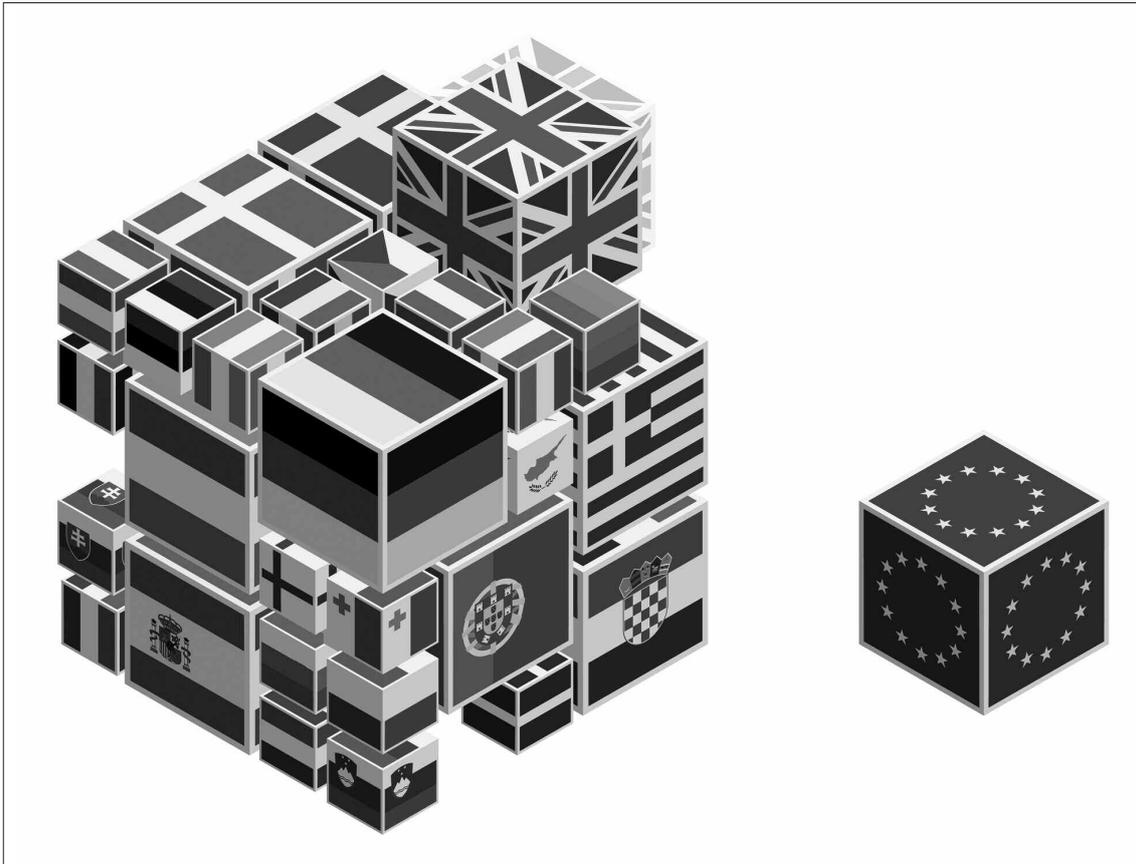
innerhalb sicherer und ethischer Grenzen nutzen“ sowie die europäische „Demokratie nähren, schützen und stärken“.⁸

Im Folgenden sollen sieben Thesen vorgestellt werden, die aus der Sicht des Verfassers für die Fortentwicklung des europäischen Projekts und damit die Zukunftsfähigkeit der Union entscheidend sind. Nicht alle Herausforderungen, mit denen sich die Union konfrontiert sieht, können hier thematisiert werden. Zur Sicherung und Entwicklung der Demokratie auch unter den Bedingungen des digitalen Wandels wird daher auf neuere grundlegende Studien verwiesen.⁹

1. Klimaschutz priorisieren

Das Zieldatum der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum¹⁰ ist in Sicht. Daher muss sich der Blick der Europäer auf den nächsten fünfjährigen Politikzyklus für Europa und den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027 richten. Bereits anlässlich der Strategie „Europa 2020“ hatte der Europäische Rat die Notwendigkeit erkannt, zu einer „globalen und umfassenden rechtlichen Übereinkunft“ zu gelangen, um das „vereinbarte Ziel, den weltweiten Temperaturanstieg, gegenüber den vorindustriellen Werten auf unter 2° C zu begrenzen“, aber auch das Erfordernis, die Entwicklungsländer bei der Bekämpfung des Klimawandels finanziell zu unterstützen.¹¹

Das Klimaschutzübereinkommen von Paris, von 181 Vertragsstaaten ratifiziert, ist als eine koordinierte globale Reaktion auf den Klimawandel zu einem klimapolitisch bereits sehr fortgeschrittenen Zeitpunkt zu bewerten. Es sieht resolute, zügige Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen vor, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um ihn auf 1,5°C zu be-



grenzen (1.5°C pathway). Es enthält ein deutliches Signal zur Dekarbonisierung der globalen Wirtschaft. Als weiteres Ziel legt das Pariser Abkommen fest, in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts weltweit ein Gleichgewicht zwischen den Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken „auf der Grundlage der Gerechtigkeit und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Bemühungen zur Beseitigung der Armut“ zu erzielen. Alle Vertragsparteien müssen bis zum Jahr 2020 eine langfristige Strategie für eine emissionsarme Entwicklung im Bereich der Treibhausgase vorlegen, um so die Vorgaben des Übereinkommens zu verwirklichen.¹²

Der Weltklimarat (IPCC) kommt in einem Sonderbericht (2018) zu dem Schluss, dass bis 2050 die CO₂-Emissionen der gesamten Welt auf null sinken müssten, um die Erderwärmung mit einer 50-prozentigen Chance noch bei 1,5°C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu stoppen.¹³ In einem weiteren Bericht (2019) stellt der IPCC sodann fest, dass seit dem vorindustriellen Zeitalter (1850-1900) die mitt-

lere Temperatur über den Landmassen nahezu doppelt so stark gestiegen ist wie die globale mittlere Temperatur über der Erdoberfläche insgesamt (Land und Meer).¹⁴

Die Union, die für 10% der weltweiten Emissionen verantwortlich ist, sieht sich als „Vorreiterin beim Übergang zu einer Wirtschaft ohne Netto-Treibhausgasemissionen“ und zugleich „weitgehend auf Kurs, um ihre für 2020 gesteckten Ziele hinsichtlich Treibhausgasen, erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu verwirklichen“.¹⁵ Sie hat – wie die Mitgliedstaaten der Union – sowohl das Kyoto-Protokoll als auch das Paris-Abkommen ratifiziert. Im Rahmen der zweiten Kyoto-Verepflichtungsperiode (2013-2020) hat sich die EU zu einer Reduktion der Emission von Treibhausgasen um 20% gegenüber 1990 verpflichtet. Um das Langfristziel einer Senkung der Treibhausgasemissionen der EU um 80% bis 95% bis 2050 zu erfüllen, sollen die EU-internen Treibhausgasemissionen nach einem entsprechenden Ratsbeschluss vom Oktober 2014 bis 2030 um mindestens 40% im Vergleich zu 1990 gemindert werden.¹⁶ Nur

„eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten“ im Europäischen Rat konnte sich allerdings Ende Juni 2019 darauf verständigen, dass „die Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden [muss]“. ¹⁷ Ein einstimmiger Beschluss scheiterte am Widerstand Polens, Tschechiens und Ungarns. Die Staats- und Regierungschefs der Union haben sich auch nicht auf eine Verschärfung des EU-Beitrags zum Paris-Abkommen geeinigt, also des EU-Klimaziels für 2030. In ihren Politischen Leitlinien hat U. v. der Leyen die Union zu Recht gedrängt, hier „weiter und schneller voran[zu]kommen“. ¹⁸ Ob der von ihr (während der ersten hundert Tage ihrer Amtszeit) angekündigte „europäische Grüne Deal“ die Mitgliedstaaten insgesamt dafür motivieren kann, muss indes bezweifelt werden. ¹⁹

Deutschland wird das sich selbst für das Jahr 2020 auferlegte (und über „Kyoto II“ – 34 % – hinausgehende) Emissionsziel – 40% weniger Treibhausgasausstoß als im Jahr 1990 – allerdings deutlich verfehlen. Dies hat eine Debatte über den sofortigen und vollständigen Ausstieg aus der Kohle bei der Stromerzeugung ausgelöst, wie er etwa von der Bewegung „Fridays for Future“ gefordert wird. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ („Kohlekommission“) hat die Stilllegung von Kraftwerkskapazitäten im Einvernehmen mit den jeweiligen Kraftwerksbetreibern empfohlen. Zugleich hat sie darauf hingewiesen, dass es gemäß der aktuellen Reform des – bisher unzureichenden – Europäischen Emissionshandels (EU-EHS – Emissionshandelssystem der Europäischen Union) den Mitgliedstaaten zukünftig ab 2021 möglich sein wird, für Kraftwerksstilllegungen infolge von zusätzlichen nationalen Maßnahmen Emissionszertifikate in einem definierten Umfang aus dem nationalen Versteigerungsbudget zu löschen. Die Kohlekommission empfiehlt, diese Möglichkeit „maximal in Höhe der zusätzlich eingesparten CO₂-Mengen zu nutzen“. ²⁰

Das Europäische Emissionshandelssystem wird in seiner bisherigen Ausgestaltung mit Blick auf die Begrenzung nationaler CO₂-Grenzwerte höchst unterschiedlich eingeschätzt. Während es insoweit teilweise als schlicht „unwirksam“ kritisiert wird, da es

seit 2005 unverändert so angelegt gewesen sei, dass keine Knappheit von Zertifikaten und damit keine Lenkungswirkung hin zur Vermeidung von CO₂-Emissionen habe entstehen können, ²¹ betont die Bundesregierung seine „erhebliche Bedeutung“, die es schon jetzt für die nationalen Klimaziele im Energiebereich entfalte. Obwohl der Emissionshandel als EU-weites Instrument nicht darauf ausgerichtet sei, zielgerichtet in einzelnen Sektoren oder Mitgliedstaaten Emissionssenkungen zu bewirken (und damit die nationalen Klimaziele sicherzustellen), könnten mit dem CO₂-Preis gleichwohl zentrale Preisanreize für derartige Emissionsminderungen auch im grenzübergreifenden Handel von Emissionsrechten geschaffen und damit die Erreichung der nationalen Klimaziele unterstützt werden. ²² Die Reform des EHS war indes überfällig. ²³ Um die Geschwindigkeit der Emissionssenkungen zu erhöhen, wird die Gesamtmenge an Emissionszertifikaten ab 2021 um jährlich 2,2% gegenüber zur Zeit 1,74% verringert. Doch wird dieser lineare Reduktionsfaktor nicht ausreichen, um das für 2050 vereinbarte EU-Klimaziel zu erreichen. Der Faktor müsste bei 2,4%, wenn nicht gar bei 2,6% liegen. ²⁴

Auch für die nicht unter das EU-EHS fallenden Sektoren wurden nationale Treibhausgasminderungsziele festgelegt und Rechtsvorschriften eingeführt, die sicherstellen, dass in der EU die Senken „Land“ und „Wälder“ ²⁵ erhalten bleiben. Auch hier sind indes hinsichtlich der Bewirtschaftung dieser Flächen alarmierende Ergebnisse festzustellen: Die Land- und Forstwirtschaft steuert nach den Forschungen des Weltklimarates weltweit rund 23% der vom Menschen verursachten Treibhausgase bei. ²⁶ Trotz der umfangreichen internationalen Bemühungen und völkerrechtlichen Verhandlungserfolge ist nüchtern festzustellen, dass dem Klimawandel bis jetzt tatsächlich – also im Handeln der Staaten und ihrer Bürger – keine adäquaten Gegenmaßnahmen entgegengesetzt wurden. Noch eine weitere Einsicht erscheint mit Blick auf die Energiewende unverzichtbar: An die Stelle der volkswirtschaftlich ineffizienten und verteilungspolitisch bedenklichen Subventionierung der erneuerbaren Energien im Stromsektor („Einheitliches-Energien-Gesetz“ – EEG) sollte ein über alle Sek-

toren des Energieverbrauchs einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen treten. Die Präsidentin der Kommission²⁷ sieht ebenso wie die Kommission Juncker²⁸ und Wirtschaftsweise²⁹ eine CO₂-Bepreisung als das unabweisbare Grundinstrument der Steuerung an, um die Verbraucher in der Union zu einer Einsparung von Emissionen anzuhalten. Ein einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen, auch in Form einer erhöhten Energiesteuer, scheint ein wirksames Instrument zu sein, um negative Umweltauswirkungen zu sanktionieren und die Steigerung der Energieeffizienz, die Minderung der Treibhausgasemissionen und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft in den Mittelpunkt zu stellen. Das einheitliche Preissignal sollte möglichst dadurch umgesetzt werden, dass der EU-weite Emissionshandel auf den Verkehrs- und Wärmesektor sowie alle anderen Bereiche ausgeweitet wird, die noch nicht darin eingebunden sind.³⁰ Um eine Verlagerung von CO₂-Emissionen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, soll eine Grenzsteuer eingeführt werden.³¹

Die politischen Forderungen weisen hinsichtlich der Bepreisung von CO₂ eine Spannbreite zwischen 35 Euro zusätzlich pro Tonne CO₂ (BM´in S.Schulze) und 180 Euro (Fridays for Future) pro Tonne auf. Schon der Akzeptanz dieser umweltpolitischen Steuerung auf Seiten der Unionsbürger wegen, muss die Umweltbesteuerung sozial gerecht – etwa im Wege einer abgabeneutralen ökologischen Steuerreform im Energiesektor auch durch Steueranreize – ausgestaltet werden. Die Einbindung der Sozialpartner in die Ausarbeitung solcher Maßnahmen ist deshalb unabweisbar. Zudem muss ordnungspolitisches Denken ein zentraler Baustein der Klimapolitik bleiben, um die Energiewende, also den kompletten Umbau des Energieversorgungssystems zwecks drastischer Rückführung der Nutzung fossiler Ressourcen, erfolgreich zu gestalten. Eine staatliche Detailsteuerung würde zu Misserfolg führen. Der Staat hat die Aufgabe der Rahmensetzung, etwa bei dem Aufbau der Übertragungsnetze, wenn es um Details wie etwa die Vermeidungstechnologie geht, muss er sich hingegen im Sinne arbeitsteiliger Organisation und damit der Kostendeckelung auf die Informationen der dezentralen Akteure verlassen.

Umweltschützer haben im Jahr 2019 den 29. Juli zum Erdüberlastungstag (Earth Overshoot Day) erklärt. An diesem Tag – abermals früher als im Vorjahr – gelten hiernach alle weltweit verfügbaren und erneuerbaren Ressourcen im Jahr 2019 als verbraucht, so dass eine Regenerierung des Ökosystems der Erde bei stetig wachsender Weltbevölkerung (2019: 7,67 Milliarden Menschen) in diesem Zeitraum nicht mehr möglich ist. Die gesamte Menschheit nutzt den Planeten 1.75 Mal schneller als er sich selber regenerieren kann.³² Am Einsatz der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten für Klima-, Umwelt- und Energiepolitik werden junge Europäer – vor allem in Dänemark, Schweden, Finnland, Irland, Luxemburg, Deutschland, Belgien, Niederlande und Frankreich³³ – die Glaubwürdigkeit des Staatenverbundes messen und danach bestimmen, in welchem Maße sie sich für seinen Ausbau hin zu einer politischen Gemeinschaft engagieren.³⁴

2. Die „Europäische Säule sozialer Rechte“ ins Werk setzen – aber wie?

Unter den Problemen, die die Unionsbürger auf nationaler Ebene bewegen, teilen sich drei Items den ersten Rang: Arbeitslosigkeit, steigende Preise/ Inflation/ Lebenshaltungskosten sowie Gesundheit und soziale Sicherung. Diese Themen wurden im Juni 2019 jeweils von 21% der Europäer, also von etwas mehr als einem Fünftel der Befragten, als „wichtig“ bezeichnet.³⁵ Die soziale Gestaltung der europäischen Integration steht neben der Klimapolitik als Zielvorgabe im Zentrum der politischen Leitlinien einer künftigen Europäischen Kommission.

Die Europäische Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und der Kommission in Göteborg unterzeichnet wurde, beinhaltet Grundsätze und Rechte, die „im Europa des 21. Jahrhunderts für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme“ als „unerlässlich“ angesehen werden.³⁶ Ihr stabilitätsichernder Auftrag ist „in besonderem Maße“ für das Euro-Währungsgebiet konzipiert, doch an alle Mitgliedstaaten gerichtet.³⁷ Es werden einige Rechte bekräftigt, die bereits Teil des Besitzstands der Union

sind. Zudem kommen neue Grundsätze hinzu, die auf Herausforderungen im gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Bereich abzielen.

Dabei sind sich die Urheber darüber bewusst, dass „zuerst auf der geeigneten Ebene entsprechende Maßnahmen oder Rechtsvorschriften angenommen werden [müssen]“, damit die Grundsätze und Rechte durchsetzbar sind.³⁸ Im Kern stellt sich allerdings die Frage, inwieweit diese Ziele eines sozialen Europas angesichts der lediglich geteilten Zuständigkeit der Union auf dem Gebiet der Sozialpolitik (Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV) umsetzbar sind.³⁹ Während die Union über keine entsprechenden Kompetenzen verfügt, um „soziale Gerechtigkeit“ und sozialen Ausgleich herzustellen, spielt das Ziel des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (Art. 153 AEUV)⁴⁰ eine herausragende Rolle und tritt neben den an die Union gerichteten Auftrag, die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt herzustellen (Art. 157 AEUV). Indes kann sich die Union auch beim Erlass von Maßnahmen des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer nur auf fragmentierte Zuständigkeiten stützen (etwa hinsichtlich der Arbeitssicherheit und der Arbeitsbedingungen). Die Befugnisse der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, bleiben hiervon unberührt. Zudem ist anerkannt, dass die Zuständigkeit der Union auf eine bloße Unterstützung der Mitgliedstaaten, also auf eine Ergänzung ihrer Tätigkeit, beschränkt ist.⁴¹

Der Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte schlägt u.a. einen Mindestlohn für alle Mitgliedstaaten sowie die Einführung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung vor.⁴² Die neue Kommissionspräsidentin sieht bei der Festlegung eines Mindestlohns die Sozialpartner in der Pflicht, einen ländergerechten Mindestlohn im sozialen Dialog auszuhandeln. Denn eine Kompetenz der Union zur Festsetzung von Mindestlöhnen kann nicht den Verträgen entnommen werden (Art. 153 Abs. 5 AEUV) und ist auch mit Blick auf die Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit als zweifelhaft anzusehen. Ohne einen lenkenden europäischen Rahmen wird dieses sozialpolitische Projekt auf europäischer Ebene

aber nicht umsetzbar sein.

Bei einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung geht es im Kern darum, die nationalen Arbeitslosenversicherungen in Zeiten schwerer Wirtschaftskrisen durch einen gemeinsamen Fonds zu unterstützen.⁴³ Ihre Einführung ist umstritten. Ökonomisch erscheint der Vorstoß bedenkenswert, weil eine solche Versicherung bei makroökonomischen Schocks eine bedeutende Auffangwirkung entfalten und so das Euro-Währungsgebiet vor den Folgen einer schweren Wirtschaftskrise schützen könnte.⁴⁴ Ein wesentlicher Kritikpunkt an einer europaweiten Rückversicherung im Fall der Arbeitslosigkeit bildet indes die Sorge, dass hierdurch permanente Transferzahlungen notwendig würden, die vor allem wirtschaftlich starke Länder wie Deutschland träfen.⁴⁵ Dagegen bescheinigt eine im Mai 2019 vom ifo-Institut vorgelegte Studie über mögliche Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung eine „signifikante Stabilisierung im Vergleich zu rein nationalen Arbeitslosenversicherungen.“⁴⁶ Die Arbeitslosenrückversicherung hat das Potenzial als ein weiteres fiskalisches Stabilisierungsinstrument die Finanzstabilität in der Eurozone zu sichern. Es sollten aber Vorkehrungen getroffen werden, um im Fall ihrer Einführung Marktdisziplin und Risikoteilung zu gewährleisten.

3. Die Wirtschafts- und Währungsunion ausbauen

Auch über zehn Jahre nach dem Ausbruch der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise bildet die umfassende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) aus der Sicht von Jean-Claude Juncker das „Kernstück des europäischen Projekts“.⁴⁷ Die Mitgliedstaaten mussten in der Amtszeit dieser Kommission (2014-2019) nicht nur die Stabilität und Integrität des Euro-Währungsgebiets wahren, sondern auch die Schwachstellen in der Architektur des einheitlichen Währungsraums ausbessern. Vor diesem Hintergrund haben die fünf Präsidenten im Juni 2015 die Agenda für eine Vertiefung der WWU angestoßen.⁴⁸ Nach zahlreichen



Reformmaßnahmen von Union und Mitgliedstaaten, die etwa den Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Einführung zahlreicher Schlüsselemente der Bankenunion sowie die Vollendung der Kapitalmarktunion betrafen, ist der politische Wille der Mitgliedstaaten erlahmt, weitere Anstrengungen zu unternehmen.

Um die WWU langfristig zu vollenden und den im Bericht der fünf Präsidenten vorgegebenen Zeitplan bis 2025 einzuhalten, forderte Juncker die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten anlässlich einer am 22. Juni 2019 veröffentlichten Evaluierung auf, „entschlossener gemeinsame Anstrengungen“ zur weiteren Reform der WWU zu unternehmen.⁴⁹ Dabei geht es um die Einführung eines Eurozonenbudgets, den Umbau des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds und seine Überführung in das Unionsrecht sowie die Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion. Ein Europäischer Währungsfonds könnte bei der Finanzierung gemeinsamer Innovationsprojekte der Eurozone eine Schlüsselrolle spielen.⁵⁰ Im Ergebnis verdichten sich die einzelnen Maßnahmen und Vorschläge zu einer Strategie, um

die wirtschafts- und haushaltspolitische Konvergenz zwischen allen Mitgliedstaaten der Union zu fördern und die ökonomischen und rechtlichen Bedingungen für eine Erweiterung der Eurozone zu schaffen. Doch müssen die Mitgliedstaaten dafür zunächst ihre politische Uneinigkeit über den künftigen Kurs überwinden. In einer Sackgasse befinden sich die Verhandlungen vor allem angesichts der Furcht der nord- und osteuropäischen Staaten, für die aufgelaufenen Schulden anderer (südeuropäischer) Mitgliedstaaten einstehen zu müssen.

Die Vorschläge zur Weiterentwicklung der WWU, allen voran ihre Ausdehnung auf die noch außerhalb der Eurozone stehenden Mitgliedstaaten, scheinen der Devise „jetzt erst recht“ zu folgen und darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz Europas zu stärken. Inwieweit sie den Interessen der Unionsbürger dienen, versteht sich indes keineswegs von selbst. Die Europäische Kommission wird stärker auf die nationalen Befindlichkeiten eingehen müssen als dies in den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration erforderlich war. In den acht Ländern der Europäischen Union, die nicht der Eurozone angehören, ist das Meinungsbild in der

Bevölkerung hinsichtlich einer Übernahme des Euro als Währung eher uneinheitlich. Die gegenwärtigen Regierungen in Polen und Ungarn lehnen eine Einführung des Euro ab. Auch die Haltung Schwedens sowie Dänemarks zeigt, dass die Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und die angestrebte Konvergenz Europas keine ausreichenden Anreize bilden, um die Skepsis der Bevölkerung gegenüber dem befürchteten europäischen „Superstaat“ zu überwinden. Ungeachtet dieser von einzelnen Mitgliedsstaaten bezogenen Positionen ist festzustellen, dass durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und des daraus folgenden Wegfalls seiner Bevölkerung aus der Berechnung der doppelten qualifizierten Mehrheit sich der Bevölkerungsanteil der Eurozonen-Mitglieder im Rat erhöhen wird. Die 19 Staaten der Eurozone (Euro-19) werden in diesem Organ nach dem „Brexit“ 70,4% der Mitgliedstaaten und 76,5% der Unionsbevölkerung repräsentieren. Sie erhalten damit innerhalb der Union ein größeres Gewicht.

Erst recht stellt sich die Frage, ob und wie eine stärkere Vergemeinschaftung der europäischen Wirtschaftspolitik gelingen kann, wenn dieser Ansatz über eine bloße Koordinierungsrolle der Union hinsichtlich der nationalen Wirtschaftspolitiken hinausgehen soll. Ein erster Schritt läge darin, zumindest den völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag) in das Unionsrecht zu überführen. Auch eine stärkere rechtliche Kontrolle seitens des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Einhaltung der nationalen Haushaltsverpflichtungen wäre anlässlich einer solchen „Reparatur“ des Fiskalpaktes (B. de Witte) geboten. Mit jeder weiteren Integration der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemäß der Gemeinschaftsmethode sind aber tiefgreifende Einschnitte in die Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente verbunden. Gleichwohl erscheinen mittelfristig selbst Schritte geboten, die der Union die Zuständigkeit für die *rechtsverbindliche* – mithin nicht nur empfehlende – Festlegung der Grundzüge einer (dann) „europäischen Wirtschaftspolitik“ geben, um so die Unvollkommenheit der institutionellen Ausgestaltung der

WWU und damit ihre Krisenanfälligkeit zu verringern. Ohne eine Vertragsänderung ist dies indes nicht realisierbar. Die Eskapaden der italienischen Regierung unter Ministerpräsident G. Conte anlässlich der Haushaltsplanung für das Jahr 2019 haben abermals deutlich gemacht, wie sehr einzelne Mitgliedstaaten in populistischer Absicht dazu neigen, eine Überschuldung des nationalen Haushalts zwecks Finanzierung bloßer Konsumausgaben – anstatt von Investitionsausgaben – in Kauf zu nehmen.

4. Supranationalität stärken

In einem Interview in „Die Welt am Sonntag“ vom 10. März 2019 hat die Vorsitzende der CDU, A. Kramp-Karrenbauer, die Ansicht vertreten: „Unser Europa sollte daher auf zwei *gleichberechtigten* Säulen der intergouvernementalen Methode und der Gemeinschaftsmethode stehen.“ Am 2. November 2010, also in einem frühen Stadium der Polykrise, hatte Bundeskanzlerin A. Merkel vor dem Europakolleg in Brüssel in Übereinstimmung mit dem damaligen Ratspräsidenten H. van Rompuy in anderer Gewichtung der beiden Integrationsmethoden erklärt: “[...] Ich finde einen koordinierten europäischen Standpunkt nicht nur, indem ich die Gemeinschaftsmethode anwende, sondern ich finde einen gemeinsamen europäischen Standpunkt manchmal auch, indem ich die intergouvernementale Methode anwende. Wichtig ist, dass wir in wichtigen Fragen gemeinsame Standpunkte haben.“ Die Anhänger der zwischenstaatlichen Methode einerseits („Intergouvernementalisten“) und die „Wahrer und Bewahrer der Gemeinschaftsmethode“ wollte sie nicht gegeneinander ausgespielt sehen. „Denn nur gemeinsam können wir das Europa der Bürger bilden.“

Die Gemeinschaftsmethode als supranationales Beschlussverfahren im (Minister-)Rat der Europäischen Union erleichtert die Entscheidungsfindung und stärkt somit die Handlungsfähigkeit der Union. So viel Supranationalität wie möglich, so wenig intergouvernementale Zusammenarbeit wie nötig bedeutet, dass das Prinzip der Einstimmigkeit bei Abstimmungen im (Minister-)Rat der Europäischen Union seit dem Vertrag von Lissabon weitgehend

überwunden ist und hier stattdessen das Prinzip der qualifizierten Mehrheit gilt. Es besagt, dass 55 % der Mitgliedstaaten einem Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zustimmen (in der Praxis bedeutet dies 15 von 27) *und* diese unterstützenden Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen müssen. Eine (in der Praxis schwer erreichbare) Sperrminorität muss von mindestens vier Ratsmitgliedern gebildet werden, die zusammen mehr als 35 % der EU-Bevölkerung vertreten. Zusammen mit dem Vereinigten Königreich verfügen Deutschland, die Niederlande, Österreich und Finnland über eine solche Sperrminorität. Sie geht mit dem Vollzug des Brexits verloren, während der „mediterrane Block“ seine Sperrminorität ausbauen kann („Mediterranisierung der Union“).

Das Bekenntnis zur Supranationalität beinhaltet die Forderung, auch einige jener Politikbereiche, in denen die Union bisher nur über eine begrenzte Kompetenzausstattung verfügt und die daher noch nicht der Gemeinschaftsmethode folgen, mittelfristig dem supranationalen Verfahren durch die Nutzung der „Brückenklausel“ (Art. 48 Abs. 7 EUV) zu unterwerfen. Dies gilt in besonderem Maße für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die gegenwärtig gemäß dem Unionsvertrag von Lissabon „vom Europäischen Rat und vom Rat“ im Regelfall „ *einstimmig* festgelegt und durchgeführt wird“. Das politisch Machbare und das mittels einer solchen Vertragsausschöpfung Mögliche dürfen dabei freilich nicht aus dem Blick geraten. Umstritten ist namentlich der Vorschlag der Juncker-Kommission, in einem Vier-Stufen-Plan die bisher verpflichtende Einstimmigkeit im Bereich der Steuerpolitik zu überwinden.

Die außenpolitischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Union, wie sie immer wieder zu Tage treten, werden nicht von heute auf morgen weggezaubert werden können. Gewiss ist aber auch, dass die Europäische Union nicht als global player auftreten und außenpolitische Standpunkte – insbesondere in den Vereinten Nationen – in überzeugender Weise vertreten kann, solange es den Mit-

gliedstaaten nicht gelingt, gemeinsame außenpolitische Grundpositionen zu entwickeln. Das „Wegducken“ der EU-Mitgliedstaaten während der Jahre des Syrienkrieges bildet hierfür den wohl stärksten Beleg.

5. Nationale Identität unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit maßvoll behaupten und europäische Identität kraftvoll entwickeln

a) Die Identität der nationalen Verfassungen schützen

Der Begriff der nationalen Identität (Verfassungsidentität) ist in der Rechtsprechung verschiedener mitgliedstaatlicher Höchstgerichte in den letzten Jahren zu einem vieldiskutierten Topos herangereift. Treibende Kraft ist dabei die unionsbezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der dem nationalen Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht erteilte Auftrag, im Rahmen der europäischen Integration die Verfassungsidentität des Grundgesetzes zu schützen („Integrationsverantwortung“) stellt sich ebenso wie der vom Bundesverfassungsgericht reklamierte Anspruch, „die Feststellung des unantastbaren Kernbereichs der Verfassungsidentität [zu treffen] und die Prüfung [vorzunehmen], ob [eine] Maßnahme der Union (in der vom Europäischen Gerichtshof festgestellten Auslegung) in diesen Kernbereich eingreift,“⁵¹ als ein defensives Konzept dar („Widerstandsformel“⁵²). Schon angesichts seiner Verankerung in der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG ist es nicht darauf angelegt, Integrationspielräume zu öffnen. Vielmehr zieht der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts dem Integrationsgesetzgeber durch die Ausfüllung der „Identität“ mit unantastbaren Verfassungsgehalten eine deutliche souveränitätsschützende Grenze.

Inzwischen ist unter der Vorhut des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsidentität in der Rechtsprechung anderer mitgliedstaatlicher Höchstgerichte zu einem Sammelbegriff für unterschiedliche Schutzkonzepte geworden.⁵³ Stets geht es darum, bestimmte – oftmals aus einer Interpretation von

Grundnormen der jeweiligen nationalen Verfassung gewonnene – Bereiche der „souveränen“ Entscheidung des nationalen Gesetzgebers der europäischen Integration sowie dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts vor dem gesamten mitgliedstaatlichen Recht zu entziehen. Nach diesem souveränitätsorientierten Identitätskonzept ist auf die verfassungsrechtlichen Besonderheiten der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Angelegenheiten, die in den Kernbereich der staatlichen (identitätsbildenden) Souveränität oder der Menschenwürde fallen, dürfen der politischen Entscheidung zugunsten einer fortschreitenden Integration nicht unterworfen werden.

Nach der rechtsdogmatischen Ausbuchstabierung der grundgesetzlichen Ewigkeitsgarantie in Verbindung mit dem Demokratieprinzip, dem Wahlrecht der Bürger und ihrem „Anspruch auf Demokratie“ kraft des in der Würde des Menschen wurzelnden Kerns des Demokratieprinzips⁵⁴ begrenzt die Verfassungsidentität das Staatsziel der Europaoffenheit des Grundgesetzes⁵⁵ und damit die Reichweite der Beteiligung Deutschlands am Prozess der europäischen Integration.⁵⁶

Bei diesem struktursichernden Ansatz bleibt der Inhalt der Verfassungsidentität trotz aller Vergleichbarkeit der Verfassungsgrundsätze, die die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte zum unverletzlichen Kern nationaler Verfassungshoheit zählen,⁵⁷ ungewiss.⁵⁸ Denn die Konkretisierung dieser Identität trägt zugleich dezisionistische Züge. Dies auch deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht seit der Entscheidung im OMT-Verfahren⁵⁹ die „Identitätskontrolle“ von der unionalen Pflicht abkoppelt, die „jeweilige nationale Identität“ der Mitgliedstaaten zu „achten“ (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative EUV).

Ein Wechselspiel des Identitätsschutzes auf nationaler und supranationaler Ebene im *rechtlichen* Sinne würde indes die Bereitschaft der nationalen Höchstgerichte fordern, die Bausteine des mitgliedstaatlichen Identitätsschutzes dem Gerichtshof der Europäischen Union mit dem Ziel einer Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit dem inhaltlich ganz anders besetzten Konzept des Schutzes der nationalen Identität der Mitgliedstaaten seitens der Union (Art. 4

Abs. 2 EUV) vorzulegen (Art. 267 AEUV). Ein solches Vorlageverfahren schließen die nationalen Höchstgerichte indes aus und betrachten mithin nicht nur diese verfassungsrechtlichen Maßstabsnormen, sondern auch die auf ihrer Grundlage gewonnenen Ergebnisse – sei es bei der Kontrolle von Vertragsänderungen oder von hoheitlichen Einzelmaßnahmen der Union – als integrationsfeste Reservate. Damit verteidigen sie nicht nur die eigene Verfassungsgerichtsbarkeit,⁶⁰ sondern markieren zugleich den sogenannten „europäischen Verfassungsverbund“ als ein Netzwerk vornehmlich *faktischer* Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Verfassungsordnungen.⁶¹

So wie „Kunst und Kultur“ zu bedeutungsschweren Begriffen im Zeichen der 1871 errungenen Reichseinheit aufstiegen und die „Kulturation“ im Sinne Herders und Fichtes zu einem integrierenden Konzept werden sollte,⁶² so soll der nur auf den ersten Blick entpolitisierte Begriff der „Verfassungsidentität“ den Staat als organisierte Machteinheit⁶³ vor supranationalen Einbrüchen in die nationale Verfassungssubstanz und damit vor staatlicher Desintegration im Rahmen europäischer Integration schützen. Dieses Konzept ist durch einen aufklärerischen „Verfassungsoptimismus“ geprägt, also von der Überzeugung eines Fortschreitens der den Staat verstetigenden Verfassung „zum Besseren“. Dieser Prozess bedarf, so die Verteidiger der Verfassungsidentität, eines „Elementarbestands unverzichtbarer Regeln“, der nicht gefährdet werden darf.⁶⁴ Doch begibt sich das Gericht mit seinem Verständnis der „Großformel“⁶⁵ auch in seinem Verhältnis zum Luxemburger Gerichtshof auf einen waghalsigen Pfad. Denn es steht in der Gefahr, bereits in der Normallage einer fortschreitenden europäischen Vergemeinschaftung von Politiken „die letzten Trümpfe der Verfassung auszuspielen“, und muss doch wissen, dass es in seiner richterlichen Kontrollfunktion den Rückgriff auf die „verfassungsrechtlichen Schlussbausteine“ selbst in Angelegenheiten, die auf europäischer Ebene (währungs-)politische Entscheidungen (etwa der EZB) mit großer Tragweite für das politische Schicksal der Mitgliedstaaten erfordern, nicht unbegrenzt vornehmen kann.⁶⁶

b) Die politisch-kulturelle Identität der Mitgliedstaaten achten

Von diesem Konzept der Verfassungsidentität zu unterscheiden, ist die Wahrung der politisch-kulturellen Identität der Mitgliedstaaten, ein politisches Programm, das sich in rechtsstaatlich bedenklichen Aktionen der Regierungen Polens, Ungarns, Tschechiens, Sloweniens und Italiens namentlich im Bereich der Flüchtlingspolitik zu einem Kampfbegriff entwickelt hat. Zutreffend wurde insoweit diagnostiziert: „Die Identität der Staaten ist unterschätzt worden“ (F. Fukuyama).

Die gestiegene Beteiligung der Bürger bei der Wahl des Europäischen Parlaments im Mai 2019 kann nicht darüber hinwegsehen lassen, dass die Union anders als der Nationalstaat in die „Tiefenschichten des kollektiven Unbewussten“ (O. Deppenheuer) ihrer Bürger bis heute nicht eingedrungen ist. Dominant blieben auch bei dieser Wahl Themen der nationalen Politik und damit häufig die innenpolitische Polarisierung. Es muss bei der weiteren Gestaltung der europäischen Integration stärker als bisher gelingen, rationale wie emotionale, regionale wie nationale, rechtliche wie ökonomische, bündische wie homogene Elemente der Staaten und Völker der Union als Basis künftiger Politik anzuerkennen und zum Ausgangspunkt des Wachstums gemeinschaftlicher Einheit zu machen.⁶⁷ „Einheit in Vielfalt“ muss im konkreten Konfliktfall ausbuchstabiert werden, ohne dass die Basis der gemeinsamen Werte der Union erschüttert werden darf, wie dies in der Politik des ungarischen Ministerpräsidenten V. Orbán und des polnischen Parteivorsitzenden Jaroslaw Kaczyński zu beobachten ist. Rechtsstaatliche Grundsätze, namentlich das Prinzip der Gewaltenteilung, bilden somit die Schranken der Identitätsbehauptung eines jeden Mitgliedstaates. Die politischen und rechtlichen Hindernisse, den Respekt für diese Werte gegenüber diesen illiberalen Demokratien Mittelosteuropas einzufordern (Art. 7 EUV), haben zu einem Verlust an normativer Identität der Union geführt, der nur von und in den Mitgliedstaaten selbst überwunden werden kann. Die Völker Europas und nicht die Brüsseler Organe, die Vitalität der dem Gesamt-

interesse der Union verpflichteten nationalen Identitäten und nicht die Vermehrung der Mitgliedsländer müssen freilich Tempo, Intensität und Grenze der Vereinigung Europas bestimmen.

In diesem Kontext gewinnt auch der *politische* Grundsatz der Subsidiarität an Bedeutung – nämlich als Grundsatz der Kompetenzverteilung und nicht nur, wie in den Unionsverträgen seit 1993 normiert, als Grundsatz der *Ausübung* der auf die Union bereits jenseits ihrer ausschließlichen Befugnisse übertragenen Kompetenzen. Mit J.- C. Juncker gesprochen, muss die Union „groß in großen Dingen [sein] und klein, zurückhaltend, timide fast in kleineren Dingen“.

c) Die Identität der Europäischen Union erfahrbar machen

Für die Europäische Union ist das Postulat, eine Wertegemeinschaft zu bilden, ein Eckpfeiler ihrer Identitätspolitik. Beschworen wird in politischen Erklärungen und rechtlichen Vereinbarungen (wie etwa im Vertrag der deutschen Regierungskoalitionäre 2018) „eine gemeinsame europäische Identität und der Zusammenhalt in einem freiheitlichen und demokratischen Europa“. Doch sind die universellen Werte einer liberalen Demokratie immer eng mit den spezifisch historisch-kulturellen Zusammenhängen des jeweiligen Mitgliedstaates verweben. Daraus können sich Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten entwickeln. Auch wenn Europas Symbole täglich erfahren werden könnten, scheint die Sinnvermittlung (durch die symbolischen Repräsentationen) auch an der mangelnden Kommunikation der Unionsbürgerinnen und -bürger untereinander zu scheitern. Die Europäer können nicht in einer Sprache sprechen und werden dieses Kommunikationsdefizit wohl nur in dem Maße überwinden, in dem sie polyglott sind und – Absurdität des „Brexit“ – das Englische als *lingua franca* anerkennen. Denn nur sehr bedingt kann sich eine europäische Kommunikationsgemeinschaft aus den jeweiligen Muttersprachen heraus entwickeln.

Auf einer anderen Ebene finden die öffentlichen Akteure zu keiner kohärenten europäischen Symbolsprache. In den Krisen der Europäischen Union ist

dies offenkundig geworden. So bleiben die in symbolischen Formen verschlüsselten Botschaften weitgehend codiert. Aus diesem Grund bleibt es fraglich, ob die derzeitige europäische Kollektivsymbolik – etwa in Form des „Europatages“ oder der „Europahymne“ – ausreicht, um europäische Identität zu stärken.⁶⁸ Ein zentrales Element identitätsstiftender Verständigung ist daher die Begegnung der Europäer in ihrem alltäglichen Gespräch.

6. Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten als Chance begreifen

Die Europäische Union wird insgesamt nur dann fortschreiten können, wenn einige Mitgliedstaaten als Pioniere voranschreiten und eine Vertiefung der Union in Politiken unternehmen, die in den Kompetenzbereich des Staatenverbundes fallen. Der Aachener Vertrag, durch den im Januar 2019 der Élysée-Vertrag von 1963 auf eine neue Stufe gehoben wurde, aber auch das am 20. März 2019 vom Bundestag ratifizierte Deutsch-Französische Parlamentsabkommen sind insoweit wichtige Schritte.

Die Gründung der „Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung“ ist deshalb von großer Bedeutung, weil diese binationale „Kammer“ dazu beiträgt, Maßnahmen im Rahmen der europäischen Integration durch eine transnationale Kooperation zwischen den beiden Gründerstaaten demokratisch zu legitimieren. Das Europäische Parlament verfügt unbeschadet seines seit 1993 schrittweise gewachsenen Einflusses im Gesetzgebungsverfahren der Union schon mangels einschlägiger Entscheidungsbefugnisse nicht über einen ausreichenden legitimatorischen Kredit, um ohne die Einbeziehung der nationalen Parlamente eine stärkere Integration etwa der Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschafts- und Währungspolitik der Union demokratisch mitgestalten zu können. In Bereichen, in denen angesichts der begrenzten Kompetenzausstattung der Union nicht supranational, sondern nur intergouvernemental, also zwischenstaatlich, gehandelt werden kann, steht ehemals die europäische Rolle der nationalen Parlamente im

Vordergrund. Die Versammlung französischer und deutscher Parlamentarier könnte zum Ausgangspunkt werden, um eine engere Zusammenarbeit der Parlamente der Währungsunion zu institutionalisieren, womöglich bis hin zur Bildung eines Gemeinsamen Ausschusses der Volksvertretungen der Eurozone.⁶⁹

Ein zentrales Anliegen der verstärkten Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten muss es sein, dass ihre Kooperationen allen anderen offenstehen, soweit sie sich an dieser Politik im kleineren Kreis aktiv beteiligen wollen. Die europäische Migrationskrise sollte zu einem Signal für aufnahmewillige Mitgliedstaaten werden, auch auf dem Gebiet der Seenotrettung durch abgestimmte Maßnahmen voranzugehen, die die Regelungen des noch unausgereiften Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beachten.

7. Eine Union bauen, die Bürgernähe durch Handlungsfähigkeit beweist

Nach dem Willen der Juncker-Kommission soll bis 2025 eine „stärkere, enger vereinte und demokratischere Union“ entstehen. Einen geeigneten Rahmen, um die Herausforderungen der nächsten halben Dekade mittelfristig durch Maßnahmen der Union zu meistern, bietet ein integrationspolitisches Konzept, das von drei Grundsätzen geleitet ist:

- Weniger ist mehr – oder: weniger, aber effizienter. Die Union muss sich auf die zentralen politischen Herausforderungen und Belange der Mitgliedstaaten gemäß ihren Zuständigkeiten konzentrieren und das europäische Gemeinwohl – namentlich bei der Umsetzung hoher menschenrechtlicher, klima- und umweltpolitischer Standards – bürgernah gestalten. Zugleich muss sie auch durch eine gerechte Handelspolitik Verantwortung für die Entwicklungschancen der wirtschaftlich schwächeren Staaten des globalen Südens übernehmen.
- Einzelne Mitgliedstaaten, die zur Verwirklichung der Ziele der Union mehr tun wollen, sollen mehr tun und dabei ihre pionierhafte Zusammenarbeit für andere Mitgliedstaaten stets offenhalten, um

eine „Ungleichzeitigkeit“ von Integrationsmaßnahmen zunehmend in „Gleichzeitigkeit“ zu überführen. Als Instrument der Stärkung der europäischen Integration sollte eine solche „verstärkte Zusammenarbeit“ zukünftig nicht nur als „letztes Mittel“ erlaubt sein, wenn hierdurch der gemeinsame Besitzstand der Union nicht gefährdet wird. Als Folge dieser Entgrenzung kann das hemmende politische Ermessen des Rates in der Frage, ob die Ziele des Vertrages ohne eine solche Vorreiterrolle einzelner Staaten nicht „in einem vertretbaren Zeitraum“ verwirklicht werden können, überwunden werden.

- Für bestimmte Bereiche der Europapolitik gilt: Es ist „viel mehr gemeinsames Handeln“ geboten. Dies ist in der – oftmals nur scheinbar – „Gemeinsamen“ Außen- und Sicherheitspolitik der Union, aber auch angesichts ihres schwachen Einflusses auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten offenkundig. Mehr tun kann die Union auf diesen beiden Gebieten aber nur dann, wenn sie auf einem breiten demokratischen Konsens agiert. Das Instrument, um über integrationspolitische Maßnahmen zu entscheiden, kann nicht in erster Linie das Referendum auf nationaler oder europäischer Ebene sein. Vielmehr muss es darum gehen, die Bürgerinnen und Bürger an ihrem Lebensmittelpunkt in einen kontinuierlichen kollektiven „Dialog“ – auch jenseits von „Europakonferenzen“ und „Bürgerpanels“ – einzubinden und sie so am demokratischen Leben der Union teilhaben zu lassen.

Dr. iur. Hermann-Josef Blanke ist Univ.-Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt und Begründer sowie Vorsitzender „Staatswissenschaftliches Forum e.V.“.

¹ Europäischer Rat, Eine neue Strategische Agenda 2019 – 2024. Abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf>

² Vgl. U. v. der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf

³ So der Begriff in den Politischen Leitlinien von der Leyens (Fn. 2), S. 18 f., die auch von „Neuanfang“ spricht. Der Europäische Rat (Fn. 1), S. 2, spricht sogar von dem Ziel, auf eine „uneingeschränkt funktionierende, umfassenden Migrationspolitik“ hinzuwirken.

⁴ Vgl. Europäischer Rat (Fn. 1), S. 2.

⁵ Vgl. Europäischer Rat (Fn. 1), S. 5.

⁶ U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 20 ff.

⁷ Vgl. Europäischer Rat (Fn. 1), S. 3, 6.

⁸ Vgl. U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 15 ff., 23 ff.

⁹ Vgl. Ch. Möllers/L. Schneider, *Demokratisierung in der Europäischen Union*, 2018; A. Thiele, *Der gefräßige Leviathan. Entstehung, Ausbreitung und Zukunft des modernen Staates*, 2019; ders., *Verlustdemokratie. Die drei Verlustebenen der Demokratie*, 2018; J. Kersten, *Schwarmdemokratie. Der liberale Wandel des modernen Verfassungsstaates*, 2017.

¹⁰ Europäische Kommission, Mitteilung (KOM (2010) 2020 endgültig v. 3.3.2010.

¹¹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung am 25./26.3.2010, Ziff. II. 11 und 13 (b).

¹² Vgl. Art. 2, 4 Abs. 1 und 19 des Übereinkommens von Paris, BGBl. II 2016, S. 1083 ff.

¹³ J. Rogelj/D. Shindell/K. Jiang et al., *Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development*. In: V. Masson-Delmotte et al. (Hrsg.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above preindustrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018. Abrufbar unter: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/02/SR15_Chapter2_Low_Res.pdf

¹⁴ Vgl. IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policymakers, 2019, Headline Statement A. 2 (Emissionen bezogen auf das Jahr 1961). Abrufbar unter: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/3.-Summary-of-Headline-Statements.pdf>

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission, *Ein sauberer Planet für alle. Eine Europäische, strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft*. Mitteilung der Kommission v. 28.11.2018, sub 2.

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission, *Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030*, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de

¹⁷ Vgl. Europäischer Rat, Tagung am 20.06.2019, Schlussfolgerungen, Ziff. III. 3 mit Fn. 1.

¹⁸ Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres,

hatte die EU-Staaten zuvor brieflich dazu aufgefordert, gegenüber 1990 55% der hier verursachten Treibhausgas-Emissionen einzusparen.

¹⁹ U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 5 f.

²⁰ Vgl. Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 62, 65.

²¹ C. Ziehm, Klimaschutz im Mehrebenensystem – Kyoto. Paris, europäischer Emissionshandel und nationale CO₂-Grenzwerte, ZUR 2018, 339 (342).

²² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Europäischer Emissionshandel – Wichtig für die Energiewende. Abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/emissionshandel.html>

²³ Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament haben sich im November 2017 auf eine Reform des Europäischen Emissionshandels für die vierte Handelsperiode (2021 bis 2030) geeinigt. Vgl. Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.3.2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. L 76/3 ff.

²⁴ Vgl. hierzu Ziehm (Fn. 21), ZUR 2018, 343 m. weit. Nachw.

²⁵ In lebenden Bäumen und im Totholz sind allein in Deutschland derzeit 1.169 Millionen Tonnen Kohlenstoff gebunden. Der Wald wirkt auch hier derzeit als Senke und entlastet die Atmosphäre jährlich um rund 52 Millionen Tonnen Kohlendioxid. Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Das forstliche Umweltmonitoring. Abrufbar unter: https://www.bmel.de/DE/Wald-Fische-rei/Waelder/_texte/Waldzustandserhebung.html

²⁶ Vgl. IPCC Special Report on Climate Change, 2019 (Fn. 14), Headline Statement A. 3.

²⁷ Vgl. U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 6.

²⁸ Vgl. Europäische Kommission (Fn. 15): „Systeme für die Umweltbesteuerung und die CO₂-Bepreisung sowie die Änderung der Subventionsregelungen sollten bei der Steuerung dieser Wende eine wichtige Rolle spielen.“

²⁹ Vgl. etwa den Vorsitzenden des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Ch. M. Schmidt, Der große Konstruktionsfehler der Energiewende, Welt v. 14.5.2018. Abrufbar unter: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article176336581/Christoph-M-Schmidt-Der-grosse-Konstruktionsfehler-der-Energiewende.html>

³⁰ So auch U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 6, die vorschlägt, den Seeverkehr, den Straßenverkehr und den Bausektor in das System des Emissionshandels einzubeziehen und den Luftfahrtunternehmen nach und nach weniger kostenlose Zertifikate zuzuteilen.

³¹ U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 6.

³² Vgl. hierzu die Angaben des Global Foot-print Network. Abrufbar unter: <https://www.overshootday.org/newsroom/press-release-june-2019-english/>

³³ Vgl. hierzu Standard-Eurobarometer 91 (Stand: Frühjahr 2019), Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (publiziert im August 2019), S. 21, 39. Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2253>

³⁴ Das Standard-Eurobarometer 91 (Fn. 33), S. 19 f., zeigte im Juni

2019 im Kapitel IV. 1 „Die dringlichsten Sorgen auf europäischer Ebene: Trend“ an, dass sich für 22 % der Befragten der Klimawandel als das größte Problem darstellt. Damit liegt diese Sorge nach einem kontinuierlichen Anstieg seit 2018 nunmehr auf Platz 2 (+5 Prozentpunkte in 2018 und +6 Prozentpunkte in 2019) und erreichte einen neuen Höchststand. Nach dieser Umfrage, ebda., 5 ff., 11, ist das Vertrauen in die EU europaweit so groß wie seit 2014 nicht mehr und nach wie vor größer als das Vertrauen in nationale Regierungen oder Parlamente. Der Optimismus hinsichtlich der Zukunft der EU steigt wieder bei 61 % der Unionsbürger. In Deutschland fällt die Zustimmung allerdings von 51 % (Herbst 2018) auf 48 % (Juni 2019).

³⁵ Vgl. Standard-Eurobarometer 91 (Fn. 33), S. 23, 39.

³⁶ Vgl. die 14. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf

³⁷ Vgl. die 13. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“ (Fn. 36).

³⁸ Vgl. die 14. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“ (Fn. 36).

³⁹ J. Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Kommentar, 66. EL Februar 2019, Art. 3 Rn. 51.

⁴⁰ J. Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 39), Art. 3 Rn. 53.

⁴¹ Vgl. S. Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV – AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 153 Rn. 3, 16, 18.

⁴² U. v. der Leyen (Fn. 2), S. 11.

⁴³ In Detailfragen weichen die bislang vorliegenden Konzepte über eine europäische Arbeitslosenrückversicherung voneinander ab. Eine Übersicht über einzelne Konzepte gibt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/2019, S. 209, Tabelle 15.

⁴⁴ Vgl. M. Dolls, Stabilisierungs- und Verteilungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone, S. 3. Abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Studie_Rueckversicherung_2018_DT.pdf. Vgl. auch die Beiträge von A. Bénassy-Quéré et al. (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No. 91; M. Dolls/A. Peichl, Auf dem Weg zur Sozialunion?, ifo Schnelldienst, München Bd 72, Ausg. 10 (Mai 2019), S. 8-11. Abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-10-dolls-peichl-sozialunion-2019-05-23.pdf>.

⁴⁵ Ein vehementer Gegner in der Reformdiskussion ist die sog. Hanse-Gruppe, bestehend aus den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen und Irland. Aber auch Deutschland und Österreich tabuisieren entsprechende Vorstöße als Einstieg in eine Transferunion; zu den Bedenken vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Fn. 40), Ziff. 11 sowie Ziff. 430 ff.

⁴⁶ M. Dolls (Fn. 44), S. 6 f.

⁴⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank, Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bilanz vier Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten,

12.6.2019, COM(2019) 279, S. 1.

⁴⁸ Bericht der fünf Präsidenten, Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, 22.6.2015, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf

⁴⁹ Mitteilung der Kommission (Fn. 47), S. 17.

⁵⁰ Zu dieser Bewertung vgl. H. A. Winkler, Zerbricht der Westen?, 2017, S. 412.

⁵¹ BVerfGE 134, 366, Rn. 27 – OMT-Beschluss.

⁵² Vgl. Ch. Schönberger, Identitätserä, JöR Bd. 63 (2015), S. 41 (54), der – in Anlehnung an F.-X. Millet – hinsichtlich der Verfassungsidentität auch von „Widerstandsnorm“ spricht (a.a.O., S. 55).

⁵³ Vgl. zu der relativ größten Gruppe von Mitgliedstaaten, die einen nur begrenzten Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht annehmen, sowie zu der kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten, deren Verfassungsgerichte einen Vorrang der nationalen Verfassung postulieren (Frankreich und Griechenland), C. H. Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 124 ff., 129 ff., 131 ff.

⁵⁴ Die Normenkette lautet: Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3, Art. 38 sowie Art. 1 Abs. 1 GG.

⁵⁵ Normativ wird auf die Struktursicherungsklausel des Grundgesetzes vom BVerfG wie folgt Bezug genommen: „im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG“.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 123, 267, Rn. 216 – Lissabon. „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar. [...] Mit der sogenannten Ewigkeitsgarantie wird die Verfügung über die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber aus der Hand genommen. Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch.“ Vgl. weiterhin BVerfG, Urteil v. 18. März 2014 - 2 BvR 1390/12, Rn. 159 – ESM; BVerfGE 134, 366, Rn. 124, 126, 185 – OMT.

⁵⁷ Vgl. dazu Grabenwarter (Fn. 52), S. 134.

⁵⁸ So auch Schönberger (Fn. 51), S. 59.; ebenso D. Rousseau, Die Verfassungsidentität – Schutzschirm für die nationale Identität oder Teil des europäischen Sterns?, JöR Bd. 63 (2015), S. 91 (99 ff.).

⁵⁹ BVerfGE 134, 366 (386) – OMT-Beschluss; anders noch BVerfGE 123, 267 (354) – Lissabon-Urteil, in dem das BVerfG im Kontext der Entwicklung des Maßstabs der Unverletzlichkeit der Verfassungsidentität in pauschaler Weise auch auf Art. 4 Abs. 3 EUV verwiesen hat.

⁶⁰ Vgl. Grabenwarter (Fn. 52), S. 169.

⁶¹ Vgl. Grabenwarter (Fn. 52), S. 175.

⁶² Vgl. P.-K. Schuster, Die Geburt der Nation aus dem Geist der Kunst. Zur Wiedereröffnung der Alten Nationalgalerie im Jahre 2001, in: Ph. Demandt (Hrsg.), Nationalgalerie Berlin, Das XIX. Jahrhundert, 6. Aufl. 2015, S. 10-15. In Art. 35 Abs. 1 des „Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“ heißt es: „In den Jahren der Teilung waren Kunst und Kultur – trotz unterschiedlicher Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland – eine Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation. Sie leisten im Prozess der staatlichen Einheit der Deutschen auf dem Weg zur europäischen

Einigung einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag.“

⁶³ Vgl. J. Isensee, Staat und Verfassung, HStR I, 2. Aufl. 1995, § 13 Rn. 71 ff.

⁶⁴ So die kennzeichnende Aussage von P. Kirchhof, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Gehalten, HStR I, 2. Aufl. 1995, § 19 Rn. 5 („Sicherung rechtlicher Errungenschaften“).

⁶⁵ Vgl. O. Lepsius, Souveränität und Identität als Frage des Institutionen-Settings, JöR Bd. 63 (2015), S. 63 (66, 83 ff.).

⁶⁶ Zu den Zitaten vgl. O. Lepsius (Fn. 64), JöR Bd. 63 (2015), S. 67.

⁶⁷ So unter dem Eindruck der Debatte über eine Europäische Verfassung O. Depenheuer, Nationale Identität und europäische Gemeinschaft. Grundbedingungen politischer Gemeinschaftsbildung, 2004. Abrufbar unter: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d261f178-a2f3-0ce8-5f68-95d8c81c3817&groupId=252038

⁶⁸ Vgl. A. Zimmermann, Die Identitätspolitik der Europäischen Union (Vortrag, 2010), S. 17. Abrufbar unter: https://www.gsi.uni-muenchen.de/forschung/forsch_zentr/voegelin/publikationen/studierendensymposium/zimmermann_identit_tspolitik.pdf

⁶⁹ Vgl. Winkler (Fn. 50), S. 412 f., der das Prinzip der Repräsentativität bei einer Kontrolle der Eurozone durch das EP verletzt sieht, sich im Jahr 2017 aber noch nicht auf die Dt.-Frz. Versammlung beziehen konnte.

Bilanz der Leistungen der Europäischen Union für Wirtschaft und Gesellschaft 20 Jahre nach der Euroeinführung

A. Vorgeschichte

Mit der Vorstellung des „Schuman-Plans“ – benannt nach dem französischen Außenminister Robert Schuman – am 9. Mai 1950 begann die konkrete Geschichte der europäischen Einigung. Der Plan trat 1952 als Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in Kraft und beinhaltete schon wesentliche Institutionen und Prinzipien der Supranationalität der heutigen EU. Das Motiv der sechs Gründerstaaten, die für Kriegsvorbereitung so wichtigen Bereiche Kohle und Stahl zusammenzulegen, war rein politisch, nicht wirtschaftlich: „Nie wieder Krieg, nie wieder Diktatur“.

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsunion 1954 in der Nationalversammlung Frankreichs, wurde die wirtschaftliche Integration als Ersatzlösung in Angriff genommen. Das Ergebnis waren 1957 die Römischen Verträge mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die im Grundsatz eine Zollunion war.

Später wurden dann die EGKS, die EWG und die Europäische Atomgemeinschaften zusammengeführt.



Elmar Brok war von 1980 bis 2019 Abgeordneter der EVP im Europäischen Parlament. Von 1999 bis 2007 und erneut von 2012 bis 2017 war er dort Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten.

Mit dem Beitritt von Dänemark, Irland und Großbritannien, das nie das politische Projekt Europa verstehen wollte und deshalb immer nur vom Common Market sprach, gab es die erste Erweiterungsrunde, nachdem die supranationalen Europäischen Gemeinschaften (EG) sich der intergouvernementalen EFTA als überlegen erwiesen hatte.

Der Integrationsprozess Europas gewann nach einer Phase der Stagnation („Eurosklерose“) am 10. Juni 1979 mit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP) wieder Fahrt, in dem nunmehr neun Mitgliedstaaten mit 410 gewählten Abgeordneten saßen. Mit der „Einheitlichen Akte“, die die vertragliche Grundlage für die Gründung des Binnenmarktes schaffte, und dem Vertrag von Maastricht, in dem 1992 die Grundlagen für die Wirtschafts- und Währungsunion und eine beginnende Politische Union festgelegt wurden, erhielt das Europäische Parlament schrittweise erste Gesetzgebungsbefugnisse, die erst mit dem Vertrag von Lissabon weitgehend vervollständigt werden konnten. Aus den Europäischen Gemeinschaften wurde die Europäische Union.

Damals wurde auf langjährigen Druck des Europaparlamentes die Euroeinführung als gemeinsame Währung beschlossen, deren Wechselkurse am 31. Dezember 1998 zwischen dem Euro und den einzelnen Währungen der Mitgliedsstaaten unwiderruflich festgelegt wurden. Ein Jahr später, also zum 1. Januar 1999 galt dann der Euro als gesetzliche Buchungswährung. Am 1. Januar 2002 wurde er zum offiziellen Start des Euro in 12 von 15 EU-Staaten als Euro-Bargeld eingeführt. Ein großer Meilenstein im Europäischen Einigungswerk gelang am 15. Juni 1985 mit der Unterzeichnung des Schengener Abkommens, dem Schengener Informationssystem (SIS) und der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, die das Ergebnis des Abbaus der Kontrollen an den Binnengrenzen und ihrer Verlagerung an die Außengrenzen ist.

Mit dem Beitritt von zehn weiteren Staaten aus Mitteleuropa sowie Malta und Zypern zur Europäischen



Union konnte nach dem Ratifizierungsprozess der 25 Mitgliedsstaaten und dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Dezember 2009 der Lissabon-Vertrag in Kraft treten. Rund 500 Millionen Menschen mit ihren 751 Abgeordneten im Europaparlament sind seither in Frieden und Vielfalt in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vereint. Aus heutiger Sicht ist dieser Integrationsprozess nach den Katastrophen des Ersten und Zweiten Weltkrieges im Rückblick einzigartig auf der Welt. Das Europa der 28 Mitgliedsstaaten entstand aus der

anlässlich von zahlreichen Gipfel- und Ministerkonferenzen mit zum Teil hitzigen Debatten im Rat der Europäischen Union und im Europaparlament gewonnen Einsicht, dass nur ein einiges Europa im Konzert der Weltmächte USA, China und Russland in den kommenden Auseinandersetzungen vor allem zwischen USA und China eine Chance besitzt. Immerhin bescherte dieser friedvolle Einigungsprozess allen Einwohnern des Kontinents bisher einen über 70 Jahre währenden Frieden in einer durchaus turbulenten werdenden Welt. All diese schrittweisen

Errungenschaften hin zu einem leistungsfähigeren Europa der 28 konnte ich als Abgeordneter des Europäischen Parlamentes 40 Jahre lang von der ersten Wahl 1979 bis zum Jahr 2019 im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger mitgestalten, wiederholt auch als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Europaparlaments.

B. Die Erfolge der Europäischen Union bis heute

Aus wirtschaftlicher Sicht ist der Europäische Binnenmarkt, neben der Euroeinführung, eine der wichtigsten Errungenschaften dieses über 70 Jahre währenden Integrationsprozesses. Das Europa der 28 Mitgliedsstaaten verfügt seit 1993 über den größten Binnenmarkt der Welt ohne Zölle und ohne Grenzen als einem Raum der vier Freiheiten des freien Warenverkehrs, des freien Personenverkehrs, verbunden mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde freilich wegen vielfachen Missbrauchs am 29. Mai 2018 durch die Entsenderichtlinie auf Beschluss des Europäischen Parlaments ergänzt. Danach dürfen Arbeitnehmer/innen nur noch für zwölf, in Ausnahmefällen für achtzehn Monate entsandt werden. Sie müssen den gleichen Tariflohn erhalten wie die Kollegen/innen des Landes, in dem sie arbeiten. Die entsendenden Unternehmen dürfen ihnen nichts für die An- und Abreise und die Unterbringung vom Lohn abziehen. Jeder Verbraucher und jede Verbraucherin kann in der ganzen Union einkaufen, auch online.

Zum Verbraucherschutz im Binnenmarkt gehört auch der Datenschutz im Netz, den die EU mit Vorbildwirkung für die gesamte Welt mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) im Mai 2019 eingeführt hat. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher besteht hiermit Sicherheit, dass Daten im Netz nicht an andere Nutzer weitergegeben werden dürfen. Zuvor hatte „Cambridge Analytica“, ein Datenanalyse-Unternehmen, die Facebook-Daten von ca. 87 Mio. Nutzer/innen für Zwecke des US-Präsidentenwahlkampfes ausgewertet und genutzt. Mark Zuckerberg musste sich deshalb vor dem EU-Parlament verantworten und Abhilfe versprechen.

C. Gemeinsame Handelspolitik der EU

Der EU-Binnenmarkt und die EU-Zollunion mit dem weltweit größten und am weitesten entwickelten offenen Markt, wurde kraft der Garantie der vier Grundfreiheiten rasch zu einem großen Handelsraum. Daher haben die Mitgliedstaaten zu Recht der Europäischen Union die Zuständigkeit für den Außenhandel übertragen. Sie setzt im weltweiten Handel über bilaterale Handelsverträge und die Welt handelsordnung (WTO) Maßstäbe für Produktnormen und Regulierungsstandards, auch „behind the borders“ z. B. bei regionalen Produkten und Dienstleistungen. Zwischen 1999 und 2017 verdoppelte sie den Außenhandel der EU und umfasst nunmehr ca. 40 Prozent des BIP der EU (15,3 Billionen im Jahr 2017). Damit ist der EU-Binnenmarkt angesichts seiner Wirtschaftskraft größer als der U.S.-amerikanische Markt. Im gleichen Zeitraum konnten über 3 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden, der Warenhandel stieg, in Preisen ausgedrückt, von 860 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf ca. 3500 Mrd. Euro im Jahr 2017, also von 12 Prozent des BIP der EU auf rund 40 Prozent im Jahr 2017. Der Handel zwischen der EU und der restlichen Welt macht 2017 15,6 Prozent der weltweiten Ein- und Ausfuhren aus, obwohl der Anteil der EU an der Weltbevölkerung lediglich 6,9 Prozent beträgt. Rund zwei Drittel des Handels wickeln die EU-Mitgliedsstaaten untereinander ab. Jeder dritte Arbeitsplatz hängt mittlerweile vom Binnenmarkt und somit vom Export in die Nachbarländer der EU ab. Das gilt auch für Deutschland.

Die EU hat angesichts des weltweit zunehmenden Außenhandels trotz aller globaler Turbulenzen eine führende Position mit dem größten Netzwerk von Präferenzhandelsabkommen aufgebaut, insgesamt 41 Abkommen mit 72 Ländern. Am 1. Februar 2019 ist das JEFTA-Abkommen mit Japan in Kraft getreten, ein Jahr zuvor das CETA-Abkommen mit Kanada. Sie stellen die bisher modernsten Handelsverträge weltweit dar. Damit wurde die größte Freihandelszone der Welt geschaffen. Derzeit verhandelt die EU mit den MERCOSUR-Staaten Südamerikas, mit Indonesien, Australien und Neusee-

land. Es geht um Erweiterung und Vertiefung ihrer Handelsbeziehungen. Denn erwiesen ist bei all diesen Freihandelsabkommen, dass die insgesamt in Wertschöpfungsketten verzahnten Produktionsstätten rund um den Globus die Prosperität und die Arbeitsplätze mehren. Wäre die Zerstückelung in autarke und gegenseitig abgegrenzte Nationalstaaten statt des europäischen Einigungswerkes eingetreten, wie es neuerdings Populisten und Nationalisten fordern, leider auch in starkem Maße im Vereinigten Königreich, wären niemals solche Wohlfahrtsentwicklungen möglich gewesen. Derartige Autarkie-Phantasien ließen sich allein schon wegen der Rohstoff- und Energieressourcenmängel in Europa nicht verwirklichen.

D. Wachsende Gefahren in und um Europa

Die Zahlen aus dem jüngsten Jahresbericht der EU-Kommission über „Handels- und Investitionshindernisse 2018“ bestätigen einen besorgniserregenden Trend zu mehr Protektionismus seit der Finanzkrise 2008. Inzwischen stellt Handelskommissarin Cecilia Malmström im genannten Bericht 425 aktive Hindernisse vor. Von Exporteuren und Investoren kommen immer häufiger Meldungen über neue Handelsbarrieren, etwa über neue Hygienevorschriften, Einfuhrzölle bis hin zu Lizenzierungsverfahren, vom verhinderten Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen ganz zu schweigen. Die meisten der neu erdachten Barrieren werden aus China, den USA, Indien und Algerien gemeldet. Sie kosten Unternehmen aus der EU jedes Jahr Milliarden Euro. Der Handel ist jedoch auf Fairness und Gegenseitigkeit angewiesen, er ist somit keine Einbahnstraße. Immerhin hängen vom Handel 36 Mio. Arbeitsplätze in Europa ab. Dabei handelt es sich nicht nur um Arbeitsplätze bei Export-Import-Unternehmen, sondern auch in der gesamten Wertschöpfungskette, bei Zulieferbetrieben und Dienstleistern. In den letzten fünf Jahren, also von 2014 bis 2019, konnte die EU-Kommission immerhin 123 Handelsbarrieren zahlreicher Branchen von agrarisch erzeugten Produkten, Autoteilen, Pharmaprodukten bis hin zu IKT-Produkten in mühsamen Verhandlungen beseitigen.

Beispielsweise hat die Union bei der WTO ein Verfahren gegen russische Antidumpingzölle auf die von Deutschland und Italien eingeführten leichten Nutzfahrzeuge (Motoroller) eingeleitet. Russland hat die Zölle daraufhin 2018 aufgehoben. Dies gelingt freilich nicht oft, deshalb setzt sich die Union massiv für strengere Regeln auf internationaler Ebene ein, mit denen unfaire Handelspraktiken und zunehmender Protektionismus im Rahmen der WTO-Modernisierung bekämpft werden können. Denn unsere Unternehmen brauchen offenen Handel und die Chance auf fairen Wettbewerb. Nur so können sie die Arbeitsplätze zuhause, sprich in Europa und Deutschland sichern. Denn die Unternehmen sind es, die das Bruttosozialprodukt und in wesentlichen Teilen das Steueraufkommen erwirtschaften, von denen wir alle unser Auskommen erzielen.

E. Europa – Spielball der Mächte oder Player und erfolgreicher Akteur?

In der Tat, die Abhängigkeit aller Staaten von einem funktionierenden Welthandelssystem wird uns zur Mitte des Jahres 2019 deutlicher als selten zuvor vor Augen geführt. Wir alle in Europa werden Zeugen andauernder Handelskonflikte vor allem zwischen den USA und China. Permanente Handelskonflikte zwischen den beiden Handelsriesen dämpfen die globale Konjunktur. Die gegen eine Reihe von Waren chinesischer Staatsunternehmen verhängten Zölle in Höhe von 25 Prozent hinterlassen Brems Spuren in Europa. Eskaliert der permanente Handelsstreit mit Strafzöllen zwischen beiden Wirtschaftsmächten, können die Konsequenzen für die Weltwirtschaft in Europa verheerend sein. Die Drohung von US-Präsident Trump, den Strafzoll von 25 Prozent in Kürze auf die gesamten chinesischen Importe auszudehnen, steht in Raum; dies entspricht einem Wert von 300 Mrd. Dollar. Die USA und Europa ärgern sich jedoch seit langem über bereits gemachte Zusagen bei früheren Handelsgesprächen, die nicht eingehalten wurden: Zum einen blicken sie dabei auf die Behinderung des Marktzugangs bei gleichzeitig von chinesischer Seite den US- oder EU-Unternehmen zugeordneten Joint-Venture-Unternehmen.

Zum anderen ist die Gewährleistung eines besseren Schutzes von Urheberrechten und Geschäftsgeheimnissen ein nicht erreichtes Ziel, und es sind auch weitere Bemühungen zur Verhinderung erzwungener Technologie- und Know-how-Transfers zu unternehmen. Auch stoßen sich die USA und die EU an staatlichen Subventionen von chinesischer Seite, z. B. im Stahlsektor, die zu riesigen Überkapazitäten von Stahlüberschüssen auf den Weltmärkten führen und den Markt verzerren. Fakt ist, dass die US-Strafzölle die chinesische Wirtschaft behindern, was zur Schwächung der Lokomotivfunktion der chinesischen Wirtschaft im Welthandel führt und damit zu immer weniger Aufnahme europäischer und deutscher Produkte in den chinesischen Markt. Damit geht die Wirtschaftsleistung im Europäischen Binnenmarkt zurück. Gleichzeitig wird auch mit einem Abschwung der deutschen Industrie zu rechnen sein. Europa kann dadurch zum Spielball im Handelskonflikt zwischen China und USA werden, insbesondere dann, wenn China mit Gegenzöllen aufwartet.

Hinzu kommt die Schwächung Europas durch ausserernde Mitgliedsstaaten wie das UK, ferner zunehmende nationale Egoismen, wie das Beispiel Italien zeigt. Eine verhängnisvolle Kettenreaktion setzt sich also in Gang. Anstatt ein Zusammenrücken der EU-Mitgliedsstaaten mit dem Ziel eines europäischen Bundesstaates anzustreben, machen sich laufend Streitigkeiten, Befindlichkeiten und nationalistisch gefärbte Alleingänge wie neuerdings in Italien bemerkbar. Und dies im Angesicht zunehmender Konflikte zwischen USA und China. Nur zum Verständnis, was für Unternehmen beispielsweise auf dem Automobilsektor auf dem Spiel steht: Einbußen an Umsätzen und Gewinnen durch höhere Zölle. Beispielsweise werden die Teile, die das BMW-Werk in China für die Endmontage der X-Serie in Spartanburg herstellt, immer teurer. Zugleich läuft der Absatz der in Spartanburg fertigmontierten Autos in China, Europa und USA schlechter, weil die erhöhten Zölle auf die Preise der Endprodukte geschlagen und dadurch für die Konsumenten zu teuer werden. Mit einem Umsatzanteil von ca. 15 Prozent, also 200 Mrd. Euro, ist China nach den

USA und Deutschland der drittgrößte Markt. Kein anderes europäisches Industrieland ist so eng mit China verwoben wie Deutschland. Umso größer ist die Sorge über den amerikanisch-chinesischen Handelskonflikt. Die sich abkühlende Weltkonjunktur und der Handelsstreit mit den USA schaden nämlich der vom Export abhängigen chinesischen Wirtschaft ebenso wie der deutschen und der europäischen. Europa schien nach den Wahlen zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 mit der Aufgabe, fünf neue Positionen im Rat, EU-Parlament, EU-Kommission, EU-Außenamt und EZB zu besetzen, zeitweise überfordert und wirkt auf der Weltbühne angesichts einer heraufziehenden Wirtschaftskrise initiativlos und gelähmt.¹

F. Europa vor großen Herausforderungen in der Zukunft

Um in einer zunehmenden Globalisierung und Digitalisierung weiterhin in Freiheit und Sicherheit leben und arbeiten zu können, bedarf es vor allem für die Sicherheit, den Schutz der Außengrenzen Europas, für Maßnahmen gegen den bedrohlichen Klimawandel und zur Abwehr von Gefahren eines zunehmenden Protektionismus, Nationalismus und Populismus enormer Anstrengungen und zielstrebigem Weichenstellungen. Der Kontinent muss in die Zukunft geführt werden. Anstatt die Bevölkerung durch verantwortungslose Parteiführer mit unwahrhaftigen Verheißungen von einer vermeintlichen Weltmachtrolle in die Irre zu führen, wäre trotz aller Schwierigkeiten ein einiges Europa sowie ein Zusammenrücken der Mitgliedsstaaten die richtige Antwort, wenn die Selbstbehauptung und Zukunftsgestaltung Europas in der globalisierten Welt gelingen soll. Kein Mitgliedsstaat kann in der Konstellation der Weltmächte und im Zeichen der Rohstoffabhängigkeit sowie der international vernetzten Märkte für sich alleine als Nationalstaat bestehen.

Europa zeigt in der Handelspolitik seit Jahren beharrlich die Handlungsspielräume der Zukunft auf: Die bisherige Politik, auf Basis der WTO-Regularien regionale Abkommen wie z. B. mit Kanada, Japan, Singapur, Südkorea und demnächst mit den MERCOSUR-



Staaten im Sinne der offenen Märkte abzuschließen, ist der richtige Weg. Ständige Zollerhöhungen und Barrieren „behind the borders“ bringen die Märkte hingegen in Turbulenzen und untergraben das Vertrauen von Unternehmen und Verbrauchern. Vor allem müssen die 2016 nicht zu Ende geführten Verhandlungen über das TTIP in Bälde zu einem transatlantischen Abkommen führen. Gerade im Zeichen der „Belt and Road-Initiative“ Chinas, verbunden mit einer enormen Projektfinanzierungsausstattung bis auf den Balkan und in das Herz der Europäischen

Union nach Athen und Dortmund („neue Seidenstraße“) hinein, müssen Europa und die USA enger zusammenarbeiten: Kooperation statt Disengagement.

Darüber hinaus stehen der EU nach der Europawahl 2019 große Aufgaben mit Agenden der Umsetzung bevor:

- In der Außen- und Sicherheitspolitik sind die Weichen für die FRONTEX-Agenda gestellt. Bis 2030 sollen wesentliche Schritte beim Schutz der Außengrenzen der Union unternommen werden.

- Die Afrikapolitik, vor allem die Abkommen mit den Nahoststaaten Ägypten, Tunesien, Libyen, Algerien und Marokko zum Abbau der hohen Jugendarbeitslosigkeit unter Vermittlung der Sprachenkompetenz und der Vermittlung von Fähigkeiten im Bereich der beruflichen Bildung, müssen dringend auf den Terminkalender der EU-Außenpolitik, auch um so die Voraussetzungen für Investoren aus Europa zu schaffen.
- Der Umbau der Energieversorgung durch bessere Vernetzung der Stromerzeuger im Europäischen Binnenmarkt und der Ausbau der regenerativen Energien verbunden mit Dekarbonisierung in Zeiten des Klimawandels sind das Gebot für die allernächste Zukunft. Der Umbau des weiter ansteigenden Individualverkehrs auf Basis einer CO₂-freien Wasserstoff-Technologie bedarf einer zielstrebigen Umsetzung.
- Der drohende Verkehrskollaps im Güter- und Individualverkehr harret der Lösung durch bessere Koordinierung des Transports von Gütern (von der Straße auf die Schiene) und einer Weiterentwicklung von Konvoi-Transporten durch autonomes Fahren.
- Die Koordinierung der Ausbildung durch die Mitgliedstaaten im Sinne von mehr beruflicher und praxisorientierter Bildungspolitik anstatt einer weiteren Überakademisierung muss dringend in Angriff genommen werden. Rund 40 Prozent der Jugendlichen brechen Ausbildungsgänge ab und verbauen durch enormen Zeitverlust ihre berufliche Zukunft. Angesichts des Fachkräftemangels kann und darf die Bildungspolitik nicht mehr so weitergehen wie bisher.
- Die Strukturfonds in der Förderperiode 2021-2027 sollen auf Innovationen und Digitalisierung der Wirtschaft ausgerichtet und die KMU gestärkt werden. Hierzu sind leistungsfähige Breitbandnetze in Europa unabdingbar.
- Die Währungs- und Bankenunion muss weiter vertieft und im Angesicht heraufziehender internationaler Krisen wetterfest gestaltet werden. Die faulen Kredite müssen abgebaut und restlos beseitigt werden. Mehr Ethik und Compliance beim Wertpapiersektor mit seinem riskanten Sequenzmethoden ist dringend durch verpflichtende Regularien für das Gebiet der Währungsunion geboten.
- Die steuerlichen Bemessungsgrundlagen im Europäischen Binnenmarkt müssen vereinheitlicht werden, um Steuerhinterziehung, Geldwäsche und horrenden Betrug an den ehrlichen Steuerzahlern zu unterbinden (z. B. cum-ex-Geschäfte einer Reihe von Kreditinstituten mit dubiosen Netzwerken bis in die Administration). Die Besteuerung von IT Unternehmen ist dort überfällig, wo Wertschöpfung stattfindet.
- Um das schwindende Gründungsgeschehen von der Start-up in die Wachstumsphase optimaler zu gestalten, bedarf es mehr denn je eines größeren Risiko- und Beteiligungskapitals. Daher muss die steuerliche Belohnung und nicht Bestrafung der stillen Beteiligung von Investoren einheitlich im Europäischen Binnenmarkt gestaltet werden. Besserer Zugang zu Kapital ist gerade für forschungsaktive und innovationsstarke jüngere Unternehmen entscheidend.
- Aufgrund der permanenten technologischen Revolution, vor allem auf dem IKT-Sektor, ist die bisher schon erfolgreiche HORIZON-Politik der Union im Kontext der Regionalpolitik weiter zu stärken.
- Das neu gewählte Europaparlament muss zum „Laboratorium“ einer neuen Gestaltung von Politik werden, also mehr parteiübergreifende, sachorientierte Mehrheitsgestaltung praktizieren, um so wichtige und große Themen voranzubringen.

G. Fazit

Eine Wertegemeinschaft kann die Europäische Union in einer turbulent gewordenen internationalen Staatengemeinschaft nur bleiben, wenn sie harmonisch nach innen wirkt, endlich die längst beschlossene „doppelte Mehrheit“ auch im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik anwendet und ihre Außenpolitik im globalen Wettbewerb der Großmächte ausbaut. Die Union muss nach außen wirkmächtiger werden, um das internationale System von morgen mitzuformen. Sie hat bisher bravourös ge-

zeigt, dass sie sich im Rahmen der Modernisierung der internationalen Handelsordnung (WTO) für die globale Regelsetzung von Standards einsetzt und den Welthandel effizienter mitgestaltet. Dieser Regelsetzung bedarf es auch im internationalen Konfliktmanagement im Sinne der Gestaltung einer friedvolleren Welt. Denn das Motto über dem Portal von Schloss Friedenstein, das in Gotha nach dem Ende des verheerenden dreißigjährigen Kriegs 1654 vollendet wurde, hat nach wie vor mahnende Gültigkeit: „Krieg verzehret, Friede ernähret.“

¹ Sh. „Europas Top 500: Konzerne im Abwärtstrend, Handelsblatt Nr. 120 v. 26.6.2019, S. 4/5.

Weiterführende Literatur

Europäische Union: Europa 2019, Brüssel (zur Europawahl 26.05.2019).

Ferguson, Niall: Der Niedergang des Westens. List-Taschenbuch. 1. Aufl. 2014, Berlin.

Hüther, Michael: Die erschöpfte Globalisierung. Zwischen transatlantischer Orientierung und chinesischem Weg (Deutscher Wirtschaftspreis 2018). Springer Verlag, Wiesbaden 2018.

Krugman, Paul: Internationale Wirtschaft, 10. Aufl. Verlag Pearson Deutschland, München-Hallbergmoos 2015.

Müller, Jan-Werner: Was ist Populismus? Sonderdruck Edition Suhrkamp. 3. Aufl. Berlin, 2016.

Sandschneider, Eberhard: Der erfolgreiche Abstieg Europas. Carl Hanser Verlag, München 2011.

Seifert, Thomas: Die pazifische Epoche. Wie Europa gegen die neue Weltmacht Asien bestehen kann. Deuticke im Paul Zsolnay Verlag, München 2011

Snyder, Timothy: Der Weg in die Unfreiheit: Russland, Europa, Amerika. C.H. Beck Verlag, München 2018.

Stiglitz, Joseph: Der Preis der Ungleichheit: Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht. 2. Aufl. Siedler Verlag, München 2014.

Vetter, Reinhold: Nationalismus im Osten Europas. Zentralen für politische Bildung (ZpB), Sonderausgabe der Landeszentralen für politische Bildung. Berlin, 2017.

Zakaria, Fareed: Der Aufstieg der Anderen: Das postamerikanische Zeitalter. Siedler Verlag, München, 2009.

Aufbau der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland – Vorbildwirkung für die Umsetzung in der Europäischen Union

Der Start zu dem beispiellosen Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft begann eigentlich mit der Einführung der D-Mark am 20. Juni 1948, anlässlich der sog. Währungsreform, in Form der Verteilung von 40 Mark an jeden Haushalt. Das „Kopfgeld“ wurde in den Lebensmittelkartenstellen ausbezahlt. Über Nacht füllten sich die leeren Schaufenster mit Textilien, Elektrogeräten, Lederwaren, Glühbirnen und Lebensmitteln. Zwei Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren die Menschen, von einer Kriegsmangelwirtschaft und vom Schlangenstehen gezeichnet, zu umworbenen Kunden geworden. Dieses „Schaufensterwunder“ wurde in den Nachkriegsjahren als Synonym und als Initialzündung für die Marktwirtschaft gewertet.

Getrübt wurde der Beginn eines nun über Jahre hinweg sich ereignenden „Wirtschaftswunders“ durch die von der Sowjetunion vier Tage später verfügte einjährige Blockade Westberlins. Die von den Westalliierten daraufhin errichtete Luftbrücke war der Auslöser des „Kalten Krieges“, der bis zum Fall der Mauer 1990 anhielt.



Dr. Dr. Dietmar Görhmaier ist Projekt-Manager der IHK Erfurt und war Leiter des Europäischen Informations-Zentrums (EIZ) der Thüringer Staatskanzlei, Erfurt. Er ist Vorstandsmitglied des SWF.

In der sowjetischen Besatzungszone wurde in den Tagen zwischen dem 24. und 28. Juni 1948 als Notmaßnahme eine eigene Währungsreform mit der Einführung der Ostmark (ab dem 25. Juli 1948: Deutsche Mark der Deutschen Notenbank“) verwirklicht. Die Einführung der (west-) Deutschen Mark, die nur in der Trizone, den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands, stattfand, war nach der Geschichtsinterpretation der DDR Ursache der Teilung Deutschlands und Ausdruck des westlichen Spaltungswillens. Tatsächlich dürfte die deutsche Teilung im Kontext des aufziehenden Ost-West-Konflikts nicht zu verhindern und die Währungsteilung nur, allerdings symbolträchtiger, Ausdruck dieser Entwicklung hin zur staatlichen Teilung Deutschlands gewesen sein.

Beginn der D-Mark-Währung 1948

Ludwig Erhard, bereits seit 1946 Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, wurde im Mai 1948 von den Alliierten zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft und Recht berufen. Er gilt zwar als Vater der Sozialen Marktwirtschaft, die D-Mark hat er jedoch nicht eingeführt. Vielmehr war sie das Projekt der westlichen Alliierten, insbesondere der USA, ohne entscheidende Mitwirkung der deutschen Seite.

Die Alliierten mussten mit der Währungsreform die Konsequenzen aus der horrenden Staatsverschuldung ziehen, die von 1939 – 1945 von 48 Mrd. auf 452 Mrd. Mark auf das Fünffache des 1943/44 erwirtschafteten Sozialprodukts durch die Kriegsführung Hitlers anstieg. Die vier Siegermächte wollten zunächst die neuen Banknoten in Berlin drucken, da die Hauptstadt unter ihrer Kontrolle war. Wegen ideologischer Differenzen zwischen den USA und der Sowjetunion kam es über den Standort Berlin zu keiner Einigung. Die amerikanische Militärverwaltung ließ daraufhin im Auftrag des U.S.-

Foreign Office von der American Bank-Note-Company von Ende 1947 bis März 1948 auf einfachem Papier ohne Wasserzeichen 5,7 Mrd. DM drucken, in 23.000 Stahlkisten verpacken und nach Bremerhaven per Schifftransport ohne Rücksprache mit den übrigen drei Alliierten anliefern. Von dort wurden die Kisten in den Keller des alten Reichsbankgebäudes in Frankfurt/M. transportiert und bis zum Tag „X“, also bis zum 20. Juni 1948, aufbewahrt.

Erst Ende April 1948, einen Monat nach der geglückten und geheim gehaltenen Anlieferung der neuen DM-Scheine, zog die US-Militäradministration mittels Weisung auch deutsche Sachverständige, unter ihnen Ludwig Erhard, zu einem Konklave in Rothwesten bei Kassel hinzu. Dort wurden die Vorbereitungen zur Währungsumstellung nach dem „Colm-Dodge-Goldsmith-Plan“ vorbereitet. In dem von den deutschen Teilnehmern ausgearbeiteten „Homburger Plan“ wurden zum Teil abweichende Ziele formuliert. Diese waren im Wesentlichen bereits 1944 vom Institut für Industrieforschung unter Leitung von Ludwig Erhard zusammen mit Karl Guth, Hauptgeschäftsführer der Reichsgruppe „Industrie“, sowie Otto Ohlendorf, Chef des Sicherheitsdienstes Inland (SD) im Reichssicherheitshauptamt, für die Währungsreform nach dem Krieg formuliert worden. Karl Guth war Schwager von Ludwig Erhard und schätzte dessen großen Sachverstand. Alle drei Partner waren sich einig, dass die neue Wirtschaftsordnung nicht auf Staatswirtschaft, sondern auf freiem Unternehmertum basieren muss. Auch der Deutsche Bank-Vorstand Hermann Josef Abs und der spätere Bundesbankpräsident Karl Blessing gehörten diesem Zirkel an. Ferner stimmten die genannten Konklave-Mitglieder in Rothwesten bei Kassel überein, dass Deutschland so rasch wie möglich wieder in die Weltwirtschaft eingegliedert, die Devisenbewirtschaftung abgeschafft, energische Exportanstrengungen unternommen und der bürokratische Lenkungsapparat durch moderne Verwaltung ersetzt werden müsse. Ludwig Erhard punktete in dem Konklave von Rothwesten mit seinem Plädoyer für den Gesamtrahmen des neuen Wirtschaftsgeschehens in Form der „sozial gebundenen Marktwirtschaft.“ Vor

allem Ohlendorf unterstützte diese Idee von Ludwig Erhard.

Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft 1948

Zusammen mit alliierten Finanzoffizieren erarbeiteten die deutschen Sachverständigen vom 20. April bis zum 8. Juni 1948 die Gesetze für den Wechsel von der Reichsmark zur D-Mark:

Die Währung soll unter Annullierung der Rückschulden im Verhältnis 10 : 1 umgewandelt werden, die privaten Schulden im Verhältnis 1 : 1.

Das bedeutete, dass kleine Sparer fast alles verloren, Aktien- und Sachwertbesitzer jedoch nichts. Hierin lag die Wurzel für die häufig kritisierte Unausgewogenheit der Vermögensverteilung in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg.

Unternehmen und Immobilienbesitzer mussten zwar eine Abgabe auf 50 Prozent des im Juni 1948 vorhandenen Vermögens zahlen, jedoch auf 30 Jahre gestreckt. Die Abgabe konnte meist aus dem Vermögenszuwachs in dieser Zeitspanne ohne Probleme von den Betroffenen abbezahlt werden.

Der Einfluss der deutschen Gruppe während des Konklave von Rothwesten auf die Konzeption der Währungsreform war eher gering. Maßgeblichen Einfluss hatten der US-Militärgouverneur Lucius Clay und Edward Tenenbaum, der Hauptverantwortliche für deren Gestaltung und Umsetzung in den drei westdeutschen Besatzungszonen.

Ludwig Erhards Verdienst war schließlich sein mutiges Umsetzen der wirtschaftlichen Grundfreiheiten für Unternehmer und Konsumenten in seinem Amt als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft und Recht. Als Instrument diente ihm das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ vom 24. Juni 1948, das vier Tage nach der Ausgabe der neuen D-Mark-Scheine im Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 7. Juli 1948 veröffentlicht wurde. Erhard selbst berichtete

darüber in seinem 1957 erschienenen Buch „Wohlstand für Alle“ (Econ-Verlag): „Mit diesem Gesetz wurde von dem Wirtschaftsrat der Alliierten mir als Direktor der Wirtschaftsverwaltung das Recht eingeräumt, mittel- oder unmittelbar und in einem Zuge hunderte von Bewirtschaftungs- und Preisvorschriften in den Papierkorb zu befördern. Es wurde darauf verzichtet, all das aufzuführen, was ungültig wurde, und nur das ausdrücklich genannt, was noch Geltung behalten sollte.“¹

Um Wohlstandssteigerung zu erzielen, baute Erhard auf die bis heute unveränderten gültigen Grundsätze wie

- Aufhebung aller Preis- und Bewirtschaftungsvorschriften
- Erhöhung der Produktivität
- Wettbewerb und Verbot aller Kartelle und
- Preisstabilität und offene Märkte durch Freihandel.

Hinsichtlich der Preisstabilität hatten sich die Besatzungsmächte vorbehalten, jede Änderung der Preisvorschriften zu prüfen. Ludwig Erhard schaffte kühn die Preisvorschriften allesamt ab.² Nachträglich wurde die Abschaffung von Lucius Clay und Edward Tenenbaum bis auf die Preisbindung bei Ernährung, Rohstoffen, Mieten und Verkehrstarifen gebilligt.

1950 schuf Erhard schließlich auch die Lebensmittelkarten für die Haushalte ab. Die ersten großen Schritte in Richtung Marktwirtschaft waren damit eingeleitet.

Das Preisniveau zu halten, war ihm ein großes Anliegen. Neben der Preisstabilität, für die er die entstehenden und im Grundgesetz von 1949 verankerten Tarifparteien (Koalitionsfreiheit) in die Pflicht nahm, war ihm die Preisgestaltung nach Angebot und Nachfrage im Marktgeschehen sehr wichtig, was sich nach 1948 ja immer deutlicher einstellte.

Bald fielen auch die alliierten Außenhandelsauflagen. Damit waren die Weichen für den Freihandel und für ein dynamisches Wachstum gestellt, die bis

heute anhalten und sogar zu stetigen Handelsbilanzüberschüssen der „Exportnation Deutschland“ führen. Die Wirtschaftsforschung der Institute wie Ifo, DIW und andere führten den stetigen Aufschwung im Bundesgebiet nach 1948/49 hauptsächlich auf die Liberalisierungspolitik Ludwig Erhards zurück.

Unterstützt wurde diese Maßnahmen durch den Marshallplan (European Recovery Program), ein U.S. Wirtschaftsförderungsprogramm zum Wiederaufbau, das zum Teil aus Krediten, vor allem aber aus Rohstoffen, Lebensmitteln und Waren bestand und ein Volumen von rd. 13 Mrd. US-Dollar aufwies. Diese Mittel machten rund 3 Prozent des Nationaleinkommens der 16 unterstützten Länder in Europa aus und bewirkten eine Steigerung des BSP um 0,5 Prozent.

Ludwig Erhard wurde bei der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft von Alfred Müller-Armack unterstützt. Beide werden heute in einem Atemzug als „die Väter der Sozialen Marktwirtschaft“ genannt. Müller-Armack diente dem ersten Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard im Kabinett Konrad Adenauers als Staatssekretär. Beide begriffen „Soziale Marktwirtschaft“ nicht als Marktwirtschaft ergänzt und gemildert durch Sozialpolitik, sondern als solche bereits sozial, weil sie durch den Wettbewerb Massenwohlstand per se bewirkt. „Eine Wirtschaftspolitik darf sich nur dann sozial nennen, wenn sie den wirtschaftlichen Fortschritt, die höhere Leistungsergiebigkeit und die steigende Produktivität dem Verbraucher schlechthin zugutekommen lässt.“³

Unabhängig davon war es für beide selbstverständlich, dass die Sozialpolitik allen helfen muss, die sich selbst nicht helfen können.

Marktwirtschaft und Demokratie bedingen einander

Schlag auf Schlag wurden durch die Westmächte im besetzten Deutschland die Weichen für eine freie Wirtschaft nach der Einführung der D-Mark als einer weltweit konvertiblen Währung und die Etablierung

eines demokratischen Staatswesens gestellt. Die Mitglieder des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee konferierten im August 1948 nahezu vierzehn Tage, um einen Entwurf einer freiheitlichen Verfassung für das neue Staatsgebiet der drei Besatzungszonen auszuarbeiten. Der Entwurf diente dem Parlamentarischen Rat zwischen September 1948 und Mai 1949 als Arbeitsgrundlage bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes, wobei ihm schließlich ein vorbildlicher Plan eines modernen föderalen Staatsaufbaus mit einer Machtverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie einer Machtkontrolle durch ein Zweikammersystem, Bundestag und Bundesrat, gelang. Das am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist eine Verfassung, um die uns viele Staaten beneiden. In ihr wurde das Anliegen Ludwig Erhards und Alfred Müller-Armacks, die Lebensbereiche Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Freiheit und des Sozialstaatsprinzips zu vereinen, Wirklichkeit. Ludwig Erhard interpretiert diese für eine freie Gesellschaft so wichtige Homogenität der Ordnungen wie folgt: „Demokratie und freie Wirtschaft gehören ebenso logisch zusammen wie Diktatur und Staatswirtschaft. Diese Interdependenz von Politik und Wirtschaft verbietet es, in Kästchen zu denken. So wie sich der Wirtschaftspolitiker dem Leben des demokratischen Staates verpflichtet fühlen muss, hat umgekehrt auch der Politiker die überragende Bedeutung des wirtschaftlichen Seins der Völker anzuerkennen und dementsprechend zu handeln.“⁴⁴ Die Entscheidung für eine bestimmte Wirtschaftsordnung hat das Grundgesetz indes nicht getroffen. Es ist, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Investitionshilfegesetzes vom 20. Juli 1954 festgestellt hat, wirtschaftspolitisch neutral.

Wilhelm Röpke, ein weiterer Vertreter der „Freiburger Schule“ und wie Alfred Müller-Armack sowie Walter Eucken ein geistiger Wegbereiter der sozialen Marktwirtschaft, widmete sich seit den vierziger Jahren in seinem Exil in Istanbul ebenfalls den ganzheitlichen Beziehungen zwischen Gesellschaft, Markt und Staat. Als scharfer Kritiker der dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts, die durch

den korrumpierenden Einfluss der Massenbewegungen in Diktaturen in Deutschland, Spanien und Italien gekennzeichnet waren, entwickelte er die Vision, Demokratie und Märkte durch Propagierung über die Medien zu verbreiten. Mit einem Faible für Staatsaufbau durch Föderalismus warb er für die europäische Integration. Er plädierte für eine vielgestaltige Wirtschaftswelt mit großen, mittleren und kleinen Unternehmen und sagte Monopolbildungen den Kampf an. Somit wurde er zum Wegbereiter der Kartellbehörden, die heute zusammen mit der EU-Kommission und dem Europäischen Gerichtshof als Hüter des Wettbewerbs fungieren.

Übrigens war es Walter Eucken, der das Haftungsprinzip als wesentlichen Faktor für das Funktionieren des Marktes als Mitglied der „Freiburger Schule“ mit dem richtigen Ansatz als Element der marktwirtschaftlichen Ordnung ins Spiel brachte: „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen!“ Haftung, so Walter Eucken, ist Voraussetzung für eine Gesellschaft, in der Freiheit und Selbstverantwortung herrschen sollen. Für entstehende Schäden an Umwelt, Boden, Luft und Wasser oder Konsumenten treffen sich heutzutage immer häufiger Verursacher und Verbraucher vor Gericht – ein Zeichen, wie schwierig dieses Prinzip Walter Eukens heute nach wie vor durchzusetzen ist. In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass Gewinnstreben der Unternehmen als wichtiges Prinzip im Marktgeschehen nicht per se „asozial“ ist, anders als Manipulation und Betrug.

Europa auf den Spuren Ludwig Erhards und der „Freiburger Schule“

Röpkes Vision wurde durch Ludwig Erhards Umsetzungswerk der Sozialen Marktwirtschaft verblüffende Wirklichkeit: Die Idee von offenen Märkten mit Freihandel ohne Zölle und ohne Beschränkungen des Wettbewerbs, aber auch demokratische Staatsform mit Ideenvielfalt, freien Medien, Gründergeist, Innovationen und daraus resultierendem technischem Fortschritt sind nach 1949 in ganz Europa, vor allem in Italien und Spanien, die in ihrer

Geschichte auch auf faschistische Diktaturen zurückblicken, neu entstanden:

- Am 25. März 1957 gründeten sechs Mitgliedstaaten mit den „Römischen Verträgen“ die EWG
 - mit den vier Grundfreiheiten freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit samt Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapitalverkehr,
- am 1. Juli 1968 gelang die Vollendung der Europäischen Zollunion durch den Wegfall der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse,
- am 14. Juni 1985 folgte das Schengener Abkommen mit dem Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten,
- am 28. Februar 1986 folgte die von zwölf Mitgliedstaaten unterzeichnete Einheitliche Europäische Akte, die namentlich festlegte, dass bis zum 31. Dezember 1992 der Binnenmarkt als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist“, schrittweise verwirklicht werden soll,
- am 7. Februar 1992 wurde der Vertrag von Maastricht unterzeichnet, der u.a. auch Bestimmungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion, die gemeinsamen Eurowährung (bei derzeit 19 Mitgliedstaaten innerhalb der „Euro-Währungszone“) und über die Gründung der „Europäischen Union“ als einem politischen Projekt beinhaltet,
- am 13. Dezember 2007 folgte schließlich die feierliche Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon im dortigen Hieronymus-Kloster als Ergebnis des gescheiterten Verfassungsvertrags für Europa. Hier wurde erstmals in der Geschichte der europäischen Integration „[...] eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft [...]“ im Katalog der Ziele der Union verankert (Art. 3 Abs. 3 EUV).

Dies sind enorme Fortschritte in Richtung der Vollendung einer intakten Marktwirtschaft und der Demokratie in Europa, die auch dank Ludwig Erhards und Müller-Armacks Weichenstellungen möglich

waren. Erhard, Bundeswirtschaftsminister und späterer Bundeskanzler, stieg zur Ikone des „Wirtschaftswunders“ nach 1948 auf. Bis heute ist die Soziale Marktwirtschaft sein wirtschaftliches Erfolgskonzept und Vermächtnis mit ihren Prinzipien Wettbewerb, freies Unternehmertum, Schutz des Eigentums, soziale Sicherung, Mitbestimmung, Freihandel, gemeinsame Währung und Geldwertstabilität.

Bedrohung der Marktwirtschaft durch wachsenden Protektionismus, Nationalismus und Staatskapitalismus

Nunmehr, 70 Jahre nach der Einführung der D-Mark und der Sozialen Marktwirtschaft, sehen wir uns einer massiven Bedrohung der offenen Märkte, Bekämpfung der Freihandelsabkommen auf breiter Front, auch in Deutschland, und einer Bekämpfung des Euro durch ewig Gestrige gegenüber. Die Welt scheint „aus den Fugen geraten“ und am Scheideweg zu stehen: Allenthalben erfolgen Griffe in die Motenkiste des Protektionismus, aber auch in totalitäres Gedankengut mit Hardrockfestivalcharakter wie wiederholt in Themar, mitten in Deutschland, unter Missbrauch der Versammlungsfreiheit und bei Verherrlichung geschlossener Herrschaftssysteme wie in Russland, der Türkei, Iran, Saudi-Arabien oder Venezuela. Mitunter ist die Bewunderung eines anscheinend effizienten Staatskapitalismus bei staatlich gelenktem Denken wie in China vernehmbar, ein System, das bisweilen als „Gegenstück zur freien Wirtschaftsordnung interpretiert“⁴⁵ wird.

Jetzt, nach mehr als 70 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, kommt es auf Deutschland und Europa an! Mehr denn je gilt es, als Vorreiter des Freihandels und des freiheitlichen Wirtschaftssystems mit langem Atem zu agieren und auf der Weltbühne mutig aufzutreten: Für eine Reform des offenen Handelssystems im Rahmen der WTO, für ein stabiles Währungssystem, wie es der Euro trotz aller Miesmacherei immer noch ist, und für eine Vollendung der Haftungsregeln im europäischen Bankensektor (Bankenunion / Basel III). Dies sind Handlungsaufträge ganz im Sinne Ludwig Erhards, der Soziale

Marktwirtschaft und stabile Währung stets als eine Einheit gesehen und propagiert hat.⁶

Letztendlich brauchen freie und intakte Wirtschaftssysteme die Einhaltung des Wertesystems, die Prinzipien des „Hanseatischen Kaufmanns“ oder – neuzeitlich formuliert – „Compliance“, wozu auch „Corporate Social Responsibility“ (CSR) gehört, also Regularien ethischer wie nachhaltiger Unternehmensführung für Manager, Führungskräfte und Mitarbeiter im Zeichen eines globalisierten Marktgeschehens, das einen starken Trend zunehmender Einkommensungleichheit und eines Mangels an Abfederung durch soziale Gerechtigkeit („global justice“) aufweist. Ein stetig zunehmendes unethisches Verhalten sowie das Wuchern von Korruption und Betrug in der entwickelten und unterentwickelten Welt bringen die Regularien in international vernetzten Märkten zu Fall und führen schließlich zu einem Menetekel demokratischer Regierungssysteme.

Der Beitrag erschien in einer ersten Fassung in der Thüringischen Landeszeitung am 4. September 2018.

¹ Erhard 1957, S. 7.

² U. Weißer, Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft, 2017, S. 79.

³ Erhard 1957, S. 190.

⁴ Erhard 1957, S. 14.

⁵ Vgl. hierzu Fuest, F.A.Z. v. 27. Juli 2018, S. 18, sowie Prodi, ehem. EU-Komm.-Präsident, 2018.

⁶ Siehe auch die Rede von Ursula von der Leyen anlässlich der Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments vom 16.7.2019 in Straßburg, S. 2/3, sowie ihre „Agenda für Europa“ in Form der „Politischen Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024“, S. 8/9 (Vollendung der Bankenunion) und S. 9/11 ff. sowie S. 13/14 (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de).

Weiterführende Literatur

Brackmann, Michael: 70 Jahre Währungsreform – Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder, in: Handelsblatt vom 19. Juni 2018 (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/deutsche-mark-70-jahre-waehrungsreform-vom-totalen->

krieg-zum-wirtschaftswunder/22709622.html?ticket=ST-544260-dEDhrJUrUiOpeLkIQ6Y1-ap4).

Commun, Patricia/Kolev, Stefan (Hrsg.): Wilhelm Röpke (1899 – 1966). A Liberal Political Economist and Conservative Social Philosopher, 2018.

Erhard, Ludwig: Wohlstand für Alle, 1957.

EU-Kommission: EU-Zollunion ermöglicht seit 50 Jahren ungehinderten Handel und schützt die Verbraucher (https://ec.europa.eu/germany/news/20180702-zollunion_de).

Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, 1960.

Fuest, Clemens: Der dritte Systemwettbewerb: Kann der chinesische Staatskapitalismus mehr wirtschaftlichen Wohlstand produzieren als die westlichen Marktwirtschaften?, in: Die Ordnung der Wirtschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 172 vom 27. Juli 2018, S. 18.

Hoffmann, Johannes: Nachhaltigkeit und marktwirtschaftlichen Ordnung, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ vom 2. Juli 2012 (62. Jahrgang, Heft 27-28/2012).

Leyen, Ursula von der: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, Brüssel 2019.

Meyer, Bernd: Wie muss die Wirtschaft umgebaut werden? Perspektiven einer nachhaltigeren Entwicklung, 2008.

Müller-Armack, Alfred: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Kap. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Auflage 1956, S. 243–249.

Paraskevopoulos, Spiridon: Die Soziale Marktwirtschaft als ideales Lösungsangebot des ökonomischen und sozialen Problems in der Gesellschaft, in: Die Krise der Weltwirtschaft, Bd. 15 Marktwirtschaft und Ethik, Institut für Wirtschaftspolitik, Universität Erlangen-Nürnberg, 2011, S. 94–108.

Prodi, Romano: Chinas Aufstieg formt die Kultur des globalen Spiels, in: China Watch, Monatsbeilage von China Daily 7/2018, S. 8.

Riedel, Donata: Neustart für Erhards Erben, in: Handelsblatt Nr. 113 vom 15. Juni 2018 (Wirtschaft und Politik), S. 10/11.

Schweitzer, Eric: Wieder nach den Sternen greifen! 50 Jahre Europäische Zollunion verpflichtet, in: Handelsblatt Nr. 124 vom 2. Juli 2018, S. 48.

Sudrow, Anne: Kleine Ereignisgeschichte der Währungsreform, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ vom 2. Juli 2018 (68. Jahrgang, Heft 27/2018).

Weißer, Ulfried: Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft. Das System, die Akteure und ihre Interessen verstehen, 2017.

Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon?

In den 2010er Jahren rückte die Rolle Deutschlands in der Europäischen Union (EU) zunehmend in den Mittelpunkt. Auf der einen Seite stand die Sorge, die der damalige polnische Außenminister Radosław Sikorski im Jahr 2011 während der Krise in der Eurozone äußerte: „I fear Germany’s power less than her [sic!] inactivity.“¹ Auf der anderen Seite wurde in Griechenland während der Eurozonenkrise die deutsche Führungsrolle verteuftelt.² Italienische Autoren veröffentlichten sogar ein Buch, in dem auf die Entstehung eines „Vierten Reiches“ angespielt wird.³ Ob positiv oder kritisch betrachtet – Deutschland gilt als unverzichtbare Gestaltungsmacht der EU. Damit verbunden sind gestiegene Erwartungen, aber auch Bedenken. Angesichts der noch lange nicht überwundenen Krisen in der EU und der langen Kanzlerschaft Angela Merkels, die sich langsam dem Ende neigt, erscheint es angebracht, die Grundlagen der deutschen Rolle in der EU darzustellen.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Frage, von welchem Verständnis der deutschen Führungsmacht in der EU auszugehen ist. Diese Macht manifestiert sich auf unterschiedliche Weise: durch Diplomatie, als strukturelle Macht und durch die Kraft der Ideen. Sie unterliegt aber auch einer Reihe von Ein-

schränkungen, die sich sowohl aus der Struktur der EU als auch aus der deutschen Politik ergeben. All diese Faktoren wirken sich auf die Fähigkeit Deutschlands aus, zur Suche nach Lösungen für die „Polykrise“ der EU beizutragen.⁴

Im ersten Abschnitt wird der veränderte historische Kontext der Rolle Deutschlands in Europa betrachtet, um dann die verschiedenen, für die EU-Mitgliedschaft relevanten Aspekte von Macht zu untersuchen. Danach werden die Grenzen der Gestaltungsmacht und der Rolle Deutschlands, die sich aus dem EU-System selbst sowie aus der Innenpolitik ergeben, betrachtet. Der Beitrag wendet sich sodann dem Verhalten Deutschlands auf europäischer Ebene zu und konzentriert sich hierbei vor allem auf die Krisen in der EU in den vergangenen Jahren. Um einen Eindruck vom Charakter der deutschen Gestaltungsmacht zu erhalten, wird analysiert, wie sich das Verhältnis zwischen deutscher Führungsrolle und innenpolitischen Zwängen entwickelt hat. Konkret stellt der Artikel folgende Fragen: Kann Deutschland als Hegemon Europas betrachtet werden? Erleichtert oder verhindert die deutsche Innenpolitik diese Rolle?

Der historische Kontext

Die deutsche Machtfrage ist zentraler Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Schon zu Beginn war sie ein besonderes Anliegen der anderen Staaten, vor allem Frankreichs. Die eigentliche Attraktivität der im Schuman-Plan dargelegten supranationalen Methode bestand darin, die Schwerindustrien der Mitgliedstaaten (im Bereich Kohle und Stahl) gemeinsam zu steuern, den gegenseitigen Zugang zur Rohstoffversorgung zu ermöglichen und eine neue deutsch-französische Partnerschaft als Kern der Integration aufzubauen. Die supranationale Methode etablierte einen Integrationskurs, der den wirtschaftlichen und politischen Interessen Westdeutschlands diene. In Verbindung mit den Realitäten des Kalten Krieges in einem geteilten Europa beruhigte die supranationale Einbeziehung der jungen Bundes-



Dr. Simon Bulmer ist Professor of European Politics am Department of Politics der University of Sheffield. Er forscht u.a. zur Rolle Deutschlands in der EU.

republik die Sorgen der Nachbarn angesichts der jüngsten Vergangenheit.

Die europäische Integration war ein wichtiges Instrument, um die deutsche Gestaltungsmacht unter Kontrolle zu halten.⁵ Vor allem bis zur Wiedervereinigung versuchte die Bundesrepublik Deutschland lange Zeit, sich durch den „leadership avoidance reflex“ selbst einzuschränken.⁶ Die europäische Integration wurde zur Aufwärtsspirale: Sie beruhigte die Sorgen der westlichen Nachbarn in Bezug auf die deutsche Führungsrolle und bot zugleich dem neuen westdeutschen Staat einen vielversprechenden multilateralen Rahmen, um seine politischen Ziele zu verfolgen. Die wirtschaftliche Integration erwies sich durch die Schaffung eines großen Binnenmarkts, welcher die Entwicklung Westdeutschlands als exportorientierte Wirtschaft (als „extraordinary trader“) unterstützte, als komplementär.⁷ Politisch half die europäische Integration Deutschland dabei, dem Schatten der Vergangenheit zu entkommen, und den außenpolitischen Beziehungen diente sie als „Emanzipationsvehikel“.⁸ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die aufeinanderfolgenden Bundesregierungen lange Zeit innenpolitische Unterstützung für die europäische Integration fanden, da diese eindeutige politische und wirtschaftliche Vorteile mit sich brachte. Dies ging sogar so weit, dass Europa zu einer „surrogate identity, replacing German nationalism“ wurde.⁹

Das „Krisenjahrzehnt“ – die 2010er Jahre – hat einige der grundlegenden Annahmen über die deutsche Europapolitik in Frage gestellt. Natürlich gehen einige der Veränderungen auf die Zeit vor 2010 zurück. Am weitreichendsten war der Wegfall der von außen auferlegten Einschränkungen der deutschen Souveränität mit dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Wiedervereinigung. Dennoch änderte sich Deutschlands europapolitische Rolle nicht plötzlich, da Bundeskanzler Helmut Kohls Bekenntnis zu einer Vertiefung der Integration die Kontinuität der bereits bestehenden Integrationsstrategie betonte. Die deutsche Politik der Zurückhaltung wurde erst während der Kanzlerschaft

Gerhard Schröders überdacht. Schröder wies darauf hin, dass Deutschland großes Interesse daran habe, sich als bedeutende Führungsnation in Europa hervorzutun und seine Außenpolitik entsprechend zu gestalten.¹⁰ Zumindest auf rhetorischer Ebene erlebte die Schröder-Ära im Rahmen der „Normalisierung“ der deutschen Außen- und Europapolitik daher eine stärkere Betonung nationaler Interessen.¹¹ Zu diesem Zeitpunkt ließen Verweise auf die „Vereinigten Staaten von Europa“ oder auf ein föderalistisches Konzept der EU nach. Die Rede von Außenminister Joschka Fischer an der Humboldt-Universität zu Berlin aus dem Jahr 2000 ist eine der letzten, die solche Elemente enthält.¹²

Nach der langen Verfassungsdebatte und dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stellte besonders das politische Umfeld der EU die deutsche Europapolitik vor Herausforderungen. Die Krise in der Eurozone, die Ukraine-Krise, die Flüchtlingskrise, Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und insbesondere in Polen, das Referendum der britischen WählerInnen im Juni 2016 über den Austritt aus der EU und der Aufstieg populistischer Parteien forderten die Politiken und Werte heraus, die im Mittelpunkt der Bonner bzw. Berliner Politik stehen. Auf der internationalen Bühne haben die Schwierigkeiten, welche die Präsidentschaft Donald Trumps für die globale Wirtschaftsordnung und das westliche Bündnis darstellt, auch erhebliche Auswirkungen auf die EU und Deutschland. Diesen Herausforderungen sieht sich nun eine deutsche Koalitionsregierung gegenüber, die aus der Wahl im September 2017 deutlich geschwächt hervorging. Beide große Volksparteien verzeichneten starke Verluste und eine zunehmende Politisierung der Europapolitik wurde deutlich. Dies wirkt sich auf Deutschlands Rolle in der EU aus und in Anbetracht der Bedeutung Deutschlands für die europäische Integration auch auf die Entwicklung der EU.

Im vorliegenden Artikel wird argumentiert, dass Deutschland über beträchtliche Machtressourcen und strukturelle Macht in Europa verfügt.¹³ Die Rolle der Bundesregierung auf europäischer Ebene erfährt



jedoch Einschränkungen, da sie von den Partnern legitimiert werden muss. Zudem stellt auch die zunehmende innerstaatliche Politisierung der EU-Politik ein Hindernis dar. Die Rolle Deutschlands als unverzichtbarer Hegemon lässt sich am deutlichsten an bestimmten Phasen der Krise in der Eurozone festmachen. Für eine Gesamtbewertung eignet sich dieser Befund allerdings nur begrenzt.

Aspekte von Macht

Die Rolle Deutschlands in der EU ist stark geprägt von dessen Auftreten als führender Mitgliedstaat während der Krise in der Eurozone. Die relative Konjunkturschwäche Frankreichs war damals offensichtlich und Deutschland nahm bei der Gestaltung der neuen Fiskalregeln eine bedeutende Rolle ein. Nach seinem Amtsantritt im Jahr 2017 versuchte Präsident Emmanuel Macron zwar, mit neuer Dynamik die Agenda der EU zu gestalten, dies stieß jedoch auf zwei Probleme: die mangelnde deutsche Unterstützung seiner Vorschläge zur Governance der Eurozone sowie das spätere Aufkommen der Proteste der „Gelbwesten“ in Frankreich, die die Autorität des Präsidenten geschwächt haben. Diese Situation bedeutet jedoch nicht automatisch, dass nun Deutschland die Führungsrolle in der EU einfach so über-

nehmen kann. Denn es ist eine Sache, der mächtigste Staat in der EU zu sein. Diese Führungsrolle dann auch einzunehmen, ist etwas anderes. Um dies zu verdeutlichen, werden die verschiedenen Dimensionen der Macht der Mitgliedstaaten in der EU untersucht.

Dazu ist es zunächst notwendig, „Macht“ zu definieren, da diese unterschiedlich verstanden werden kann. Hier wird auf das Konzept von Macht als Hegemonie zurückgegriffen. Dieses Konzept umfasst das Führen und das Herrschen, wobei es fließende Übergänge gibt.¹⁴ Im vorliegenden Artikel werden vier verschiedene Aspekte von Hegemonie herangezogen, um die deutsche Führungsrolle in der EU zu untersuchen. Der erste leitet sich aus der Theorie der hegemonialen Stabilität ab. Diese greift auf Analysen der Rolle zurück, welche die Vereinigten Staaten bei der Übernahme von Führungsaufgaben zur Stabilisierung der Weltwirtschaft im zwanzigsten Jahrhundert gespielt haben.¹⁵ Übertragen auf den EU-Kontext würde dies bedeuten, dass Deutschland eine führende Rolle beim Versuch der Stabilisierung der EU spielt, indem es vielleicht die diplomatische Rolle übernimmt, welche die deutsch-französische Partnerschaft in früheren Zeiten der europäischen Integration gespielt hat.¹⁶ Um diese Rolle einzunehmen,

muss der führende Staat über ausreichende wirtschaftliche Ressourcen verfügen und bereit sein, diese in die Bereitstellung von „Kollektivgütern“ zu investieren, um die Stabilität des EU-Systems zu gewährleisten. Der aktive Einsatz von Diplomatie und der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Ressourcen ist daher für eine solche Rolle erforderlich.

Eine weitere potenzielle Form der Führung ergibt sich nach Antonio Gramsci, bei der eine Gruppe (oder eine Gesellschaftsschicht) intellektuelle und moralische Führung bietet.¹⁷ Diese Form der Führung betont Ideologie und Wertesysteme. Im EU-Kontext würde sie den Schwerpunkt auf eine bestimmte Vision der EU im Allgemeinen legen, so zum Beispiel auf Fischers Humboldt-Rede. Ebenso könnte es sich z.B. um die ordoliberal inspirierten Ideen des „sound money“ in Bezug auf die Eurozone handeln.

Würde Deutschland die Rolle des Hegemonen spielen, sei es durch diplomatische Initiativen oder durch Ideen, würde dies die Zustimmung oder zumindest die Akzeptanz der Partner erfordern. Denn ohne die nötige Legitimität ist hegemoniale Stabilität nicht gewährleistet.¹⁸ Dieser Vorschlag bringt zwei besondere Aspekte mit sich, die im Zusammenhang mit der EU untersucht werden müssen: die systemische und die politische Legitimität. Kurz gesagt betrifft die systemische Legitimität die Frage, inwieweit die EU als System konzipiert und in der Lage ist, einen Staat hinzunehmen, der hegemoniale Stabilität bietet. Im Gegensatz dazu geht es bei der politischen Legitimität darum, ob andere Mitgliedstaaten oder ihre BürgerInnen bereit sind, diese hegemoniale Rolle zu akzeptieren.

Ein letzter Aspekt bezüglich der Macht von Mitgliedstaaten ist die Innenpolitik. Die Ursprünge des Konzepts der Hegemonie reichen bis zu den Stadtstaaten im antiken Griechenland zurück. Schon zu dieser Zeit wurde festgestellt, dass ein Stadtstaat die Rolle des Hegemonen nicht spielen kann, wenn ihm die innere Stabilität fehlt. So wird beispielsweise der Verlust der Hegemonie Athens an Sparta während des Peloponnesischen Krieges auf „its internal poli-

tics and the ensuing deterioration in leadership“ zurückgeführt.¹⁹ Die Gegebenheiten in der EU sind völlig anders, aber die Grundidee wird klar: Um die führende Rolle einnehmen zu können, ist ein nationaler Konsens bezüglich der Ziele erforderlich. Es ist jedoch schwieriger geworden, diesen Konsens zu erreichen, da die Europapolitik seit Maastricht stärker politisiert ist. Diese Beobachtung unterstreicht einen wichtigen Aspekt, der zum Verständnis der Rolle Deutschlands in der EU beiträgt: Sowohl die Beziehungen Deutschlands zu den Partnern als auch die deutsche Innenpolitik sind relevant. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich daher mit den internationalen, EU-internen und innenpolitischen Aspekten der deutschen Gestaltungsmacht in der EU.

Deutschlands Rolle in einem sich verändernden EU-Umfeld

Um der Frage nachzugehen, ob Deutschland tatsächlich über die Möglichkeiten verfügt, die Rolle des Hegemonen der EU zu übernehmen, muss zunächst der institutionelle Rahmen der EU berücksichtigt werden. Außerdem muss geprüft werden, ob Deutschland über die notwendigen Ressourcen verfügt, die Voraussetzung für die Wahrnehmung dieser Rolle sind.

Der institutionelle Rahmen

Obwohl die supranationale Integration darauf ausgerichtet war zu verhindern, dass ein Staat eine dominante Rolle spielt, gelang dies nicht immer. Am offensichtlichsten zeigte sich dies an der einflussreichen Rolle des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle in den 1960er Jahren, der die Entwicklung der EU sowohl in Bezug auf die Vertiefung als auch Erweiterung verhinderte. Mit zunehmender Anzahl an Mitgliedstaaten ist es für einen einzelnen Staat schwieriger geworden, eine solche dominante Rolle zu spielen. Zudem haben sich andere Optionen aufgetan, die eigenen Interessen durchzusetzen. So führte beispielsweise der Widerstand des Vereinigten Königreichs gegen eine Reihe von Politiken, insbesondere gegen den Beitritt zur Währungsunion

oder gegen die Abschaffung von Passkontrollen, zu einer Einigung über Opt-outs, die es den willigen Staaten ermöglicht, die Integration zu vertiefen und voranzubringen, während andere nicht teilnehmen müssen. Differenzierte Integration, wie z.B. in der Eurozone, oder „venue shopping“, wie z.B. die Vertiefung der Integration zunächst in einem anderen Format (z.B. beim Schengener Durchführungsübereinkommen oder dem Vertrag von Prüm), sind Optionen, die deutsche Regierungen in der Vergangenheit verfolgt haben. Damit wollten sie vermeiden, dass die Integration durch das „slowest ship in the convoy“ diktiert wird.

Im Einklang mit dem liberalen Intergouvernementalismus besteht für große Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihr politisches Gewicht und ihren Einfluss bei wichtigen EU-Beschlüssen einzusetzen, wie beispielsweise im Europäischen Rat.²⁰ Große Staaten haben dieser Logik nach größere Verhandlungsmacht. Sie können eine Einigung blockieren, alternative Politikfelder oder Avantgarde-Gruppen nutzen sowie ihre Machtressourcen einsetzen. Durch Kompensationsleistungen können sie eine Einigung näher an ihren Vorstellungen erreichen. In den 2010er Jahren verfügte Deutschland außerdem mit Kanzlerin Merkel über die herausragende politische Figur in der EU und hatte mit ihr die zentrale Akteurin im Europäischen Rat. Ihre lange Amtszeit war ein besonderer Vorteil für die deutsche Diplomatie, obwohl die Kontroversen um ihre Politik während der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 ihre Position schwächten. Das Ergebnis der Bundestagswahlen 2017 hat zudem ihre Macht innenpolitisch untergraben.

Grundlagen deutscher Macht

Deutschland besitzt die notwendigen ökonomischen Ressourcen, um die Rolle eines „hegemonialen Stabilisators“ zu übernehmen. Als bevölkerungsmäßig größter Mitgliedstaat und mit einem deutlich höheren Bruttoinlandsprodukt (BIP) als andere große Mitgliedstaaten, sowohl insgesamt als auch pro Kopf, verfügt es über eine starke volkswirtschaftliche Basis. Die Arbeitslosigkeit in den 2010er

Jahren ist gering. Der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands erreichte bis 2016 9 Prozent des BIP. Wenn überhaupt, dann ist der Handelsüberschuss des Landes potenziell destabilisierend für die Handelsbeziehungen der EU.²¹ Daten des „Observatory of Economic Complexity“ zeigen, dass Deutschland für 18 der EU-Mitgliedstaaten die wichtigste Importquelle ist. Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Deutschlands (in Prozent des BIP) war in den 2010er Jahren stärker als in allen anderen großen Mitgliedstaaten, obwohl sein Defizit 2010 aufgrund von Maßnahmen zur Bewältigung der globalen Finanzkrise 4,2 Prozent erreichte.²²

Die oben genannten Daten schreiben der deutschen Wirtschaft eine beträchtliche strukturelle Macht zu. Grundlage dafür ist die Integration deutscher Unternehmen in die europäischen Lieferketten. Besonders aufschlussreich ist die Beziehung zu den vier Visegrád-Staaten (V4). Laut Popławski sind die V4 „Germany’s most important global partner both in exports and imports“.²³ So sorgt die Auslagerung der Produktion in die Visegrád-Staaten für niedrigere Lohnkosten und deckt den Mangel an FachingenieurInnen zu Hause. Die deutsche verarbeitende Industrie verfügt damit über eine beträchtliche strukturelle Kraft zur Unterstützung der Diplomatie des Landes.

Die Verteidigung ist der einzige Bereich, in dem die deutschen Ressourcen schwächer sind. Mit dem Ende des Kalten Krieges nahm Deutschland eine große „Friedensdividende“ an und seine Verteidigungsausgaben sanken von 2,7 Prozent des BIP (1989) auf 1,2 Prozent (2016).²⁴ Trotz des Drucks auf die Bundesregierung, das 2-Prozent-Ziel der NATO zu erreichen, sind nur langsam Fortschritte erkennbar. Dies schwächt die Position Deutschlands hinsichtlich der Einleitung diplomatischer Initiativen in der EU, die eine militärische Dimension haben.

Ideen und Leitbilder sind weitere potenzielle Faktoren für den deutschen Einfluss in der EU. Viele Jahre lang war die deutsche Unterstützung der europäischen Integration an sich ein wichtiges Merkmal.

Europäische Lösungen für innenpolitische Probleme wurden aktiv vorangetrieben, wobei die deutsch-französische Partnerschaft als bevorzugtes Instrument diente.²⁵ In einigen Fällen – aber nicht allen – hat diese anfängliche Gestaltungsmacht auf das EU-System eingewirkt, was sich nachträglich als Vorteil für Deutschland erwies. Eine ganze Reihe von EU-Politiken entwickelte sich mit starker deutscher Prägung: die Umweltpolitik, das Europäische Währungssystem, die einheitliche Währung, die Justiz- und Innenpolitik einschließlich des Schengen-Raums ohne Passkontrollen und die ursprüngliche Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU, durch die eine Änderung des liberalen Artikels 16 des Grundgesetzes (GG) ermöglicht wurde,²⁶ sowie die Außen- und Sicherheitspolitik.

Bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht waren Bundesregierung und Bundesbank maßgebend bei der Forderung nach der Unabhängigkeit der Zentralbank, der Festlegung von Preisstabilität als vorrangiges Ziel, der Festlegung der Konvergenzkriterien für den Beitritt zum Euro, der Einfügung der No-bail-out-Klausel (Art. 125 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), der Übertragung der Verantwortung für die Fiskalpolitik auf die Mitgliedstaaten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Art. 126 AEUV) und dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Art. 123 AEUV).²⁷ Dieses Maßnahmenbündel legte somit im Voraus die Bandbreite der Reformmöglichkeiten in Bezug auf die deutschen „sound money“-Präferenzen während der Krise in der Eurozone fest.

Tatsächlich geriet das Eintreten für mehr Integration, ein fortwährendes deutsches Leitmotiv, während der Krise in der Eurozone in ein Spannungsverhältnis zu den Prinzipien des „sound money“, die seit ihrer Gründung 1949 ein weiteres konstantes Leitmotiv der Bundesrepublik waren. Das Ergebnis war, dass weitere notwendige Integrationsschritte in der Fiskalpolitik zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Eurozone ausdrücklich davon abhängig gemacht

wurden, dass die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsprobleme selbst und im Einklang mit dem Ansatz des „sound money“ zu lösen hatten. Die Ausrichtung auf diese zwei deutschen Politikgrundsätze hatte zur Folge, dass die Lasten der Anpassung den Schuldnerstaaten auferlegt wurden.

Weitere Konstanten in der deutschen Europapolitik sind der Ansatz einer „zivilen Macht“ in der Außenpolitik, einschließlich der Einhaltung internationaler Rechtsgrundsätze und der Achtung der Menschenrechte.²⁸ Dieser Ansatz passte gut zum außen- und sicherheitspolitischen Rahmen der EU, der die Verteidigungspolitik bis in die 2000er Jahre weitgehend der NATO überließ.

Einschränkende Faktoren

An dieser Stelle ist es wichtig, Gegenkräfte zu berücksichtigen. Denn es ist eine vereinfachende Annahme, dass Deutschland aufgrund von Größe, struktureller Wirtschaftskraft und ideellen Ressourcen automatisch die Rolle des hegemonialen Stabilisators der EU spielt. Innerhalb der EU gibt es wichtige systemische Grenzen, die es verhindern, dass ein einzelner Mitgliedstaat die Art von hegemonialer Rolle übernimmt, welche die Vereinigten Staaten während des zwanzigsten Jahrhunderts innehatten. So lässt beispielsweise der institutionelle Aufbau der EU eine solche Rolle eigentlich nicht zu, was insbesondere in der starken Betonung des Konsenses in der Arbeitsweise des Europäischen Rates, der „supreme political authority“ der EU, zum Ausdruck kommt.²⁹ Abgesehen vom Europäischen Rat lässt das politische System der EU wenig Spielraum für einen einzelnen Staat, die Führungsrolle zu übernehmen. Dies ist auf die Abstimmungsverfahren im Rat und auf das Gesetzgebungsverfahren seit Lissabon zurückzuführen.

Politische Zwänge verbinden sich mit systemischen, wodurch Legitimitätsbedenken konkret zum Ausdruck gebracht werden: Sei es der Widerstand Ungarns gegen das von Deutschland bevorzugte Umverteilungssystem für Flüchtlinge oder die Opposition

südeuropäischer PolitikerInnen und BürgerInnen gegen die Sparpolitik, für die sie Deutschland während der Krise in der Eurozone verantwortlich machten. Letztere äußerte sich sogar in spezifischer antideutscher Stimmung bei öffentlichen Demonstrationen. Das Besondere an der politischen Legitimierung der letzten Jahre ist, dass der latente Widerstand gegen einen dominanten Staat nicht mehr auf Partnerregierungen beschränkt ist, sondern sich aufgrund der Mobilisierung euroskeptischer Kräfte, unterstützt durch die sozialen Medien, schnell auf die breite Öffentlichkeit ausweiten kann.

Ungeachtet des deutschen Regierungshandelns ist klar, dass die erhebliche Ressourcenmacht Deutschlands auf Gegenkräfte stößt, die sich aus dem EU-System sowie potenziell aus themenbezogenen Bedenken der EU-Partner ergeben. Solche Bedenken können durch gemeinsame Initiativen abgebaut werden, wie es in der Vergangenheit vielfach mit Frankreich der Fall war. Andere bilaterale Partnerschaften, wie beispielsweise mit Polen (einschließlich des Weimarer Dreiecks), haben sich angesichts der Verschlechterung der Beziehungen nach dem Wahlsieg der Partei „Recht und Gerechtigkeit“ Ende 2015 als weniger dauerhaft erwiesen. So waren z.B. die Äußerungen des polnischen Außenministers nach der Wiederwahl (mit deutscher Unterstützung) von Donald Tusk zum Präsidenten des Europäischen Rates, einem ehemaligen innenpolitischen Konkurrenten, umstritten: „We know now that it [the EU] is a union under Berlin’s diktat.“³⁰ Die Verschlechterung des Verhältnisses zu Polen, dem größten Staat der V4, hat wiederum zu schwierigen Beziehungen zu den mitteleuropäischen Staaten geführt. Allen voran steht der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán, der die Opposition gegen die Flüchtlingspolitik von Bundeskanzlerin Merkel im Jahr 2015 anführte.

Allgemeiner formuliert: Die größere Vielfalt der Interessen in der derzeitigen EU in Verbindung mit dem stark spaltenden Diskurs, der mit dem Aufstieg der euroskeptischen Kräfte einherging, erschwert es einzelnen Mitgliedstaaten, die Rolle des hegemoni-

alen Stabilisators einzunehmen. Hinzu kommt, dass die deutsch-französische Partnerschaft nicht mehr das Spektrum der politischen Stimmung der gesamten EU abdeckt, wie es in früheren Jahrzehnten der Fall war. Die Vielfalt der politischen Ansichten ist heute komplexer. Das schließt zwar nicht aus, dass Deutschland bei bestimmten politischen Fragen möglicherweise die Rolle des Hegemonen einnimmt. Trotz seiner Position als „Macht in der Mitte“ erscheint eine systemrelevante Rolle jedoch unwahrscheinlich.³¹

Der nationale Kontext

Diese äußeren Zwänge bezüglich der Rolle Deutschlands als Hegemon in der EU sind beträchtlich. Die zunehmende Politisierung der Europapolitik im nationalen Kontext schränkt sie noch weiter ein. Die deutsche Innenpolitik hat stets das Wirken des Landes im europäischen Integrationsprozess beeinflusst.³² Traditionell sorgte sie für einen starken „permissive consensus“ zugunsten der europäischen Integration unter den politischen Parteien, Interessengruppen und der Öffentlichkeit. Andererseits enthielt das institutionelle System, das während der Bonner Republik durch „Semisouveränität“ gekennzeichnet und mit dem starken Bekenntnis der Bundesrepublik zur deutsch-französischen Partnerschaft verbunden war, Hürden für jegliche Überlegungen bezüglich einer hegemonialen Rolle Deutschlands. Der deutsche Konsens über die europäische Integration ergab sich aus einer „politics of centrality“³³ in der Parteipolitik: eine starke politische Mitte als Gegenmodell zu den Extremen aus Nazi- und DDR-Zeit.

Diese Situation vor der Wiedervereinigung hat sich in den letzten drei Jahrzehnten zu einem gewissen Grad verändert. Zum einen stärkte die Bundesregierung ihre Verfahren zur Koordinierung der Europapolitik.³⁴ Mit der Einführung der Abteilungsleiterrunde im Jahr 2000 wurde ein wichtiges exekutives Abstimmungsgremium geschaffen, das dazu beitrug, Divergenzen zwischen den Ministerien zu antizipieren und zu reduzieren. Darüber hinaus wurden klare Leitlinien für die Politikkoordination in-

nerhalb der Bundesregierung festgelegt, wie sie im EU-Handbuch über Entscheidungsprozesse, Koordination, Verfahren und Unterrichtsaufgaben der Bundesregierung zu finden sind.³⁵ In den Krisenjahren spielte auch das Bundeskanzleramt eine stärkere Rolle bei der Politikkoordinierung, insbesondere während der Krise in der Eurozone und der Flüchtlingskrise, da diese Themen auf der Tagesordnung des Europäischen Rates weit oben standen. Dennoch wird in Brüssel gelegentlich Kritik an der deutschen Ineffizienz laut.³⁶

Innerhalb der Bundesregierung sind die Stimmen anderer am Politikprozess Beteiligter lauter geworden. Die Regierungen der Bundesländer wurden in den Bereichen gestärkt, in denen die EU-Politik ihre Zuständigkeiten mit dem Vertrag von Maastricht (überarbeiteter Art. 23 GG) berührte. Die Einführung von Konsultationsverfahren nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) steckte den Rahmen für die Koordinierung ab. Tatsächlich scheinen die Beziehungen Berlins zu den Ländern bezüglich der Europapolitik seit dem Ende des Jahrzehnts der EU-Verfassungsdebatte (2000er Jahre), in dem die Landesregierungen aktiv beteiligt waren, zu funktionieren. Teilweise mag dies daran liegen, dass die Kernpunkte der EU-Krisenagenda kaum die Kompetenzen der Länder betrafen (wie z.B. die Ukraine- und Eurozonenkrise). Die Flüchtlingskrise führte jedoch zu Spannungen, die sich am stärksten durch die CSU in Bayern äußerten, da das Bundesland besonders betroffen war. Natürlich gibt es gelegentlich Differenzen zwischen Ländern und Bund, z.B. in Bezug auf die EU-Bodenschutzrichtlinie 2007. Anders als die Drohung der Landesregierungen 1992/1993, die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht zu blockieren, wirken sich diese eher technischen Differenzen nicht auf die Rolle Deutschlands in der EU aus.

Die Situation im Bundestag stellt dazu einen gewissen Kontrast dar. Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1993 wurden dessen Kompetenzen mehrfach erweitert, so z.B. mit der Entscheidung

bezüglich der Einführung einer einheitlichen Währung. Aufgrund der überwiegend integrationsfreundlichen Haltung der Parteien kamen diese ersten zusätzlichen Befugnisse infolge einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht hinzu, wobei das Gericht in seiner Verantwortung für die Wahrung des demokratischen Kernbestands des Grundgesetzes in Deutschland handelte. Änderungen des Grundgesetzes im Jahr 1992 (Art. 23 und 45) und die Einführung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) 1993 schufen einen neuen Rahmen.³⁷ Mit dem Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) aus dem Jahr 2009 kamen nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts neue Kontrollaufgaben hinzu. Schließlich wurde das EUZBBG mehrfach überarbeitet, u.a. infolge verschiedener Urteile des Bundesverfassungsgerichts, wodurch die parlamentarische Kontrolle während der Krise in der Eurozone gestärkt wurde.³⁸

Obwohl es manchmal den Anschein erweckte, als wären dem Bundestag Kompetenzen übertragen worden, die er eigentlich nicht wollte, hat sich dessen Einbringung in EU-Angelegenheiten seit 2007 gewandelt. Dies zeigt sich insbesondere durch eine verstärkte administrative Unterstützung, um den neuen Kompetenzen gerecht zu werden. Die besondere Bedeutung der Reformen liegt aber darin, dass der Bundestag dadurch sogar zu einem Vetospieler für die Europapolitik werden kann. Während der zweiten Koalitionsregierung unter Merkel (aus CDU, CSU und FDP; von 2009 bis 2013) war es für einige Maßnahmen in der Eurozone nicht möglich, eine „Kanzlermehrheit“ zu erhalten. Man war auf die Stimmen der Bundestagsabgeordneten aus der Opposition angewiesen.³⁹ Mit dem zerfallenden parteipolitischen Konsens und dem Einzug der Alternative für Deutschland (AfD) in den Bundestag als größte Oppositionspartei wird es wahrscheinlicher, dass diese Kräfte die Politik der Bundesregierung erschweren – auch wenn dies bis jetzt noch nicht der Fall ist.

Das Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts in Belange der Europapolitik in der Zeit nach dem Vertrag von Maastricht war für die Entwicklung der Zuständigkeiten im Bundesrat und Bundestag wesentlich. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts bestand darin, das parlamentarische System gegen Eingriffe der EU zu verteidigen. Bereits im Jahr 2009 konnte man feststellen, dass dem Bundesverfassungsgericht eine zunehmende Bedeutung in der Europapolitik der Bundesregierung zukommt.⁴⁰ Dies wurde während der Krise in der Eurozone offensichtlich, als eine Reihe von verfassungsrechtlichen Bedenken die Zukunft der Eurozone zeitweise von Urteilen aus Karlsruhe abhängig zu machen schien. Letzten Endes kam es zu keinem Blockade-Urteil. Gleichwohl wurden EU-BeobachterInnen die Einschränkungen der deutschen Regierungspolitik durch interne Schranken klarer.

Ein weiterer institutioneller Aspekt wurde während der Krise in der Eurozone wieder sichtbar, nämlich das Potenzial der Bundesbank als scharfer Kritiker der Europapolitik. Die Aufgabe des Präsidenten Jens Weidmann war es sicherzustellen, dass die Europäische Zentralbank (EZB) den Vorgaben folgte, die Weidmanns Vorgänger in der Bundesbank bei den Verhandlungen über die Satzung der EZB gemacht hatten. Seine Stimme war unter den KritikerInnen der Eurozone und der Geldpolitik der EZB laut und deutlich zu vernehmen und stellt damit eine weitere Quelle der Politisierung der Europapolitik dar.

Die parteipolitische Landschaft in Deutschland hat sich in der Zeit nach der Wiedervereinigung stark verändert. Seit 1990 hat sich das politische Spektrum von einem 2,5- zu einem 6-Parteien-System gewandelt. Die euroskeptischen Parteien im Bundestag – DIE LINKE und die AfD – haben bei der Bundestagswahl 2017 zusammen einen Anteil von 21,8 Prozent der Zweitstimmen erreicht: eine markante Entwicklung. Dies erschwerte nicht nur die Koalitionsbildung, wie die sechs Monate nach der Bundestagswahl gezeigt haben, sondern stärkt auch die politischen Kräfte, welche sich die institutionelle Anreizstruktur nach Maastricht im Sinne eines machtvolleren Bundestags zu Nutze machen können.

Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Bundestagsabgeordneten und unter den Parteien in Bezug auf die Krise in der Eurozone und die Flüchtlingskrise haben ebenso zur Politisierung der deutschen Europapolitik beigetragen. Darüber hinaus sind die Verhandlungen über eine „Jamaika-Koalition“ aus CDU, CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen angeblich gescheitert, weil die FDP mit den Inhalten zur Eurozone unzufrieden war.⁴¹ Ein weiteres Risiko besteht derzeit durch den nachlassenden Wählerzuspruch für die Sozialdemokraten, wie die Wahlen in Bayern und Hessen verdeutlichten. Sollte die SPD beschließen, die Große Koalition zu verlassen, in der Hoffnung, sich dadurch wieder mehr Unterstützung bei den WählerInnen zu sichern, würde dies die Autorität der Regierung schwächen, bis eine stabilere Koalition gebildet werden könnte.

Die Politisierung der Parteienlandschaft geht einher mit einem zunehmenden Einfluss der Öffentlichkeit auf die Europapolitik. Sowohl bei der Krise in der Eurozone als auch bei der Flüchtlingskrise musste die öffentliche Meinung berücksichtigt werden. Der Unterschied bei den beiden Krisen bestand darin, dass sich Bundeskanzlerin Merkel und ihre Regierung bei der Krise in der Eurozone mit der öffentlichen Meinung im Einklang befanden, während Berlin in der Flüchtlingskrise vorpreschte und so rechts von CDU/CSU Platz im politischen Spektrum schuf.

Interessengruppen sind nach wie vor maßgeblich an der Gestaltung der Politik der Bundesregierung beteiligt, unter anderem in Bezug auf spezifische Politiken zu Handels- und Umweltschutzvorschriften. In der Vergangenheit war der parteipolitische Konsens über die EU für sie von Nutzen. Sie konnten Einfluss auf die Europapolitik der Regierung nehmen, ohne den Parteien Aufmerksamkeit schenken zu müssen. Die Chemie- und die Automobilindustrie verstanden ihr Lobbying meisterlich in Bezug auf die EU-Gesetzgebung. Interessant war jedoch, dass in der politischen Debatte über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) die Stimme der Wirtschaft, ins-

besondere des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), erhebliche Schwierigkeiten hatte, bei einem Handelsabkommen, das für deutsche Exporteure ein beträchtliches Potenzial zu bieten schien, Zugkraft zu entwickeln. Letztendlich beendete Trump die Verhandlungen, aber vieles deutete darauf hin, dass auch deutsche Wirtschaftseliten der allmählichen Politisierung der Europapolitik ausgesetzt sein könnten.

All diese Entwicklungen – sowohl innerhalb der EU als auch innerhalb Deutschlands – zeigen, dass es erhebliche institutionelle und politische Einschränkungen innerhalb der EU und Deutschlands gibt, die einer hegemonialen Rolle Deutschlands entgegenstehen. Nichtsdestotrotz ist zu prüfen, ob Deutschland diese Rolle durch sein Handeln nicht doch einnimmt.

Die deutsche Gestaltungsmacht in den Krisenjahren

Die EU wurde in den 2010er Jahren aufgrund der Ereignisse zu einer Politik des Krisenmanagements gezwungen.⁴² Zu Beginn des Jahrzehnts erreichte die Krise in der Eurozone ihren Höhepunkt. 2014/2015 spitzte sich die Ukraine-Krise ebenso wie die Flüchtlingskrise zu. Die britische Entscheidung, die EU zu verlassen, wurde mit dem Referendum im Juni 2016 besiegelt. Wenn Großbritannien aus der EU austritt, bleibt dies nicht ohne Folgen für die Stellung der EU in der Welt, insbesondere bezogen auf sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen. Ungeachtet dieser Krisen – und konfrontiert mit Angriffen auf die Rechtsstaatlichkeit in Mitteleuropa – setzt die EU ihr politisches Tagesgeschäft fort.

Eine Entwicklung ist jedoch offensichtlich geworden: Die Integrationspolitik ist während dieser Zeit in den Hintergrund der deutschen Europapolitik getreten und nationale Interessen stehen infolgedessen mehr im Vordergrund. Die Arbeit von Bundeskanzlerin Merkel in den 2000ern, den Verfassungsvertrag wiederzubeleben und die Verabschiedung des Vertrags von Lissabon zu ermöglichen, sollte dennoch

nicht unterschätzt werden. In den 2010er Jahren beschränken sich die Integrationsvorhaben dann auf spezifische politische Entwicklungen, insbesondere in Bezug auf Reformen in der Eurozone oder die Stärkung der Sicherheitspolitik (durch die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, SSZ; engl. Permanent Structured Cooperation, PESCO) angesichts des Brexits. Eine umfassendere Vision für die europäische Integration fehlt.

Der EU-Erweiterung fühlen sich seit jeher deutsche Bundesregierungen verpflichtet. Allerdings ist Deutschland auch in diesem Politikbereich weniger proaktiv, was vor allem auf die fehlende Bereitschaft von Bewerbern zum EU-Beitritt (abgesehen von Kroatien) zurückzuführen ist. Die deutsche „Doppelstrategie“ der Erweiterung und Vertiefung, die darauf abzielt, die EU nicht durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu schwächen,⁴³ wurde insofern ausgesetzt. Zugleich setzt die Bundesregierung das traditionelle deutsche Engagement der Förderung von Frieden, Versöhnung und Demokratie in Europa auf dem Westbalkan fort, auch wenn die Wirkung dieser Politik weniger deutlich wird.⁴⁴

In einigen anderen Politikbereichen versuchte Deutschland, eine Führungsrolle einzunehmen, etwa in den ersten Jahrzehnten der Umweltpolitik oder beim Klimawandel. Doch dieser Versuch ist aufgrund der andauernden Nutzung von Kohle (wegen des Ausstiegs aus der Kernenergie) und in Verbindung mit dem Dieselskandal nicht mehr ganz überzeugend. Die Automobilindustrie ist ein klassisches Beispiel dafür, wie die dort vorhandene wirtschaftliche Strukturmacht in das Regierungshandeln einfließt. So gab es nach dem Dieselskandal mehr Treffen der Regierung mit der Automobilindustrie als mit Umweltverbänden.⁴⁵

Beim mehrjährigen Finanzrahmen der EU ist die Regierung typischerweise zwischen verschiedenen Interessen hin- und hergerissen: Sparen (Finanzministerium), Integrationspolitik (Auswärtiges Amt), Ausgaben (ausgabentätigende Ministerien und Regierungen der Länder), sodass eine klare politische Führung beeinträchtigt sein kann.⁴⁶ Deutschland

profitiert überraschenderweise besonders stark von den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und erhält mehr als 16 Prozent der EU-Mittel für den Zeitraum 2014 bis 2020.⁴⁷

In vielen anderen Bereichen sind die politischen Entwicklungen inkrementell und erfolgen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, in dem der Einfluss Deutschlands geringer ist. Es ist also wichtig, alle Arten von Politikbereichen zu beachten, wenn man die Gestaltungsmacht Deutschlands bespricht. Diese ist zwangsläufig dort umstrittener, wo die Interessen der Staaten gegeneinander ausgespielt werden.

Im Folgenden wird nun die deutsche Gestaltungsmacht am Beispiel der Krise in der Eurozone sowie der Ukraine- und Flüchtlingskrise – zugegebenermaßen knapp – analysiert.⁴⁸ Während der Krise in der Eurozone war die deutsche Politik von folgenden Grundsätzen geprägt:⁴⁹

- Schuldnerstaaten sollten Konsequenzen aus der Krise ziehen und die notwendigen innenpolitischen Reformen umsetzen.
- Das Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion aus dem Vertrag von Maastricht musste korrigiert werden, damit sich solche Situationen nicht wiederholen konnten (strengere Fiskalregeln).
- Eine Bankenunion wurde benötigt, um der Eurozone mehr Widerstandsfähigkeit zu verleihen.
- Rettungsfonds waren als Schutzmechanismus und zur Gefahrenabwehr notwendig.

Zu Beginn der Krise in der Eurozone im Frühjahr 2010 nahm Deutschland die Rolle des zögerlichen Hegemonen ein.⁵⁰ Aus Sorge vor einem „Moral Hazard“ wollte es nicht zu früh eingreifen. Letztlich musste die Krise erst das System gefährden, bevor Deutschland handelte. Kanzlerin Merkel setzte sich über die Vorschläge von Finanzminister Wolfgang Schäuble für einen Europäischen Währungsfonds hinweg und bestand auf einer Lösung, bei der der Internationale Währungsfonds Teil einer „Troika“ zur Beaufsichtigung der griechischen Rettung sein sollte. Deutsch-

land spielte aus mehreren Gründen die Rolle des zögerlichen Hegemonen: Es existierte kein auf das vorhandene Problem anwendbares Verfahren; ordoliberal inspirierten Prinzipien zufolge musste Griechenland die Verantwortung für seine Lage selbst übernehmen; und wegen ihrer knappen Mehrheit im Bundestag und der Unsicherheit hinsichtlich der Haltung der Sozialdemokraten (sie enthielten sich weitgehend) musste die Bundesregierung vorsichtig sein. Deutschland beharrte darauf, dass die Rettung durch die EU von griechischen Wirtschaftsreformen abhing.

Bei der Neugestaltung des Systems der Eurozone war Deutschland mit seinen Vorstellungen zur Stärkung der Haushaltsüberwachung maßgeblich. Orientiert am Ordoliberalismus konnte Deutschland mit Unterstützung des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy die Führungsrolle übernehmen. Die im Fiskalpakt enthaltenen Maßnahmen zur Verschärfung der Überwachung, wie die Regel zum ausgeglichenen Haushalt, die Schuldenbremse und der Gesetzescharakter, den diese Regeln mindestens haben müssen, fußen auf diesen ordoliberalen Prinzipien. Deutschland selbst hatte 2009 die sogenannte Schuldenbremse eingeführt (Art. 109 GG). Im Gegensatz dazu scheiterten andere Optionen, die eine Konsolidierung der Schulden der Eurozone mit sich gebracht hätten, wie z.B. Eurobonds oder jegliche Art von „Transferunion“, am deutschen Veto. Das Zugeständnis an Frankreich bestand darin, dass der Europäische Rat die von der französischen Regierung gewünschte Rolle der „Economic Governance“ übernehmen konnte. Ein inhaltlicher Kurswechsel Deutschlands war damit allerdings nicht verbunden.

Bei der Stärkung der Haushaltsüberwachung erwiesen sich deutsche Ideen als einflussreich, ja sogar hegemonial.⁵¹ Dass sie zum Tragen kamen, wurde durch die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten erleichtert. Kritik an den von Deutschland inspirierten „Sparpolitik“-Maßnahmen kam aus südeuropäischen Staaten wie Griechenland und Spanien. Dullien und

Guérot äußerten sich dazu wie folgt: „Germany has been widely criticised for its monetary policy, its inflexibility on austerity measures, its rigid legal approach to treaty change and its selfish view of trade imbalances.“⁵² Diese Staaten befanden sich jedoch in einer schwachen Verhandlungsposition. Der Druck aus der deutschen Innenpolitik führte dazu, dass die Politik des „sound money“ durchgesetzt wurde. Die Politisierung der öffentlichen Meinung, der Druck der Bundesbank, die parlamentarische Kontrolle und die Gefahr eines negativen Urteils des Bundesverfassungsgerichts waren hierfür ausschlaggebend.

Im Gegensatz dazu spielte Deutschland bei der Bankenunion keine vergleichbare Rolle. Zwar gelang es sicherzustellen, dass der Einheitliche Abwicklungsfonds bei Bankeninsolvenzen nicht dazu führte, dass zusammenbrechende ausländische Banken mit deutschen Mitteln unterstützt werden. In anderen Fragen war Deutschland jedoch aufgrund unterschiedlicher Interessen inländischer Banken und Positionen innerhalb der Bundesregierung weniger einflussreich.⁵³

Festzuhalten bleibt also, dass es die hegemonialen Ideen von Ordoliberalismus und „sound money“ waren, die auf deutscher Seite einflussreich waren. Deutschland spielte nicht die Rolle des hegemonialen Stabilisators und schon gar nicht in der von Kindleberger vorgesehenen klassischen Weise. Denn es bot weder einen Markt für „distressed goods“, die Möglichkeit der antizyklischen Kreditvergabe oder des „lending of last resort“ noch die der makroökonomischen Koordinierung.⁵⁴ Stattdessen war es eher das Engagement des Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, „to do whatever it takes to preserve the euro“,⁵⁵ das die Finanzmärkte endgültig beruhigte.

Im Falle der Ukraine-Krise waren die Umstände etwas anders. Die militärischen Ressourcen Deutschlands entsprachen nicht den wirtschaftlichen, über die das Land im Zusammenhang mit der Krise in der Eurozone verfügte. Aus historischen Gründen ist die

Vorstellung des Einsatzes militärischer Mittel in der internationalen Politik sowohl für die politischen EntscheidungsträgerInnen als auch für die öffentliche Meinung ein Gräuel. Außerdem stellt das von Deutschland verfolgte Leitmotiv einer Zivilmacht den Einsatz von Politik und Diplomatie vor den Einsatz von Gewalt. Bundeskanzlerin Merkel übernahm die führende Rolle, andere EU-Staaten davon zu überzeugen, die Einhaltung internationaler Rechtsgrundsätze in den Mittelpunkt der Politik zu stellen und Wirtschaftssanktionen zu verhängen. Der Abschuss des malaysischen Flugzeugs MH17 über der Ostukraine hat dazu beigetragen, dass die EU-Partner Merkels Politik unterstützten. Deutschland selbst musste durch die Umsetzung der Sanktionspolitik erhebliche Einbußen im Handel hinnehmen. Das sogenannte Normandie-Format für wichtige Gespräche mit Russland und der Ukraine ermöglichte der deutsch-französischen Partnerschaft eine Schlüsselrolle auf der internationalen Bühne. In diesem Fall übernahm die deutsche Diplomatie eine Führungsaufgabe und der Ansatz der zivilen Macht war ein wichtiger Ideenlieferant. Jenseits dieser Bedeutung Deutschland als Hegemon zu bezeichnen, erscheint aufgrund der begrenzten militärischen Ressourcen problematisch, ganz zu schweigen von den pazifistischen Tendenzen in der deutschen Öffentlichkeit.

Das Beispiel der Flüchtlingskrise ist wiederum anders gelagert. Kanzlerin Merkels Ausspruch „Wir schaffen das“ Ende August 2015 legte die Vermutung nahe, dass Deutschland angesichts der humanitären Katastrophe die Rolle von „Europe’s lonely liberal hegemon“⁵⁶ übernimmt. Doch diese Position geriet Anfang 2016 durch zwei Entwicklungen ins Wanken: Erstens widersetzten sich die Tschechische Republik, Ungarn, Rumänien und die Slowakei den EU-Maßnahmen, die mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat verabschiedet worden waren. Der Wunsch Deutschlands und der Europäischen Kommission nach einer Umverteilung der Flüchtlinge wurde daher auf Eis gelegt. Zweitens schwand die Unterstützung für Merkels Politik in der deutschen Öffentlichkeit, da das Ausmaß der Kosten für die Integration von Flüchtlingen immer deutlicher wurde.

Letztendlich erwies sich die „cash for cooperation“-Politik mit der Türkei als einzige Lösung, die steigende Anzahl von Flüchtlingen in die EU zu stoppen und mit dieser Strategie einer „Auslagerung“ des Problems eine Schadensbegrenzung der ursprünglichen Willkommenspolitik zu erreichen. In den Verhandlungen mit der Türkei spielte Bundeskanzlerin Merkel eine Schlüsselrolle. Von einer hegemonialen Stabilisatorrolle kann bei der Flüchtlingsproblematik aber nicht die Rede sein, da sich die mitteleuropäischen Mitgliedstaaten der deutschen Politik entgegenstellten.

Eine eingeschränkte hegemoniale Rolle

Aus dem Vorgesagten folgt, dass die Beweise für die deutsche Hegemonie recht begrenzt sind. Deutschland verfügt zwar über eine beträchtliche strukturelle Wirtschaftsmacht und die notwendigen Ressourcen, um die Rolle des hegemonialen Stabilisators zu spielen. Es hat sich jedoch damit auseinanderzusetzen, dass die EU prinzipiell als ein „anti-leadership environment“ konzipiert wurde, wo kein Mitgliedstaat uneingeschränkt herrschen kann.⁵⁷ Die drei Krisen fanden unter Umständen statt, für die die EU-Verträge keine klaren Verfahren angeboten haben. Daher waren „emergency politics“ im Europäischen Rat nötig, was den potenziellen Einfluss der deutschen Regierung und Bundeskanzlerin Merkels erhöht hat.

Von den drei Fällen zeigte die Flüchtlingskrise deutlich, dass einer deutschen Hegemonie klare Grenzen gesetzt waren. Die mitteleuropäischen Mitgliedstaaten blockierten die deutsche Politik. Die Rolle in der Krise in der Eurozone kann noch am ehesten als hegemonial interpretiert werden, wobei die Anzeichen hierfür je nach Teilaspekt der Krise unterschiedlich waren: anfängliche Zurückhaltung im Jahr 2010, Hegemonie hinsichtlich Ideen für die Reform des Systems der Haushaltsüberwachung, aber weniger Einfluss auf Teile der Bankenunion. Im Falle der Ukraine-Krise scheint die Zuschreibung „Hegemonie“ weniger passend. Deutschland übernahm zwar eine wichtige Führungsrolle bei der

Suche nach einer Lösung auf Grundlage der Einhaltung des Völkerrechts und von Sanktionen.⁵⁸ Die EU sah sich jedoch mit der Unerbittlichkeit der Politik von Präsident Wladimir Putin konfrontiert, einschließlich der Annexion der Krim. Tatsachen wie diese oder die Abhängigkeit von Präsident Recep Tayyip Erdoğan, den Flüchtlingsstrom zu stoppen, verdeutlichen, wie ein verändertes internationales Umfeld auf die deutsche Europapolitik einwirkt.

Anders als die „Krisenpolitik“ wird eine Vielzahl anderer EU-Politiken routinemäßig behandelt. In diesen Fällen ist es problematisch, Argumente für eine deutsche Hegemonie zu finden, da die EU darauf ausgerichtet ist, eine solche Situation gerade zu vermeiden. Genau genommen scheint das Potenzial deutscher Hegemonie am größten, wenn die bestehende EU-Politik kein geregeltes Verfahren bietet, wenn Krisenverhältnisse herrschen und wenn sich die Politikgestaltung auf den Europäischen Rat konzentriert. In solchen Situationen der Krisenpolitik sind auch politische Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten von solcher Bedeutung, dass die Legitimität der deutschen Hegemonie in Frage gerät, wie im Falle der Eurozonenkrise. Insgesamt sind die Aussichten auf eine deutsche Hegemonie, ob im positiven oder negativen Sinn, eher begrenzt und am wahrscheinlichsten im Falle eines Wiederauflebens der Krise in der Eurozone.

Auch in Bezug auf die Frage, wie sich die deutsche Innenpolitik auf eine hegemoniale Rolle Deutschlands auswirkt, ist die Bilanz gemischt. Klar ist, erstens, dass den parlamentarischen Institutionen in der Zeit nach Maastricht mehr Kompetenzen übertragen wurden. Darüber hinaus ist die politische Bühne in Bezug auf die Europapolitik immer umkämpfter. Es stellt sich daher die Frage, ob diese beiden Entwicklungen die Politik der Bundesregierung einschränken oder erleichtern. Im Falle der Krise in der Eurozone stützten sie die politische Richtung der Regierung, die von ihrem Kurs nicht abzurücken brauchte. Im Hinblick auf die Flüchtlingskrise schränkte die Politisierung des Themas in Deutschland das Handeln der Regierung ein. Darüber hinaus dürfte der Euro-

paskeptizismus mit dem Aufstieg der AfD und ihrem Durchbruch auf Bundesebene einen nachhaltigen einschränkenden Einfluss auf die deutsche Europapolitik ausüben. Die Innenpolitik ist nach wie vor entscheidend, aber die genauen Folgen ihrer Bedeutung für die Regierungspolitik hängen vom jeweiligen Thema ab.

Vor diesem Hintergrund musste die deutsche Europapolitik durch die unruhigen Gewässer der späten 2010er Jahre steuern. Der Review 2014 „Außenpolitik weiter denken“ des Auswärtigen Amtes kam zu dem Schluss, dass die Stärkung der europapolitischen Fähigkeiten sowohl des Auswärtigen Amtes als auch Deutschlands als solchem erforderlich ist.⁵⁹ Angesichts der anhaltenden Turbulenzen in der EU scheinen diese Empfehlungen sinnvoll. Der Brexit hat die Aufmerksamkeit auf einige neue politische Herausforderungen gerichtet, insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf unterschiedliche Weise wurde mit der SSZ und dem Vertrag von Aachen vom Januar 2019 auf diese Umstände reagiert. Dennoch bleiben dies bescheidene Antworten. Insbesondere der Vertrag von Aachen enttäuscht, da er vor allem bezüglich der Governance der Eurozone schweigt.

Trotz allem bleibt Deutschland die unverzichtbare Gestaltungsmacht der EU. Ist die Große Koalition stabil genug, um eine proaktive Rolle bei der Bewältigung der heutigen Herausforderungen in der EU zu spielen? Können die Parteien in der politischen Mitte dazu beitragen? Verfügen die politischen Persönlichkeiten an der Spitze der deutsch-französischen Partnerschaft über ausreichend innenpolitische Autorität, damit diese einen Weg nach vorne weisen kann? Das sind Fragen, auf die wir die Antworten noch nicht kennen. Diese sind jedoch nicht nur für die Zukunft der Rolle Deutschlands, sondern auch für die Zukunft der EU selbst von zentraler Bedeutung.

Übersetzung aus dem Englischen: Yvonne Braun und Sabine Hoscislawski.

Dieser Beitrag basiert auf dem kürzlich erschienenen Buch von Simon Bulmer und William Paterson (Simon Bulmer/William Paterson: Germany and the European Union: Europe's Reluctant Hegemon?, London 2019) und erschien zuerst in der Zeitschrift integration, Jahrgang 42 (2019), Heft 1.

¹ Radosław Sikorski: I fear Germany's power less than her inactivity, in: Financial Times, 28. November 2011.

² Vgl. Claudia Sternberg/Kira Gartzou-Katsouyanni/Kalypso Nicolaidis: The Greco-German Affair in the Euro Crisis. Mutual Recognition Lost?, London 2018, S. 42 ff.

³ Vittorio Feltri/Gennaro Sangiuliano: Il Quarto Reich. Come la Germania ha sottomesso l'Europa, Mailand 2014. Auf Deutsch: „Das Vierte Reich: Wie Deutschland Europa unterworfen hat“.

⁴ Europäische Kommission: Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises, 21. Juni 2016, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-16-2293_en.htm (letzter Zugriff: 19.5.2017).

⁵ Vgl. Hans-Peter Schwarz: Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985; Peter Katzenstein (Hrsg.): Tamed Power: Germany in Europe, Ithaca 1997.

⁶ William Paterson: Muß Europa Angst vor Deutschland haben?, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse. Beiträge für das Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., 12.-14. November 1992 in Bonn, Baden-Baden 1993, S. 9 ff.

⁷ Wolfgang Hager: Germany as an Extraordinary Trader, in: Wilfrid Kohl/Giorgio Basevi (Hrsg.): West Germany, a European and global power, Lexington 1980, S. 3 ff.

⁸ Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels: Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) – Emanzipationsvehikel, Koalition oder Integrationsrahmen für die Außenpolitik Bonns, in: Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 389 ff., hier S. 391 ff.

⁹ Andrei Markovits/Simon Reich: The German Predicament: Memory and Power in the New Europe, Ithaca 1997, S. 39.

- ¹⁰ Vgl. Roger Cohen: A New German Assertiveness On Its Foreign Policy Stance, in: *The New York Times*, 12. September 1999; Katy Crossley-Frolick: Revisiting and Reimagining the Notion of Responsibility in German Foreign Policy, in: *International Studies Perspectives* 4/2017, S. 443 ff., hier S. 457.
- ¹¹ Adrian Hyde-Price/Charlie Jeffery: Germany in the European Union: Constructing Normality, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2001, S. 689 ff.; Simon Bulmer/William Paterson: Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power?, in: *International Affairs* 5/2010, S. 1051 ff.
- ¹² Joschka Fischer: "From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration". Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=9TXVSzSHrJ4WmfrgWXjLpLNZSnXQtGypBkh2S2GGnD3K9MW6wybp!1615003456?docId=192161&cardId=192161> (letzter Zugriff: 18.1.2019).
- ¹³ Indem sie sich auf die Konzepte von Macht und Hegemonie konzentriert, hat die Analyse einen weiteren Geltungsbereich als mit einem Fokus auf das Konzept der politischen Führung.
- ¹⁴ Siehe Perry Anderson: *The H-Word: The Peripeteia of Hegemony*, London 2017.
- ¹⁵ Siehe z.B. Charles Kindleberger: *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley/Los Angeles 1973; Robert O. Keohane: *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-77*, in: Ole Holsti/Randolph Siverson/Alexander George (Hrsg.): *Change in the International System*, Boulder 1980, S. 131 ff.
- ¹⁶ Vgl. Ulrich Krotz/Joachim Schild: *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford 2013; Thomas Pedersen: *Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation*, London 1998.
- ¹⁷ Howard Lentner: *Hegemony and Autonomy*, in: *Political Studies* 4/2005, S. 735 ff., hier S. 740.
- ¹⁸ Ian Clark: *Hegemony in International Society*, Oxford 2011, S. 32.
- ¹⁹ Lentner: *Hegemony and Autonomy*, 2005, S. 739f.
- ²⁰ Vgl. Andrew Moravcsik: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1993, S. 473 ff., hier S. 496 ff.
- ²¹ Wade Jacoby: *Surplus Germany*, Transatlantic Academy: Paper Series 8/2017; Simon Tilford: *German rebalancing: Waiting for Godot?*, Centre for European Reform: Policy Brief März 2015.
- ²² Alle Zahlen basieren auf Eurostat-Daten. Für eine ausführlichere Diskussion siehe Bulmer/Paterson: *Germany and the European Union*, 2019, S. 61 ff.
- ²³ Konrad Popławski: *The role of Central Europe in the German economy. The political consequences*, Centre for Eastern Studies: OSW Report September 2016, S. 5.
- ²⁴ Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.): *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988-2002, 2017*, abrufbar unter: www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf (letzter Zugriff: 21.1.2019).
- ²⁵ Simon Bulmer: *Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power*, in: Peter Katzenstein (Hrsg.): *Tamed Power: Germany in Europe*, Ithaca 1997, S. 49 ff., hier S. 73 f.
- ²⁶ Monika Bösche: *Trapped Inside the European Fortress? Germany and European Union Asylum and Refugee Policy*, in: Gunther Hellmann (Hrsg.): *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?*, Basingstoke 2006, S. 29 ff., hier S. 49 ff.
- ²⁷ Bulmer/Paterson: *Germany and the European Union*, 2019, S. 173.
- ²⁸ Vgl. Hanns Maull: *Foreign policy: from 'civilian power' to 'trading state'?*, in: Sarah Colvin (Hrsg.): *Routledge Handbook of German Politics & Culture*, Abingdon/New York 2015, S. 409 ff.
- ²⁹ Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, 2. Auflage, Basingstoke 2006, S. 1.
- ³⁰ Jennifer Rankin: *Poland reacts with fury to re-election of Donald Tusk*, in: *The Guardian*, 9. März 2017.
- ³¹ Vgl. Herfried Münkler: *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015.
- ³² Simon Bulmer/William Paterson: *The Federal Republic of Germany and the European Community*, Abingdon/New York 2015 (Originalausgabe veröffentlicht 1987 in London).
- ³³ Gordon Smith: *Democracy in Western Germany: Parties and Politics in the Federal Republic*, London 1979, S. 213f.
- ³⁴ Bulmer/Paterson: *Germany and the European Union*, 2019, S. 92 ff.; Timm Beichelt: *Over-efficiency in German EU policy coordination*, in: *German Politics* 4/2007, S. 421 ff.
- ³⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *EU-Handbuch: Entscheidungsprozesse, Koordinierung, Verfahren und Unterrichtsaufgaben der Bundesregierung*, 12. Ausgabe, Berlin 2014, S. 121 ff.
- ³⁶ Z.B. Christoph Schiltz: *Die sieben Todsünden der Deutschen in Brüssel*, in: *WELT*, 23. November 2007.
- ³⁷ Sven Hölscheidt: *The German Bundestag: From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny*, in: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden 2001, S. 117 ff., hier S. 118.
- ³⁸ Bulmer/Paterson: *Germany and the European Union*, 2019, S. 97f.; Timm Beichelt: *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, 2. Auflage, Wiesbaden 2015.
- ³⁹ Andreas Wimmel: *Fachliche Expertise und abweichendes Verhalten bei Abstimmungen zur Euro-Krise im Deutschen Bundestag*, in: *Zeitschrift für Politikberatung* 3-4/2013, S. 125 ff.
- ⁴⁰ Peter Becker/Andreas Maurer: *Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU*, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 41/2009.
- ⁴¹ Cerstin Gammel: *Wie die FDP die Verhandlungen zur Europapolitik platzen ließ*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23. November 2017.
- ⁴² Vgl. Desmond Dinan/Neill Nugent/William Paterson (Hrsg.): *The European Union in Crisis*, London 2017.
- ⁴³ Vgl. Barbara Lippert: *Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union*, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016, S. 393 ff., hier S. 398 ff.
- ⁴⁴ Katrin Böttger/Mathias Jopp: *Grundlinien deutscher Europapolitik*, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016, S. 13 ff., hier S. 23.
- ⁴⁵ Christina Deckwirth: *Lobbykontakte: Bundesregierung bevor-*

zugt die Autoindustrie, in: *Lobby Control*, 14. September 2017.

⁴⁶ Peter Becker: Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016, S. 217 ff.

⁴⁷ Europäische Kommission: *Europäische Struktur- und Investitionsfonds – Deutschland*, April 2016; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Deutschland*, Berlin 2017.

⁴⁸ Siehe auch Simon Bulmer/William Paterson: Deutschlands Rolle bei der Bewältigung der europäischen Währungs- und Migrationskrisen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden 2016, S. 43ff.; Joachim Schild: *The Myth of German Hegemony in the Euro Area Revisited*, in: *West European Politics*, im Erscheinen.

⁴⁹ Ausführlichere Informationen hierzu siehe Bulmer/Paterson: *Germany and the European Union*, 2019, S. 167 ff.

⁵⁰ William Paterson: *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* s1/2011, Special Issue: *The JCMS Annual Review of the European Union in 2010*, S. 57 ff.

⁵¹ Siehe auch Magnus Schoeller: *Providing political leadership? Three case studies on Germany's ambiguous role in the eurozone crisis*, in: *Journal of European Public Policy* 1/2017, S. 1 ff., hier S. 12.

⁵² Sebastian Dullien/Ulrike Guérot: *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*, European Council on Foreign Relations: *Policy Brief 49/2012*.

⁵³ Siehe Bulmer/Paterson: *Germany and the European Union*, 2019, S. 190 ff.; David Schäfer: *A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2016, S. 961 ff.; Rachel Epstein/Martin Rhodes: *International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union*, Kolleg-Forscherguppe „The Transformative Power of Europe“: *KFG Working Paper 61/2014*.

⁵⁴ Matthias Matthijs/Mark Blyth: *Why Only Germany Can Fix the Euro*. Reading Kindleberger in Berlin, in: *Foreign Affairs*, 17. November 2011.

⁵⁵ Europäische Zentralbank: *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012*.

⁵⁶ Thorsten Benner: *Europe's lonely liberal hegemon. Angela Merkel's migration policy isn't driven by morality*, in: *Politico*, 2. Juni 2016.

⁵⁷ Ludger Helms: *Introduction: Leadership Questions in Transnational European Governance*, in: *European Political Science* 1/2017, S. 1 ff., hier S. 2.

⁵⁸ Siehe auch Magnus Schoeller: *Tracing Leadership: The ECB's "Whatever It Takes" and Germany in the Ukraine Crisis*, in: *West European Politics*, im Erscheinen.

⁵⁹ Annegret Bendiek: *Abschied von der Juniorpartnerschaft. Für mehr deutsche Führung in und durch Europa*, in: *Internationale Politik* 5/2014, S. 60 ff.; Josef Janning: *Germany's Foreign Ministry reinvents itself*, in: *European Council on Foreign Relations*, 18. März 2015.

Restore credibility and trust by enforcing the rule of a law

Over the last years the gap between promise and delivery in the EU has broadened.¹ European policies too often did not deliver on essential elements defining the rule of law. While some national governments were successful in putting pressure on institutions of political control, others were not capable or even unwilling to implement agreed rules defining European goods and interests. Consequently the EU lost credibility among its citizens and trust of member states.

In the next politico-institutional cycle, the EU therefore has to find a convincing and efficient answer to the on-going pressure on the rule of law in individual member states. To this end, the Union should prevent the rule of law from backsliding in individual EU countries by making full use of its available legal instruments and enhance the implementation of European law through the introduction of a new concept of cooperative enforcement ('agencyfication'). The new EU leadership should push in this direction if it wants to regain trust and credibility with regard to the defence of European values in the eyes of its citizens.



Dr. iur. Christian Calliess, LL.M. is Professor for Public and European Law at Free University of Berlin. From 2015 till 2018 he was on leave from his professorship and Legal Adviser to the European Political Strategy Center (EPSC), the In-House-Think-Tank of the President of the European Commission.

A. The challenge of rule of law back sliding

According to Article 2 of the Treaty on the European Union (TEU), the EU “is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights.” As these values are at the same time “common to the Member States”, the countries of the EU form a “community of values”.² While accepted and confirmed by all member states as a prerequisite for their accession to the EU (Article 49 TEU), the fundamental values of Article 2 TEU form the basis of their national constitutions and their membership in the Union. The assumption of the Treaties that all member states share a certain degree of homogeneity in terms of the rule of law, democracy, and fundamental rights highlights the importance of unity, solidarity, and mutual trust for the proper functioning of the EU.

During the past few years, national governments in some member states have enacted laws that have undermined the separation of powers, the rule of law, and human rights. The Hungarian government, for example, has gradually adopted legislation that strengthens the political control of the independent judiciary and media, threatens non-governmental organisations, and limits academic freedom. Taking cues from Hungary, in 2015, the Polish government limited the competences of the Supreme Court and used a new retirement law to try to force its president and other judges out of office before the end of their constitutionally mandated six-year tenure. As the Supreme Court is able to rule on issues such as the validity of elections and the legality of protests, these measures, aiming at political control of the judiciary, undermine the rule of law and core democratic principles. In 2016, Romania has begun to walk a similar path. The social democratic government intervened in order to end preliminary investigations by the public prosecution on politicians, as well as to regain political control of the judiciary.



The three national governments did so in spite of international criticism, domestic protests, and the European Commission's launch of infringement procedures against their legislative changes. The EU has been unable to prevent this kind of rule of law backsliding for several, mainly political, reasons. For one, the procedure stipulated in Article 7 TEU, which allows the Union to intervene in case member states breach the fundamental principles of Article 2 TEU, failed to prevent sovereignty from prevailing over the rule of law. The Polish government, for example, proved unwilling to comply with the Commission's recommendations. Instead, it publicly stated that its actions were "in line with European standards" and, as such, they "cannot be the basis for formulating the claim that there is a systemic threat to the rule of law".³

Moreover, party cooperation within umbrella groups such as the European People's Party has protected in particular the Orbán government from open condemnation. Furthermore, the Juncker Commission

and the member states recognise that action against rule-breakers would threaten the EU's unity in the face of growing external challenges, especially Brexit. In a situation like this the political procedure of Article 7 TEU appeared improper to avoid a step by step backsliding in the principles of Article 2 TEU.

Questions related to the EU's ability to resist challenges to the principle of the separation of powers, the rule of law, and human rights, and regain its credibility as a community of values, will continue to hang over the next politico-institutional cycle like the sword of Damocles.⁴

While these issues threaten the rule of law as a core value of the EU enshrined in Article 2 TEU and therefore also the roots of the EU, it also silently wears down the rule of law in day to day business. This occurs when member states refuse to respect European rules, in general, and the rulings of the Court of Justice of the European Union (CJEU), in particular.

B. The challenge of the implementation and enforcement gap

By virtue of the rule of law, the EU is a “community of law” (*Rechtsgemeinschaft*) – a notion coined by the Commission’s first president, Walter Hallstein, to emphasise that the authority of European law is a precondition and a tool for integration.⁵ Law serves as a confidence-building bridge by creating reliable common rules which member states and European citizens can trust. In the words of the CJEU:⁶

"In permitting Member States to profit from the advantages of the Community, the Treaty imposes on them also the obligation to respect its rules. For a state unilaterally to break, according to its own conception of national interest, the equilibrium between advantages and obligations flowing from its adherence to the Community brings into question the equality of Member States before Community law and creates discriminations at the expense of their nationals, and above all of the nationals of the state itself which places itself outside the Community rules. This failure in the duty of solidarity accepted by Member States by the fact of their adherence to the Community strikes at the fundamental basis of the Community legal order."

The “duty of solidarity”, rooted in European law (see Article 4(3) TEU: principle of loyal cooperation), is a major tool to achieve unity in an ever more culturally, socially, and politically heterogeneous Union.

While in Europe’s multitier system of governance⁷ the European level depends on the national governments, administrations, and courts to implement and enforce the Union’s law, mutual trust among the member states that each of them will deliver on the duty of solidarity is a precondition for the EU’s unity and credibility among its citizens.⁸ Nevertheless, there are two challenges to this prerequisite for the proper functioning of the EU:

- First, national politicians tend to describe unpopular decisions or criticism from the EU as the foreign

rule of “Brussels’ bureaucrats”. Despite the duty of solidarity that requires a member state to comply with European law even if it is not to its advantage, the Brexiteers’ politically effective sound bite, “We can have our cake and eat it”,⁹ sums up the attitude in many member states. More and more EU countries tend to welcome the advantages of the single market, the euro area, or the freedom of movement for their own citizens within the Schengen area, but they do not want to bear the associated burdens and responsibilities for the ‘European goods’ entailed by the rules of the Treaties and expressed by the duty of solidarity.

- Second, governance incapacity in some member states leads to an implementation and enforcement gap regarding European law that throws into question the principle of uniform application, mutual trust among member states, as well as the credibility of the EU as a whole. It is not by chance that this challenge was addressed by the Commission’s White Paper on the Future of Europe in Scenario 4 called “Doing less more efficiently”.¹⁰ EU action occasionally is still hampered by a lack of EU competence but mostly by the lack of a full operationalisation and implementation of the competence.

This mismatch between promises by the EU and expectations of its citizens, on the one hand, and delivery, on the other, is linked to the gap between strong legislative action and little enforcement or implementation efforts, which, in principle, remain in the hands of the member states due to the EU’s system of “executive federalism”.¹¹ The diesel car emission scandal, mentioned as an example in the White Paper, illustrates this disparity, where EU legislation promises clean air and national authorities in many cases fail to deliver. This gap stems from a lack of EU enforcement powers, insofar as the implementation and execution of EU law is still largely in the hands of member states, who must ensure compliance by private parties. This situation is clearly different in the United States, where a federal agency

fulfils this task. Examples may also be found in the context of the so-called migration crisis, where the EU has been heavily criticised for its slow reaction, often due to the division of responsibilities between the EU and the member states particularly in the context of implementation and enforcement.

C. Key recommendations

Improving compliance with Article 2 TEU to prevent rule of law backsliding

If a member state does not comply with the common values enshrined in Article 2 TEU, the Treaties provide in Article 7 TEU for a political sanctioning procedure comprising two stages. Both of them require a Council decision:

- according to Article 7(1) TEU, the preventive mechanism (stage 1) establishing the “clear risk of a serious breach” requires ‘only’ a 4/5 majority of the member states,
- whereas a decision (stage 2) finding the “existence of a serious and persistent breach” (based on which a decision for sanctions could – but does not have to – follow), would have to be taken unanimously, in line with Article 7(2) and (3) TEU.

In 2018, after years of dialogue with the European Commission, measures to strengthen political control of the judiciary in Hungary and Poland led to the activation of the Article 7(1) procedure. As stage 1 lacks any sanctions, the intervention of the EU appeared to be ineffective.¹² Only at stage 2 (pursuant to Article 7(2) and (3) TEU) can a member state be sanctioned if a “serious and persistent”, and in this sense evident, breach of the rule of law is determined by the EU. In this regard, one major obstacle in the deployment of the sanction mechanism is its rigorous unanimity requirement in the European Council. More specifically, opposition from only one member state in the European Council is sufficient to block the political evaluation of a breach as “seri-

ous” and “persistent”, as well as the decision on sanctions that could lead to the suspension of that state’s membership rights.¹³ In the case of Poland, the Hungarian government was expected not to support the decisions implied by stage 2.¹⁴

To prevent rule of law backsliding in the member states in a more efficient manner than so far, and thus to help the EU regain its credibility with regard to European values without Treaty change, four different options are available:

- First, based on the principles of equity and good faith, as well as loyal cooperation (Article 4(3) TEU), *the unanimity requirement* in Article 7(2) and (3) TEU could be interpreted by the EU institutions involved in such a way that any country being subject of a pending Article 7(1) procedure should be excluded from voting in the European Council on the Article 7(2) determination.¹⁵
- Second, *to complement the political procedure of Article 7 TEU, the EU should make full use of the legal instruments available.* Being the guardian of the Treaties, the Commission should activate an infringement procedure by which the case would be submitted to the CJEU (Article 258 TFEU). In this context, the Commission would have to argue for an extension of the infringement from single cases breaching a specific law to systemic breaches of the rule of law. In practice, two procedures had already been launched targeting specific laws, which – according to the Commission – among other things, threaten the independence of the judiciary and, therefore, violate Article 19 (1) TEU.¹⁶ A systemic infringement procedure would reach out further and could be launched to directly enforce Article 2 TEU, alleging a systematic and evident violation of the rule of law based on a bundle of measures strengthening political influence on the independent judiciary by the member state concerned.¹⁷

Critics argue against this approach suggesting that the masters of the Treaties created Article 7 TEU as the only procedure for enforcing compliance with the

values of Article 2 TEU.¹⁸ However, as there are important structural differences between the purely political procedure of Article 7 TEU and the judicial procedure of Article 258 TFEU, a parallel applicability seems justifiable.¹⁹ Although the CJEU has not ruled on this subject matter, its jurisprudence suggests that Article 19 (1) TEU, as “a concrete expression of the value of the rule of law as stated in Article 2 TEU”²⁰, is a suitable standard of review for infringement procedures.²¹ In this context, compliance with the rule of law could potentially be enforced through a suspension of EU funds. This could be accomplished by simply applying Article 260(2) TFEU²² given that the Treaties do not specify that a sanction has to be paid out of the member states’ treasury but can instead be deducted from its transfers by the EU.²³

– Third, *the EU should restructure the European Structural and Investments Funds (ESIF) in a way that would include a rule of law conditionality.* This Article 2 TEU value conditionality has already been built into the Commission’s proposal for the next Multiannual Financial Framework (MFF) for 2021–2027. This idea won widespread political support in some member states, as well as among civil society, but also elicited strong criticism from a number of member states and the Council’s legal service. According to the latter, Article 7 TEU prevents any other form of enforcement of the values of Article 2, as it constitutes a *lex specialis* in this area. Although the CJEU has not yet pronounced itself on this specific issue, it interpreted Article 19(1) TEU in another case as “a concrete expression of the value of the rule of law as stated in Article 2 TEU”²⁴.

Better implementation by 'agencyfication'

To tackle the described implementation and enforcement gap, the EU is in need of a new concept of cooperative enforcement. It should be based on the principle of subsidiarity (Article 5 TEU), expressing a presumption of member states’ responsibility by putting the burden of proof for action on the EU, on

the one hand, and the principle of solidarity, on the other.²⁵

According to the new concept of cooperative enforcement, national authorities and the Commission would build up a network of governance with regard to an efficient implementation of European rules. This network would be based on a tool box of cooperation, ranging from the exchange of information to specialised, personnel, or technical support by the European level (following the example of the Commission’s newly established Structural Reform Support Service (SRSS)).²⁶ Where national authorities lack the needed capacities, these would have to be built up with European assistance. Above all, however, safeguards should be put in place so that the Commission or an agency could intervene if national authorities are unable or unwilling to deliver on the agreed objectives.

Similar examples of cooperative enforcement were initiated in the Schengen area, where the shortcomings in border management, asylum procedures, as well as the need to enhance efficient cooperation in the area of counterterrorism and cyber-security, became key issues.²⁷ Building on the Treaty principles of subsidiarity and solidarity, a European agency could step in when a member state proves unable or unwilling to implement European goals.

The example of the European Border and Coast Guard Agency (EBCG)²⁸ offers a perfect blueprint for this kind of ‘agencyfication’. Given the shortcomings exposed during the migration crisis, the EBCG creates a model of joint responsibility for border management, in which the member states, in keeping with the principle of subsidiarity, retain primary responsibility for their share of Europe’s external border. Functioning – and therefore effective – border management is, however, in the interest of not only the member state with an external border but of all EU countries which have abolished controls on internal borders in the Schengen area. In applying the principle of solidarity, this means that whenever a member state is unable or unwilling to effectively



protect its national external borders, thereby undermining the ‘European good’ (for example of effective border management), the EU acquires a fall-back responsibility.

With regard to the member states’ sovereignty, the application of any means of cooperative enforcement should be progressive. In a first instance, the agency could/should issue recommendations and provide financial, personnel, or technical support to countries in need. If national authorities are not willing to cooperate, the agency should have the competences and capabilities to intervene by complementing or taking over the responsibilities of national authorities in implementing and enforcing jointly agreed rules defining European objectives. As this would be possible without the specific request of the member state concerned and therefore probably against the latter’s will, this intervention would have to be based on a

Council decision adopted by qualified majority. If the member state concerned would not be ready to accept this intervention, it would be excluded from certain European benefits. In the example of the Schengen area, this would mean that the member state concerned would face internal border controls and its citizens would lose their right of free movement (Article 21 TFEU), which is inevitably linked to a proper functioning of the Union’s external border management.

This vision is mirrored also in Scenario 4 of the Commission’s White Paper on the Future of Europe:²⁹ As a result of “Doing less more efficiently”, the EU would be able to act faster and more decisively in its chosen priority areas. For these policies, stronger tools are given to the EU to directly implement and enforce collective decisions, as it already is the case today in competition policy or banking supervision.

D. Conclusions

For the past few years, the rule of law – a core value and fundamental principle of the EU and its member states – has been under pressure. This happened not as a result of a major political event but rather in a process of constant erosion. Therefore, in the next politico-institutional cycle, the EU should close the gap between promise and delivery by reinforcing the “community of law”. To this end, the EU should

- complement the political procedure stipulated in Article 7 TEU by making full use of all legal instruments available and
- enhance the implementation and execution of jointly agreed European rules with a new concept of cooperative enforcement based on a network of national authorities and European agencies.

This does not mean a blanket demand for a more centralised Europe but a call for a more operational EU, able to deliver on its citizens’ legitimate expectations. In this regard the rule of law calls for a new working method that could be summarised by “doing less more efficiently”³⁰ and should be based on the European principles of subsidiarity and solidarity. If the incoming EU leadership does not pay enough attention to this process of erosion, mutual trust among member states, the credibility of the EU in the eyes of its citizens and finally unity within the EU will continue to diminish and undermine the political legitimacy of the European project in general.

¹ See European Commission, “White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025”, COM (2017) 2025 of 1 March 2017, p. 12 et seq. and 22; available at <ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_en>; in depth analysis Calliess, Christian, “Zur Zukunft der EU”, available at http://www.jura.fu-ber-lin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper110-Calliess1/index.html.

² Ch. Calliess, ‘Europe as Transnational Law - The Transnationalization of European Values’, German Law Journal (2009), Vol. 10 No.10, 1169.

³ Reuters: Poland in response to EU: rule of law not under threat, 20 February 2017, available at <http://www.reuters.com/article/us-poland-eu-court-idUSKBN15Z21Q>: “The Polish Foreign Ministry said in a statement on Monday (Feb 20) that it had submitted a response to the Commission's concerns. In a separate statement on its website, however, it said the changes Poland had implemented had been in line with European standards and had created “the right conditions for a normal functioning” of the Constitutional Court. “Once again, Poland stressed that the existing political dispute around the principles of functioning of the Constitutional Court cannot be the basis for formulating the claim that there is a systemic threat to the rule of law,” the ministry said.”

⁴ See the in-depth analysis of P. Buras, European Council on Foreign Relations: Poland, Hungary, and the slipping facade of democracy, 11 July 2018.

⁵ W. Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat*, Econ Düsseldorf Vienna 1969, pp. 33-38

⁶ CJEU Case 39/72 Commission v Italy, E-CLI:EU:C:1973:13 (paragraph 24 et seq.).

⁷ See European Commission, “European Governance — A White Paper”, COM(2001) 428 final of 25 July 2001.

⁸ See European Commission, “White Paper on the Future of Europe (reference as above), p. 12 and 22; in-depth analysis Ch. Calliess, “Zur Zukunft der EU” (reference as above).

⁹ See POLITICO 8/31/17, A brief history of having cake and eating it, How an old expression became one of the key phrases of Brexit, by P. Dallison: Cake is a recurring theme of Brexit, chiefly thanks to Boris Johnson claiming that the U.K. could “have our cake and eat it” as it leaves the European Union. He’s also given the phrase a slight twist, saying, “My policy on cake is pro having it and pro eating it.”

¹⁰ See European Commission, “White Paper on the Future of Europe” (reference as above), p. 22; in-depth analysis Ch. Calliess, “Zur Zukunft der EU” (reference as above).

¹¹ See M. Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration* (Oxford, OUP, 2016), at 48 ff.

¹² See K. L. Scheppele/L. Pech, Didn’t the EU Learn That These Rule-of-Law Interventions Don’t Work?, *VerfBlog*, 2018/3/09.

¹³ K. L. Scheppele, „Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions“ p. 106; C. Franzius, „Der Kampf um die Demokratie in Polen und Ungarn“ *DÖV* 2018 381, p. 382.

¹⁴ <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/supported-by-hungary-poland-defies-eu-over-rule-of-law/>; cf same assessment by <http://www.politico.eu/article/eu-punch-misses-its->

mark-in-fight-with-poland-rule-of-law-constitution-jaroslaw-kaczynski/; see also commentary by P. Buras, European Council on Foreign Relations: The EU's Polish Di-lemma, 3 January 2017, available at http://www.ecfr.eu/article/commentary_europe_stand_up_to_poland_7211: "Once the two-month period for the Polish government to follow its recommendations expires late February, Brussels will have little choice but to ask the European Council to vote on triggering Article 7 of the EU Treaty. It states that a violation of the EU's basic principles can be met with sanctions. Hungary and the U.K. — Poland's closest allies — would most probably block this decision, but for the Commission's image, it will be better to fail in the European Council than to abstain from the action altogether."

¹⁵ L. Pech/K. L. Scheppelle, „Illiberalism Within Rule of Law Backsliding in the EU“, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 19 (2017), pp. 27, 33

¹⁶ Case C-192/18 and Case C-619/18.
Case C-192/18 and Case C-619/18.

¹⁷ K. L. Scheppelle, „Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions“, in Closa and Kochenov (Eds.), Rule of Law Oversight in the European Union (CUP, 2016), p. 112; also in favour C. Franzius, Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn, DÖV 2018, 381 (386).

¹⁸ K. L. Scheppelle/L. Pech/R. D. Kelemen, Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism, VerfBlog, 2018/11/12.

¹⁹ So argued by M. Schmidt/P. Bogdanowicz, "The Infringement Procedure on the rule of law crisis: how to make effective use of Art. 258" TFEU CMLR 55 pp.1069-1073.

²⁰ CJEU C-64/16 para 32, CJEU C-216/18 PPO para. 49

²¹ M. Schmidt/P. Bogdanowicz (reference as above), CMLR 55, 1083.

²² Critic by Ch. Möllers and L. Schneider, Demokratiesicherung in Europa“ 2018, pp.113

²³ K. L. Scheppelle, „Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions“ (reference as above), p. 130.

²⁴ CJEU C-64/16 para 32, CJEU C-216/18 PPO para. 49

²⁵ See in-depth Ch. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, Baden Baden 2nd edition 1999 and in practice Report "Active Subsidiarity, A new way of working" of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and 'Doing Less, More Efficiently' from 10 July 2018 as well as the hereon based Communication "The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking, COM(2018) 703 final from 23 October 2018, and the Declaration of Bregenz by the Austrian Presidency of the EU, "Subsidiarity as a building principle of the EU" from 16 November 2018

²⁶ This is a Commission department set up in 2015 on the basis of experience of the crisis, especially in Greece.

²⁷ See as well Scenario 4 "Doing less more efficiently", in European Commission, "White Paper on the Future of Europe" (reference as above); in depth analysis Ch. Calliess, "Zur Zukunft der EU" (reference as above).

²⁸ See Regulation No 2016/1624 which was adopted in September 2016 on the basis of Articles 77(2)(b) and (d) and 79(2)(c) TFEU.

²⁹ European Commission, "White Paper on the Future of Europe“, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025", COM (2017) 2025 of 1 March 2017, p. 22; in-depth analysis Ch. Calliess, "Zur Zukunft der EU" (reference as above).

³⁰ Scenario 4 "Doing less more efficiently" in European Commission, "White Paper on the Future of Europe“ (reference as above), p. 22; in-depth analysis Ch. Calliess, Christian, "Zur Zukunft der EU" (reference as above).

Institutionen, Strukturen und Debatten in der EU: Warum gibt es keine europäischen Medien?

Die EU ist mit über 500 Millionen Bewohnern und einem der größten gemeinschaftlichen Wirtschaftsräume der Welt eine beeindruckende Institution. Die demokratische Legitimation erfolgt dabei über die Wahlen zum Europäischen Parlament sowie die gewählten nationalen Parlamente und gebildeten Regierungen. Aber ein für liberale, demokratische Gesellschaften wesentliches Charakteristikum fehlt in der EU: Gemeinsame europäische Medien. Gibt es überhaupt einen Bedarf dafür? Gab es schon Versuche, dies zu ändern? Und wie sieht der Ausblick auf die Zukunft aus?

A. Europäisierung von Entscheidungen

I. Gibt es eine Europäisierung in Entscheidungsprozessen?

In immer mehr Politikfeldern spielt die Europäische Union eine Rolle und setzt europaweit einen gemeinsamen Regelungsrahmen. Dies äußert sich beispielsweise in der granularen Regulierung verschiedener industrieller Bereiche (z.B. Finanzmarkt- und Banken-



Michael Tallai ist Geschäftsführer der Mediengruppe Thüringen, der größten ostdeutschen Tageszeitungsgruppe. Er studierte Journalistik, Germanistik und Politikwissenschaften in Bamberg und ist Mitglied im Beirat des SWF.

regulierung) oder branchenübergreifender Arbeits- und Lebensbereiche (z.B. Datenschutzgrundverordnung).

Auch wenn die “80-Prozent-Quote” des Einflusses der Union auf die nationale Wirtschaftsgesetzgebung ein Mythos bleibt: Es gibt kaum noch einen Politikbereich ohne Bezug zum EU-Recht.¹

Zur Rechtsetzung stehen der Europäischen Union dabei verschiedene Instrumente zur Verfügung: Interessant ist in diesem Zusammenhang die Betrachtung des Verhältnisses von Richtlinien, die den nationalen Gesetzgebern durch das Erfordernis der mitgliedstaatlichen Umsetzung einen gewissen Mitwirkungsspielraum bieten, zu den Verordnungen, die unmittelbare Geltung in der Union haben.

Während Richtlinien und Verordnungen vor zehn Jahren etwa im Verhältnis 1:1 zueinander standen, hat sich der Anteil von Verordnungen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2009 sprunghaft und danach fast kontinuierlich erhöht. Im Jahr 2016 machten die Verordnungen mit direkter Geltung bereits über 70% und in 2017 sogar über 80% der primären Rechtssetzung der EU aus.²

Eine Erhöhung der Gesamtzahl von Richtlinien und Verordnungen lässt sich dagegen nicht erkennen: Von 2010 bis 2017 lag die Anzahl von Richtlinien und Verordnungen sogar in sechs von acht Jahren unterhalb des mittleren Jahreswertes seit dem Jahr 2000.³

Ein weiteres interessantes Indiz bietet ein Blick hinter die primäre Rechtssetzung: So haben die nachgelagerten Rechtsakte in der EU, namentlich die sogenannten delegierenden Rechtsakte sowie die Durchführungsrechtsakte, erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Anzahl dieser Rechtsakte hat von 2010 (4) bis 2014 (198) kontinuierlich zugenommen und sich seither auf diesem Niveau stabilisiert (2017: 185).⁴ Da die delegierenden Rechtsakte in der Regel die

primäre Gesetzgebung konkretisieren oder deren (technische) Umsetzung beschreiben, lässt sich die Zunahme dieser nachgelagerten Rechtsakte zum einen mit der Erhöhung des Anteils von Verordnungen begründen. Es leuchtet ein, dass die in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Verordnungen in ihrem Regelungsgehalt deutlich detaillierter gefasst sein müssen.

Dieser Zusammenhang alleine kann allerdings die enormen Steigerungsquoten in der nachgelagerten Rechtssetzung nicht erklären. Vielmehr deutet die Entwicklung auch auf eine Zunahme der Komplexität der europäischen Rechtssetzung hin. "Verantwortlich" für die Zunahme von delegierenden Rechtsakten sind insbesondere die Politikbereiche Landwirtschaft sowie Finanzmärkte.⁵

Für den Erlass der nachgelagerten Rechtsakte sind "nicht in erster Linie das Europäische Parlament und der Ministerrat zuständig", sondern es werden "vielmehr [...] legislative Befugnisse an die EU-Kommission [übertragen]."⁶

Darüber hinaus kritisiert selbst das *Gericht der Europäischen Union (EuG)*, dass zu viele Gesetzgebungsvorhaben der EU im Rahmen des informellen *Trilog*-Verfahrens zwischen Kommission, Rat und dem Parlament entstehen, um das ordentliche Gesetzgebungsverfahren abzukürzen: "Ursprünglich nur als Ausnahme in dringenden Fällen gedacht, werden mittlerweile 70 bis 80 Prozent der EU-Gesetze" so verhandelt.⁷

Es gibt also Indikatoren, die für eine zunehmende Zentralisierung von Entscheidungen auf europäischer Ebene sprechen (höherer Anteil von Verordnungen), bei gleichzeitig deutlicher Zunahme der Komplexität in der Rechtssetzung (erhebliche Erhöhung der nachgelagerten Rechtsakte) sowie dem Wunsch bzw. dem Erfordernis für eine Beschleunigung von Entscheidungen (hoher Anteil der Gesetzgebung im *Trilog*-Verfahren).

Gleichzeitig gibt es eine Reihe von Politikfeldern, bei denen von der Bevölkerung eine Zuständigkeit

auf europäischer Ebene befürwortet bzw. im Umkehrschluss eine vollständige oder überwiegende Zuständigkeit der Nationalstaaten abgelehnt wird. Von den 16 benannten wichtigsten Politikfeldern wird zwar bei zehn Bereichen eine überwiegende Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber befürwortet, darunter die vier wichtigsten Felder ("Rente und Altersvorsorge", "Gesundheitsversorgung", "Bildung und Erziehung" sowie "Wohnen und Miete").⁸ Allerdings gibt es die höchste Zustimmung zu einer Entscheidungshoheit der EU bei den nachfolgenden bedeutsamen Zukunftsfragen:

- Umwelt- und Klimaschutz (nur 16% befürworten eine vollständige oder überwiegende Zuständigkeit der Nationalstaaten),
- Schutz vor Verbrechen und Terror (hierbei sehen nur 22% stärker die Nationalstaaten in der Verantwortung),
- Energiepolitik (hier liegt der Anteil der Befürworter nationalstaatlicher Lösungen ebenfalls nur bei 22%),
- Außen- und Verteidigungspolitik (ebenfalls 22% sehen zuvorderst die Nationalstaaten in der Verantwortung) und schließlich
- Einwanderung und Geflüchtete (nur 27% sehen



Robert Conrad ist Unternehmensberater in München und studierte in Erfurt und Bayreuth Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie Philosophie. Er ist Vorstandsmitglied des SWF.

die vollständige oder überwiegende Zuständigkeit bei den Nationalstaaten).

Aus Sicht der Bevölkerung spielt die Europäische Union bei relevanten Zukunftsfragen, vor allem dem Umwelt- und Klimaschutz, demnach eine wesentliche Rolle für die Problemlösung.

Doch wie kann die EU dieser Erwartung unter Berücksichtigung ihrer derzeitigen *Governance*-Struktur gerecht werden? Wie kann sichergestellt werden, dass eine demokratische Legitimationskette nicht nur theoretisch hergeleitet werden kann, sondern von einer großen Bevölkerungsmehrheit auch als tatsächlich existent wahrgenommen wird? Wie kann der Ausgleich von Interessen gelingen, die sehr stark von den nationalstaatlichen Blickwinkeln her geprägt sind?

Heute sagt knapp die Hälfte der Bundesbürger, dass sie “[...] nicht durchblicken, wie die Europäische Union in Brüssel funktioniert”.⁹ Unter Berücksichtigung einer “Dunkelziffer” von Befragten, die sich nicht trauen dies zuzugeben oder aber Teilen der Bevölkerung, die nur meinen durchzublicken, dürfte dieser Wert tatsächlich deutlich höher ausfallen. Es ist nicht vermessen zu sagen, dass die Details der Abläufe und Verfahren in der Rechtssetzung aufgrund ihrer Komplexität nur jenen bekannt sein können, die sich intensiv und fortwährend damit beschäftigen.

Hiergegen kann eingewendet werden, dass Detailkenntnisse von Abläufen und Verfahren nicht erforderlich sind, um als Wähler über Personen oder eine grundsätzliche programmatische Ausrichtung zu entscheiden. Andererseits kann die Unübersichtlichkeit die Mythenbildung befördern (z.B. “80-Prozent-Quote”) oder durch Überbetonung einzelner Mikrobereiche die Legitimität insgesamt in Frage gestellt werden (z.B. die frühere “Gurkenverordnung”). Aufgrund einer fehlenden Gesamtübersicht fällt die einfache Falsifizierung dieser Vorwürfe schwer, ein Nährboden für Vorurteile ist geschaffen und kann gedeihen.

II. Ist die Europawahl mehr als die Summe nationaler Wahlen?

Das Interesse an der Europawahl hat in 2019 zugenommen: Über 50% aller Wahlberechtigten nahmen hieran teil, was der höchsten Beteiligung seit 20 Jahren entspricht.¹⁰

Dabei nahm die Wahlbeteiligung in insgesamt 21 Staaten der EU zu, in sieben davon sogar deutlich, um mehr als 10%. Hierbei spielten mit Sicherheit die gegenüber der letzten Wahlen im Jahr 2014 veränderten internen Risiken (insbesondere *Brexit* sowie Stärkung der EU-Kritiker in vielen Nationalstaaten) und neue externe Risiken (insbesondere Handelskonflikte und Folgen der “*America First*”-Politik der aktuellen US-Administration) eine Rolle, die zu einer stärkeren Mobilisierung sowohl bei EU-Befürwortern als auch EU-Kritikern führten.

Gleichzeitig sind es die wichtigen Zukunftsfragen, bei denen eine Entscheidungshoheit der EU gesehen wird, die aber auch die nationalen politischen Debatten stark bestimmen.

Doch war die Abstimmung im Mai 2019 eigentlich eine Wahl? Zunächst ist die Europawahl faktisch als Summe einzelner nationaler Wahlen anzusehen, die vom 23. bis zum 26. Mai 2019 auf dem Kontinent stattfanden: Die Mitgliedsstaaten legen dabei jeweils das Wahlprozedere fest, entscheiden über die zugelassenen Wahlvorschläge und organisieren die Durchführung der Abstimmung.

Außerdem gibt es bislang keine europäischen Parteien, die an der Willensbildung mitwirken und auch keine europaweiten Kandidatenlisten.¹¹ Gleichzeitig versuchen die in Parteienfamilien zusammengeschlossenen nationalen Parteien und Kandidaten im Wahlkampf ihren europaweiten Geltungsanspruch deutlich zu machen, seit den Wahlen in 2014 mit dem sog. *Spitzenkandidatenprinzip*. Etwa *Manfred Weber* als Spitzenkandidat der EVP oder *Frans Timmermans* als der Kandidat der europäischen Sozialisten und Sozialdemokraten.



Fakt bleibt, dass die europäischen Spitzenkandidaten weitgehend unbekannt blieben: So war *Manfred Weber* vor der Wahl – trotz umfangreicher Berichterstattung in den deutschen Medien – nur etwa jedem Dritten (36%) Befragten in Deutschland ein Begriff, *Timmermans* kannte sogar nur jeder Fünfte (26%).¹²

Etwa zwei von drei Befragten sahen sich außerdem vor der Wahl nicht in der Lage einzuschätzen, wer von beiden Spitzenkandidaten künftig EU-Kommissionspräsident sein soll.¹³ Dies spricht für eine hohe Distanz zu den handelnden Personen. Wie mögen diese Bekanntheits- und Beliebtheitswerte wohl erst in Rumänien, Griechenland oder Litauen ausfallen, in denen die öffentliche und mediale Präsenz der Kandidaten deutlich geringer war?

Immerhin 63% stimmten in einer europaweiten Befragung vor der Wahl der Aussage zu, die Berücksichtigung des Wahlergebnisses der Europawahl

mache “das Verfahren zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Union transparenter”.¹⁴ Die Entwicklungen nach der Europawahl und das schwierige Prozedere der Postenbesetzung dürften hier allerdings eher als Bestätigung für die EU-Kritiker wirken. Mit der Wahl von *Ursula von der Leyen* zur neuen Präsidentin der Europäischen Kommission wurde vielleicht eine überzeugte Europäerin und fachlich geeignete Kandidatin gewählt – das propagierte Spitzenkandidatenmodell wurde allerdings einfach übergangen.

Noch mehr, nämlich sieben von zehn Befragten sagen allerdings bereits vor der Wahl, dass das *Spitzenkandidatenprinzip* “nur dann sinnvoll [ist], wenn es von einer echten Debatte über europäische Themen und die Zukunft der EU begleitet wird”.¹⁵

Es ist darüber hinaus auch auf die Rolle des Europäischen Parlaments im *Governance*-Prozess der

Europäischen Union hinzuweisen: Es gibt zwar (verbesserte) Mitbestimmungsrechte des Parlaments, trotzdem ist das Parlament auch seit dem *Vertrag von Lissabon* nicht mehr als ein „Mitgesetzgeber“ neben dem Rat.¹⁶ Weiterhin fehlt es dem Europäischen Parlament an einem Initiativrecht für Gesetzgebungsinitiativen, wie es den nationalen Gesetzgebern wie selbstverständlich zusteht.¹⁷

Überhaupt sieht sich europaweit jeweils nur etwa die Hälfte der Befragten in der Lage die Arbeit des Europäischen Parlaments positiv oder negativ zu bewerten. Eine stabile relative Mehrheit bewertet seine Rolle dagegen „weder positiv noch negativ“ oder kann keine Angaben dazu machen.¹⁸

Sowohl die Europawahlen, aber auch die Rolle des Parlaments im *Governance*-Prozess sowie die Struktur der Entscheidungsfindung zeigen die Bedeutung einer Öffentlichkeit für die zu führenden Debatten. Gerade mit Blick auf die Zukunftsthemen erscheint es zumindest fraglich, ob sich die derzeitigen Strukturen der EU als tragfähig erweisen.

Hinsichtlich der von der großen Mehrheit befürworteten und erforderlichen „echte(n) Debatte [...] über die Zukunft der EU“ – auch zu strukturellen Fragestellungen – ergibt sich allerdings ein *Henne-Ei-Problem*: Könnten europäische Medien beispielsweise als Katalysator für die Etablierung europäischer Parteien und Kandidatenlisten oder eine Neuausrichtung des *Governance*-Prozesses wirken? Oder braucht es zunächst Veränderungen auf der Ebene der EU, damit sich europäische Medien etablieren können? Unabhängig von diesem Problem steht eine europäische Debatte stets in Zusammenhang mit der Frage nach europäischen Medien bzw. genauer einer europäischen Öffentlichkeit.

B. Europäische Öffentlichkeit und europäische Medien

Versuche, eine europäische Öffentlichkeit durch die Gründung europäischer Medien herzustellen, gab es in der Vergangenheit reichlich.

Eines der ersten Beispiele, ein europäisches Medium zu etablieren, war die Zeitung *“The European”*, die 1990 vom britischen Verleger *Robert Maxwell* gegründet wurde. Ursprünglich als Tageszeitung geplant, erschien sie erstmals im Mai 1990 als englischsprachige Wochenzeitung. Von der ersten Ausgabe ließ *Maxwell* eine Million Exemplare drucken, versprach Anzeigenkunden dann wöchentlich eine Auflage von 334.000 Stück und musste kurz darauf zu 226.000 Exemplaren zurückgehen.¹⁹ Nach *Maxwells* Tod 1991 und der Übernahme des *“Europeans”* durch die *Barclay-Brüder* sank die Auflage weiter, Chefredakteure wurden regelmäßig ausgetauscht, Redakteure entlassen und die Zeitung schrieb jährlich einen Millionen-Verlust.²⁰ Die Versuche der neuen Eigentümer, aus der Wochenzeitung ein Magazin zu formen, scheiterten ebenfalls, so dass im Dezember 1998 *“The European”* zum letzten Mal erschien.

Ebenfalls nicht dauerhaft erfolgreich war die englischsprachige Wochenzeitung *„European Voice“*. Sie wurde von der Economist-Gruppe 1995 auf den Markt gebracht und erschien mit einer Auflage von 20.000 Exemplaren. Das Blatt konzentrierte sich in seiner Berichterstattung auf die EU selbst. Es richtete sich an Entscheidungsträger und politische Gruppierungen.²¹ 2013 wurde *European Voice* von der französischen Holding *Selectcom Finance* übernommen und ging im Dezember 2014 an ein Gemeinschaftsunternehmen des US-Politik-Magazins *Politico* und der deutschen *Axel Springer SE*. Mit der 901. Ausgabe vom 9. April 2015 wurde sie eingestellt. Am 23. April 2015 startete die neue Wochenzeitung *Politico* als Website.²²

Als erster paneuropäischer Fernsehsender nahm am 1. Januar 1993 *Euronews* den Sendebetrieb auf. Eigentümer ist mittlerweile mehrheitlich (53 Prozent) das *Media Globe Network* des ägyptischen Milliardärs *Naguib Sawiris*. 25 Prozent der Anteile hält *NBCUniversal*, den Rest teilen sich Mitgliedssender der *Europäischen Rundfunkunion*.²³ Eigenen Angaben zufolge beschäftigt *Euronews* rund 500 Journalisten mit 30 unterschiedlichen Nationalitäten und

liefert Nachrichten in 13 verschiedenen Sprachen.²⁴ *Euronews* hat mit der Europäischen Kommission vereinbart, dass EU-relevante Beiträge in den Mitgliedsstaaten ausgestrahlt werden. Im Gegenzug erhält der Sender von der EU eine jährliche Förderung von bis zu 25 Mio. EUR.²⁵ Immer wieder sieht sich der Sender zum einen der Kritik ausgesetzt, angesichts der finanziellen Förderung zu positiv über die EU zu berichten oder gar PR zu verbreiten.²⁶ Andererseits kritisiert der Geldgeber EU, dass die Verbreitung in den letzten Jahren einige Sprachen entweder eingestellt wurden oder nur noch online zu empfangen sind.²⁷

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch die nationalen Auslandssender, die es in vielen Ländern der Europäischen Union noch immer gibt. *Hans J. Kleinsteuber* bezeichnet diesen Umstand als erstaunlich.²⁸ Als Beispiele nennt er die *Deutsche Welle*, aber auch die britische *BBC*, die auch ein deutschsprachiges Programm unterhält. Diesen Sendern sei gemein, dass es ihr Auftrag sei, über ihre Herkunftsländer für ein ausländisches Publikum zu berichten. Es sei nicht ihr Fokus, aus einer europäischen Perspektive etwa die EU zu behandeln. Zusätzlich sei eine neue Konkurrenz um ein globalisiertes Publikum zu erkennen – so seien eine Reihe neuer TV-Kanäle, darunter *France 24*, *Russia Today* und das auf westliche Zuschauer zielende englischsprachige Angebot von *Al Dschasira* aus dem arabischen Katar entstanden.²⁹

Das Internet hat die Medienlandschaft auf der ganzen Welt verändert und erleichtert nun auch die Gründung europäischer Medien. Inzwischen existiert eine Vielzahl an Websites, die sich mit europäischen Themen befassen. Zu nennen sind beispielsweise das über Werbung und Sponsoring finanzierte Portal *Euractiv*³⁰ sowie die als Non-Profit-Organisation von der Dänin Lisbeth Kirk betriebene Website *EU-observer*.³¹ Sie soll mit 60.000 Lesern das größte Nachrichtenportal mit EU-Themen sein.³²

Die Website *Voxeurop.eu* entstand im Mai 2014 aus dem Vorläuferportal *Presseurop.eu*. *Presseurop* wurde 2009 von der Europäischen Kommission be-

trieben und schon 2013 wieder eingestellt.³³ Ehemalige Redakteure führen das Portal unter neuem Namen und in Trägerschaft eines Vereins weiter. Sie werten täglich hunderte Zeitungsartikel zur EU aus und übersetzen sie in zehn Sprachen. Nach Aussage der Mitgründerin und Herausgeberin *Catherine André* will *VoxEurop* nicht mit großen Leitmedien oder auf die Brüsseler Themen spezialisierten Medien konkurrieren.³⁴ Man versuche zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen. Deshalb veröffentliche man die Website in mehreren Sprachen.

„*Political Critique*“ versteht sich als pan-europäisches Online-Magazin, das sich mit Themen aus Politik, Kultur und Gesellschaft befasst.³⁵ Dahinter steht die links orientierte polnische Zeitschrift *Krytyka Polityczna*. Laut *Marta Cillero* will *Political Critique* die Rolle der "Pressekoordination" in der EU-Berichterstattung übernehmen und andere Medien miteinander in Verbindung bringen.³⁶ *Political Critique* funktioniere als Netzwerk, und der Einfluss, den die unterschiedlichen Mitglieder haben könnten, sei sehr wichtig. „Wir veröffentlichen Originalinhalte in englischer Sprache aus unserem Zusammenschluss freiberuflicher JournalistInnen“, so *Marta Cillero*.³⁷

C. Ausblick

Unter Berücksichtigung der institutionellen Ausgangslage in der Europäischen Union und den bislang eher geringen Erfolgen bei der Etablierung europäischer Medien, sollen nachfolgend sechs Aspekte aufgeführt werden, die bestimmend dafür sind, ob es in Zukunft europaweite Medien geben wird.

Aspekt 1: Sprache

Besonders deutlich stellt sich natürlich die Frage nach der Bedeutung der Sprache für die Entwicklung europäischer Medien. Innerhalb der Europäischen Union gibt es 24 Amtssprachen, wobei Deutsch als die am weitesten verbreitete Muttersprache nur von weniger als jedem fünften Europäer gesprochen wird (18%).³⁸ Selbst unter Berücksichtigung von Personen, die Deutsch als Fremdsprache sprechen, lässt



sich mit Deutsch maximal ein Drittel der Gesamtbevölkerung in der Union erreichen.

Und selbst mit Englisch kann nur knapp die Hälfte (51%) der europäischen Bevölkerung erreicht werden, wobei hier der Anteil der Nicht-Muttersprachler gegenüber Deutsch deutlich höher liegt und sehr unterschiedliche Sprech- und Verständnisniveaus zu berücksichtigen sind. Mit dem Austritt von Großbritannien aus der EU wird der Anteil der Muttersprachler außerdem stark sinken. Außerdem ist unklar wie hoch die Bereitschaft ist, regelmäßig Medien außerhalb der Muttersprache zu nutzen. Als realistisch kann bei einer solchen Ausgangslage daher nur die Etablierung von multilingualen Medien auf europäischer Ebene gesehen werden. Möglicherweise können hierbei künftig neue Technologien Sprachbarrieren überwinden (z.B. automatisierte Instant-Übersetzungen mit Sprach- bzw. Textausgabe).

Aspekt 2: Medienlandschaften

Die Entwicklung der nationalen Medienlandschaften verläuft innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäi-

schen Union höchst unterschiedlich: Beispielsweise erreicht Ungarn im “World Press Freedom Index”, der durch *Reporter ohne Grenzen* weltweit ermittelt wird, im Jahr 2019 den Platz 87 unter 180 Staaten und verliert damit 14 Plätze im Vergleich zum Vorjahr.³⁹ Kritisch wird dabei insbesondere die starke Eigentumskonzentration bei den wichtigsten Medien des Landes gesehen. Auch die Mitgliedsstaaten Malta, die Slowakei sowie Tschechien zählen zu den Staaten, die im weltweiten Ranking im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr am stärksten eingebüßt haben. Gleichzeitig befinden sich unter den 15 Staaten mit dem höchsten Maß an verwirklichter Pressefreiheit neun Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (60%), was die erhebliche Diskrepanz deutlich macht.

Je nach Medium (z.B. TV) sind für ein europaweites Vertriebsmodell außerdem die medienspezifischen und nationalstaatlichen Besonderheiten zu beachten. Beispielsweise müssten auch (direkte oder indirekte) Marktzugangsbeschränkungen berücksichtigt werden, etwa die Vergabe nationaler Sendelizenzen, Größeneffekte oder der Status der Marktausschöpfung.

Aspekt 3: Nutzungsverhalten

Die Mediennutzung ändert sich in allen nationalen Mitgliedsstaaten stark, allerdings nicht mit der gleichen Geschwindigkeit: Zwar ist die Quote derer, die zumindest einmal pro Woche ein "gedrucktes Presseerzeugnis" lesen, von 2010 bis 2017 um 13%-Punkte zurückgegangen, trotzdem bejahen dies immer noch etwa 60% der Europäer.⁴⁰ Der Anteil bei den Personen unter 40 Jahren ist allerdings unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Außerdem gibt es starke Schwankungen zwischen den Mitgliedsstaaten, bei denen zwischen 28% (Rumänien) und 88% (Finnland) der Befragten min. einmal pro Woche eine Zeitung oder Zeitschrift lesen.

Die künftige Entwicklung des Nutzungsverhaltens ist daher bei einer möglichen Implementierung und auf Dauer angelegten Etablierung von europäischen Medien immer mit zu berücksichtigen.

Aspekt 4: Informationslage

Auch wenn der Anteil seit 2010 leicht zurückgegangen ist, schätzen 65% der Befragten die Informationslage zu europäischen Themen als "nicht gut" ein.⁴¹ Dabei zeigen sich ebenfalls Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten: Mehr als drei Viertel der Befragten schätzen die Informationslage über europäische Fragen in Frankreich (81%), den Niederlanden (78%), in Spanien (78%) und in Portugal (76%) als nicht gut ein. In Deutschland liegt der Anteil mit 60% etwas unter dem Durchschnitt.

Interessanterweise gibt es hierbei allerdings zwischen den Altersgruppen kaum Unterschiede. Dies deutet darauf hin, dass die Unterschiede in der Mediennutzung und den Themenschwerpunkten zwischen den Altersgruppen – zumindest aus Sicht der jeweils Befragten – weder zu einem höheren noch geringeren Grad an Informiertheit führt.

In allen Staaten gibt es jedoch teils erhebliche Abhängigkeiten vom Bildungsgrad, wobei eine längere

Ausbildung jeweils zur Einschätzung einer höheren Informiertheit führt.

Hinsichtlich der heutigen Medien, durch die sich die Europäer über Themen der EU informieren, werden zunächst das Fernsehen (72%) genannt, gefolgt mit einigem Abstand vom Internet (39%) sowie Print (35%) und Radio (ebenfalls 35%).

Hieraus lässt sich also insgesamt durchaus ein Potenzial für europaweit agierende Medien ableiten.

Aspekt 5: Altersspezifische Besonderheiten

Hinsichtlich der Zustimmung zur Europäischen Union und den Interessen an europäischen Themen, zeigen sich beispielsweise nachfolgende deutliche Unterschiede zwischen den Altersgruppen:

- Die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft Deutschlands ist in der Altersgruppe bis 25 Jahren von allen Altersgruppen am höchsten ausgeprägt,⁴²
- nur 20% der 18 – 24 jährigen befürworteten den *Brexit* bei der Abstimmung in Großbritannien,
- die Debatte um "Upload-Filter" (Artikel 13 EU-Urheberrechtsreform), gegen die europaweit etwa fünf Millionen Unterschriften gesammelt wurden, war deutlich geprägt durch die jungen Altersgruppen,⁴³
- die Protestierenden der europa- und weltweiten "Fridays for Future"-Bewegung, die sich für einen stärkeren Klimaschutz einsetzen, sind im Median 21 Jahre alt.⁴⁴

Gerade die Themen, die besonders jüngere Bevölkerungsgruppe derzeit bewegen, sind Themen mit europäischer- oder sogar weltweiter Dimension. Es scheint also potenziell sowohl Adressaten als auch hinreichende Themen für europaweite Medien zu geben.

Aspekt 6: Zahlungsbereitschaft und Finanzierungsmodell

Mit 8% ist der Anteil derer, die in den vergangenen zwölf Monaten für "digitale Nachrichten im Internet

Geld ausgegeben haben” immer noch sehr überschaubar.⁴⁵ Auch wenn der Anteil bei den 18 bis 24-Jährigen mit 11% etwas höher ausfällt, bleibt der absolute Wert auch in dieser Gruppe sehr gering. Andererseits sind es gerade die Jüngeren, bei denen ein Großteil eine grundsätzliche Zahlungsbereitschaft befürwortet.⁴⁶

Aus marktwirtschaftlichen Überlegungen heraus wäre eine direkte Finanzierung der Medien durch die Nutzer (Einzelkauf oder Abo-Modelle) bzw. eine indirekte Werbefinanzierung zu befürworten. Bei den bisherigen Versuchen ist dies europaweit allerdings nicht dauerhaft gelungen.

Wenn es mit Blick auf die erforderliche Debatte um die Zukunft der Europäischen Union ein politisches und gesellschaftliches Ziel ist, diese Diskussionen europaweit zu führen, dann muss auch die Frage einer europäischen Medienabgabe nach dem deutschen Vorbild diskutiert werden. Dieses Modell wäre in jedem Fall einer Direktfinanzierung aus europäischen Mitteln (Beispiel *Euronews*) vorzuziehen, die ob der dahinterliegenden Entscheidungs- und Verteilungsprozesse stets unter dem Verdacht staatlicher bzw. in diesem Fall supranationaler Einflussnahme steht.

Zu überlegen wäre für Deutschland außerdem, ob der deutsche Rundfunkbeitrag nicht zugunsten einer zusätzlichen europäischen Lösung gedeckelt oder sogar reduziert werden könnte. Ein einfaches Rechenbeispiel zeigt bereits die Dimensionen eines solchen Projektes: Bei einer Abgabe von durchschnittlich 10 EUR pro Monat je Haushalt, ergibt sich europaweit alleine ein Jahresbudget von über 26 Mrd. EUR für europäische Medien.⁴⁷ Zum Vergleich: Das Volumen des deutschen Rundfunkbeitrags für die Ausstattung des in Deutschland bedeutsamen öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt bei rund 8 Mrd. EUR.⁴⁸

Insgesamt zeigen sich verschiedene Hemmnisse (z.B. Sprache), aber auch neue Ansatzpunkte (z.B. insbesondere von den Jüngeren gestellte Zukunftsfragen) für die Etablierung europaweiter Medien und die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit:

- *Europäische Öffentlichkeit*: Kann die zu führende Debatte über die Zukunft der Europäischen Union und über die wichtigen Zukunftsfragen wie etwa über Künstliche Intelligenz (KI) zu einer europaweiten Debatte werden?
 - *Akzeptanz*: Kann die Weiterentwicklung von *Governance*-Strukturen in der Europäischen Union zu einer höheren Transparenz in der Entscheidungsfindung aus Sicht der Bevölkerung und damit zu einer nachhaltigen Akzeptanz der europäischen Institutionen führen?
 - *Innovation*: Können technologische Entwicklungen (z.B. automatisierte Instant-Übersetzungen) dabei helfen die Etablierung von europäischen Medien zu befördern?
 - *Wirtschaftlichkeit*: Lassen sich Geschäfts- und Finanzierungsmodelle etablieren, die dauerhaft am Markt existieren können?
-

¹ In einer Rede sprach 1988 der damalige EU-Kommissionspräsident Jacques Delors davon, dass „in zehn Jahren 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein“ werden; vgl. G. Raible, Vom „80-Prozent-Mythos“ – für wie viele Gesetze ist die EU tatsächlich verantwortlich? (<https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/vom-80-prozent-mythos-fuer-wie-viele-gesetze-ist-die-eu-tatsaechlich-verantwortlich/>).

² Vgl. CEP, EU-Indikator, EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle, 2017, 6.

³ Ebd.

⁴ Vgl. CEP, EU-Indikator, EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle, 2017, 10.

⁵ Vgl. CEP, EU-Indikator, EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle, 2017, 11.

⁶ Vgl. CEP, EU-Indikator, EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle, 2017, 11.

⁷ Vgl. ZEIT ONLINE, EU-Gericht kritisiert europäische Gesetzgebungsverfahren, 22.03.2018 (<https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-03/europaeische-union-gesetzgebungsverfahren-eugh-gekippt-trilog-transparenz>).

⁸ Vgl. FES, Was die Deutschen von Europa erwarten, 2019, 17 (<http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=14913&ty=pdf>).

- ⁹ Infratest-Dimap, Deutschlandtrend Mai 2019 (<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2019/mai/>).
- ¹⁰ Vgl. Europäisches Parlament, Europawahl 2019: Höchste Wahlbeteiligung seit 20 Jahren, 27.05.2019 (<http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/europawahl-2019-hoehste-wahlbeteiligung-seit-20-jahren>).
- ¹¹ St. Hobe, *Europarecht*, 2017, 83.
- ¹² Vgl. dpa, Europawahl: Nur jeder Dritte kennt Weber, 24.05.2019 (<https://www.zeit.de/news/2019-05/24/europawahl-nur-jeder-dritte-kennt-weber-190523-99-351304>).
- ¹³ Vgl. Schwesinger, H., Die Deutschen sind EU-Fans, *tageschau.de*, 26.05.2019 (<https://www.tagesschau.de/inland/analyse-europawahl-101.html>).
- ¹⁴ Vgl. Eurobarometer 2018, 24.
- ¹⁵ Ebd.
- ¹⁶ St. Hobe, ebd., 72.
- ¹⁷ St. Hobe, ebd., 82. Die hierzu teilweise vorgetragene These, wonach das Initiativrecht eine geringe Bedeutung habe, da ja auch in den Gesetzgebungsverfahren Deutschlands i.d.R. die exekutive die initiale Rolle bei Gesetzgebungsvorhaben übernehme, ist zurückzuweisen. Alleine die Möglichkeit Gesetzgebungsverfahren zu starten ändert die Rolle des Parlaments im Sinne eines Agenda Setting deutlich, unabhängig davon, ob diese Möglichkeit häufig wahrgenommen wird.
- ¹⁸ Vgl. Eurobarometer 2018, 24 (<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move/report/de-one-year-before-2019-eurobarometer-report.pdf>).
- ¹⁹ Vgl. A. Cusack, *The life & death of The European*, Norumbega No. 8, 21.07.2008.
- ²⁰ Vgl. R. Maxwell's *The European newspaper* (<http://www.magforum.com/european.htm>).
- ²¹ Vgl. European Affairs Consulting Group, *European voice* (<http://www.eacongroup.eu/deu/glossar/buchstabe-e/european-voice/>).
- ²² Vgl. Wikipedia, *European Voice* (https://de.wikipedia.org/wiki/European_Voice).
- ²³ Wikipedia, *Euronews* (<https://de.wikipedia.org/wiki/Euronews>).
- ²⁴ businessAD, *Mediadaten euronews* (http://www.businessad.de/sites/default/files/import/current/pdf/media_de.euronews.pdf).
- ²⁵ G. Gotev, G., *EU-Kommission will sich Euronews-Chaos widmen*, EURACTIV.com, 14.02.2017 (<https://www.euractiv.de/section/sprachen-und-kultur/news/eu-kommission-will-sich-euronews-chaos-widmen/>).
- ²⁶ H. J. Kleinsteuber, *Europäische Öffentlichkeit und europäische Auslandssender*, in: *APUZ 11/2008* (<http://www.bpb.de/apuz/31360/europaeische-oeffentlichkeit-und-europaeische-auslandssender>).
- ²⁷ G. Gotev, G., *EU-Kommission will sich Euronews-Chaos widmen*, EURACTIV.com, 14.02.2017 (<https://www.euractiv.de/section/sprachen-und-kultur/news/eu-kommission-will-sich-euronews-chaos-widmen/>).
- ²⁸ H. J. Kleinsteuber, ebd..
- ²⁹ H. J. Kleinsteuber, ebd..
- ³⁰ euractiv.com (<http://www.euractiv.com>).
- ³¹ EUobserver, *About Us* (<https://euobserver.com/static/about>).
- ³² Kontaktstelle Deutschland „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ bei der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V., *Europäische Öffentlichkeit in den Medien - Eine Bestandsaufnahme* (<https://www.kontaktstelle-efbb.de/ziele-des-programms/das-programm-2007-2013/vorrangige-themen/staendige-themen/europaeische-oeffentlichkeit/>).
- ³³ European Commission, *Europe in writing: launch of PRESSEUROPE.U*, the first multi-lingual website compiling press articles on EU affairs, 26.05.2019 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-248_en.htm).
- ³⁴ Heinrich Böll Stiftung, *Transeuropäische Medien können Europa verbinden*, Interview mit Catherine André und Marta Cillero, 04.12.2018 (<https://www.boell.de/de/2018/12/04/europa-verbinden-die-berufung-der-transeuropaeischen-medien>).
- ³⁵ Political Critique, *About us* (<http://politicalcritique.org/about-us/>).
- ³⁶ Heinrich-Böll-Stiftung, *Transeuropäische Medien können Europa verbinden*, Interview mit Catherine André und Marta Cillero, 04.12.2018 (<https://www.boell.de/de/2018/12/04/europa-verbinden-die-berufung-der-transeuropaeischen-medien>).
- ³⁷ Ebd.
- ³⁸ Eurostat, *Die Europäer und ihre Sprachen*, Studie, 2005 (http://www.ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archive/s/ebs/ebs_243_de.pdf).
- ³⁹ Reporters Without Borders, *World Press Freedom Index 2019*, Ungarn (<https://rsf.org/en/hungary>).
- ⁴⁰ Europäische Union, *Die Mediennutzung in der Europäischen Union*, Standard Eurobarometer 88, 2017, 11ff.
- ⁴¹ Vgl. Europäische Union, *Die Mediennutzung in der Europäischen Union*, Standard Eurobarometer 88, 2017, 36.
- ⁴² Vgl. K. Geiger/S. Mühlherr, *Europas Bürger glauben trotz Krisen an die EU*, *Die Welt*, 14.05.2019 (<https://www.welt.de/politik/ausland/article193434179/WELT-Umfrage-Europas-Buergerglauben-trotz-Krisen-an-die-EU.html>).
- ⁴³ Vgl. L. Stresing, *Uploadfilter-Frage spaltet Deutschland in zwei Lager*, *t-online.de*, 20.02.2019 (https://www.t-online.de/digital/id_85283010/meinungsum-frage-zu-uploadfiltern-eu-urheberrechtsreform-spaltet-deutschland-in-zwei-lager.html).
- ⁴⁴ Vgl. M. Wahlström/P. Kocyba/M. De Vydt/J. De Moor, *Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities*, 2019, 8.
- ⁴⁵ Th. Borgböhmer, *Nur geringe Zahlungsbereitschaft: Deutsche gehören zu Europas Paid-Content-Muffeln*, *meedia.de*, 12.06.2019 (<https://meedia.de/2019/06/12/nur-geringe-zahlungsbereitschaft-deutsche-gehoren-zu-europas-paid-content-muffeln/>).
- ⁴⁶ Vgl. D. Hein, *Zahlungsbereitschaft für Inhalte ist bei jungen Internetnutzern am höchsten*, *horizont.net*, 21.01.2019 (<https://www.horizont.net/medien/nachrichten/pwc-umfrage-zahlungsbereitschaft-fuer-inhalte-ist-bei-jungen-internetnutzern-am-hoehsten-172376>).
- ⁴⁷ Vgl. Eurostat, *Anzahl der Privathaushalte in der EU, 2018* (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/349055/umfrage/privathaushalte-in-eu-und-euro-zone/>). Eigene Berechnungen.
- ⁴⁸ Vgl. Beitragsservice, *Jahresbericht 2018*, 8 (https://www.rundfunkbeitrag.de/presse_und_aktuelles/presse/index_ger.html).

Die Integrationsaufgabe der deutschen Wirtschaft als Motor des Europäischen Binnenmarktes nach dem Brexit?

A. Aktuelle Lage

Europa steht vor vielen Herausforderungen: Globalisierung, Digitalisierung, disruptive Innovationsprozesse, protektionistische Tendenzen und handelspolitische Spannungen sind einige der Stichworte. Der Brexit verursacht weitere Unwägbarkeiten.

Gestiegene Unsicherheitsfaktoren im globalen Gefüge bedeuten auch, dass bisher gültige Regeln und Gepflogenheiten der globalen Weltordnung in Frage gestellt werden. Sie bedeuten aber auch die Chance, eigene Akzente einzubringen. Dazu hat es in den vergangenen Jahren mit dem Grundsatzpapier der EU-Kommission, den zentralen politischen Reden von Präsident Macron und Bundeskanzlerin Merkel, den durchgeführten Bürgerkonsultationen sowie der Leaders' Agenda der Staats- und Regierungschefs einen intensiven Reflexionsprozess gegeben. Die Ergebnisse dieses Prozesses finden sich in vielen Bereichen wieder, an vielen wird noch im Lichte der Diskussion weiterzuarbeiten sein. Dafür dient die Strategische Agenda, die gerade im Rat entwickelt

wird. Wichtige Themen werden u. a. der Schutz der EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie ihrer Freiheiten sein, die Vertiefung des Binnenmarktes, Klima und Umwelt, soziale Inklusion sowie Außen- und Verteidigungspolitik.

Klar ist aber auch: Vertragsänderungen sind in der aktuellen Lage nicht realistisch. Große Visionen können nur für eine fernere Zukunft gelten. Wichtig ist, dass die EU aktiv die globale Ordnung mitgestaltet, ihre Werte einbringt und verteidigt. Auch interne Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU bleiben notwendig.

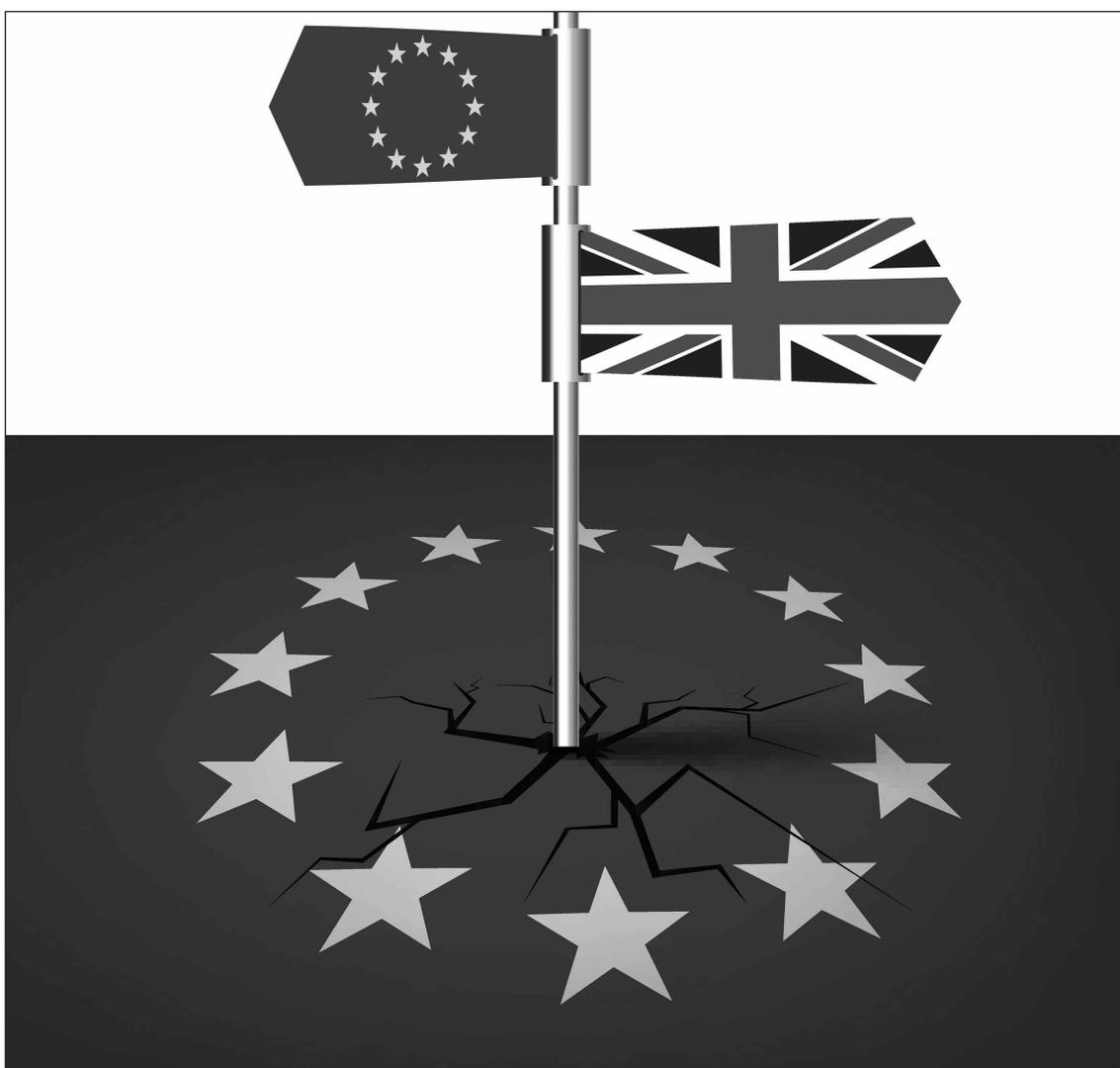
Die Europawahlen und eine neue EU-Kommission bieten daher die Chance, Probleme und Herausforderungen neu anzugehen. Dazu werden wir unsere Interessen einbringen. Das Ziel ist, Wohlstand und Wachstum zu erhalten und zu mehren zum Wohle aller. Unser gemeinsames Leitbild bleibt die soziale Marktwirtschaft.

B. Ein Blick auf das konjunkturelle Umfeld

Die deutsche Wirtschaft befindet sich seit zehn Jahren auf Wachstumskurs. Die Bundesregierung geht im April 2019 von einer preisbereinigten Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um 0,5 % aus. Das Wachstum nimmt im Jahresverlauf zu und erreicht im vierten Quartal auf Jahressicht einen Zuwachs von 0,9 %. Die Binnenwirtschaft ist aktuell das solide Fundament in Deutschland. Beschäftigung und Einkommen steigen, Verbraucherpreise sind relativ stabil. Das günstige Umfeld stützt die privaten Konsumausgaben und die Bauinvestitionen. Das Baugewerbe arbeitet in Deutschland aktuell sogar nahe seiner Kapazitätsgrenze. Der Arbeitsmarkt ist dabei in einer guten Verfassung. Das Wachstum bei der Beschäftigung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit halten an, wenngleich sich die Dynamik leicht abgeschwächt hat. Im Jahresdurchschnitt 2018 stieg



Ministerialdirigentin Gisela Hohensee ist Leiterin der Unterabteilung Grundsatzfragen EU-Politik, Koordinierung, EU-Strukturpolitik, Recht der EU im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.



die Zahl der Erwerbstätigen um rund 560.000 Personen auf über 44,8 Mio., die Arbeitslosigkeit sank um 193.000 Personen auf 2,34 Mio.

Vom Wachstum der Weltwirtschaft kommen jedoch merklich schwächere Impulse für die deutschen Exporte. Im Verlauf des Jahres 2018 hat sich das Wachstum der Weltwirtschaft etwas verlangsamt. OECD und IWF gehen für 2019 von einem Wachstum von lediglich 3,3 % aus. Die Aussichten für Exporte und Investitionen der deutschen Unternehmen bleiben damit insgesamt leicht positiv. Die – dominierenden – Risiken sind allerdings weiterhin erhöht. Sie kommen überwiegend aus dem außenwirtschaftlichen Umfeld. Verschärfte protektionistische Entwicklungen im globalen Handel sind eine ernste Gefahr. Offene Märkte

sind gefährdet, weil das Welthandelssystem mit seinen Regeln nicht mehr von allen Akteuren akzeptiert wird und Regelungslücken aufweist. Die Bundesregierung steht an der Seite der EU, um weltweit für offene Märkte, für unverzerrten Wettbewerb und gegen Protektionismus einzutreten. Wir müssen das multilaterale regelbasierte Handelssystem mit der WTO im Zentrum stärken. Wir unterstützen die Initiativen der EU-Kommission zur Modernisierung der WTO. Wichtige Ziele sind dabei, die Funktionsfähigkeit der WTO-Streitbeilegung zu erhalten und die Herstellung eines level playing fields gegenüber Staaten, in denen durch staatlich gesteuerte, nicht marktkonforme Wirtschaftspolitik auch der Wettbewerb in Europa verzerrt wird. Wir brauchen eine europäische Strategie und ein einheitliches EU-Auftreten.

Ein anderes wichtiges Element ist eine positive transatlantische Handelsagenda. Mit den aktuellen Verhandlungen zwischen der EU und den USA haben wir die Chance, einen Wettlauf von einseitigen Zollerhöhungen zu verhindern. Zusätzlich ist eine starke bilaterale EU-Handelspolitik wichtiger denn je. Wir sollten deshalb unsere Partnerschaften mit Wachstumsregionen wie Asien-Pazifik und Lateinamerika vertiefen. Damit kann die EU globale Standards für die Zukunft setzen.

C. Herausforderungen und Lösungsansätze

I. *Brexit*

Wir bedauern, dass das Vereinigte Königreich die EU verlassen will, respektieren die Entscheidung aber gleichwohl. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU verändert das wirtschaftspolitische Umfeld. Er wird für die Mitgliedstaaten und vor allem für das Vereinigte Königreich nicht ohne wirtschaftliche Folgen bleiben. Viel wird von den zukünftigen vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich abhängen. Die EU tut ihr Möglichstes, um die Annahme des Abkommens zu unterstützen, und ist weiter bestrebt, ein No-Deal Szenario zu vermeiden. Dies zeigte sich zuletzt etwa bei der flexiblen Fristverlängerung bis zum 31. Oktober 2019. Das Austrittsabkommen ist die beste und einzige Lösung für die Vermeidung eines No-Deal Szenarios.

Die 27 Mitgliedstaaten (EU27) stehen vereint. Nachverhandlungen des Abkommens, einschließlich des Back-Stops, wird es nicht geben.

Ein No-Deal Szenario ist leider nicht vom Tisch. Die Bundesregierung und die EU sind aber vorbereitet. Bei einem No-Deal Szenario verliert die Wirtschaft auf beiden Seiten. Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsketten müssten sich an neue Umstände anpassen. Aber auch unter ungünstigsten Bedingungen dürfte der Brexit für die Wirtschaft in der EU und insbesondere für die deutsche Wirtschaft insgesamt langfristig verkraftbar bleiben.

Der Ball liegt weiterhin beim Vereinigten Königreich. Alle Optionen stehen offen: Dies gilt für die Annahme des Abkommens ebenso wie für die Rücknahme des Antrags. Dies hat auch der Europäische Rat so betont. Es stellt eine fordernde Aufgabe dar, den Brexit geordnet und für alle Beteiligten so wenig schmerzhaft wie möglich über die Bühne zu bringen und die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich positiv zu gestalten. Wichtiger ist aber weiterhin, die EU zusammenzuhalten, zukunftsfest zu machen und gemeinsame Antworten auf die großen Herausforderungen zu finden.

II. *Zusammenarbeit mit Frankreich*

Um den Zusammenhalt der EU sicherzustellen, wird die enge Zusammenarbeit mit Frankreich intensiviert. Die deutsch-französische Partnerschaft und die europäische Idee sind untrennbar miteinander verbunden. Die enge Zusammenarbeit mit Frankreich läuft bereits in verschiedenen Bereichen, wie z. B. der Industriepolitik, bei Forschung und Innovationen und der Künstlichen Intelligenz.

Mit dem am 22. Januar 2019 unterzeichneten Vertrag von Aachen wurde diese Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage gestellt. Sie wird ausdrücklich in den Dienst der EU gestellt und ist offen für andere Mitgliedstaaten. Die Zusammenarbeit ist auch ein wichtiges Signal für Europa: Deutsch-französische Initiativen liefern – bei bisweilen unterschiedlichen Startpositionen – oft eine gute Grundlage für EU-weite Lösungen. Im Bereich der Europapolitik sieht der Vertrag daher u. a. regelmäßige Konsultationen vor sowie das Bemühen um gemeinsame Standpunkte. Die wirtschaftspolitische Kooperation ist ein Schwerpunkt des Vertrags und sieht insbesondere die Zusammenarbeit in Richtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums mit Abstimmung der jeweiligen Wirtschaftspolitiken und gemeinsamen Regeln vor. Die Rolle des deutsch-französischen Wirtschafts- und Finanzrats (DFFWR) wird gestärkt.

Unser Ziel ist es, die beiden Volkswirtschaften auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten,

die Gesellschaften und Bürger/innen einander näherzubringen, die gemeinsame Sicherheit, den Frieden und die Entwicklung zu fördern und die Herausforderungen einer globalisierten Welt anzugehen.

III. Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion

Es ist wichtig, auch langfristig die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der EU im globalen Umfeld zu stärken. In der öffentlichen Debatte zur Zukunft der EU wird das vor allem unter dem Stichwort Reform der Eurozone diskutiert. Aus Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie brauchen wir dafür Strukturreformen in den EU-Mitgliedstaaten und Investitionen für nachhaltiges Wachstum und mehr Arbeitsplätze und in Schlüsseltechnologien der Zukunft.

Im letzten Jahr wurden wichtige Beschlüsse zur Weiterentwicklung der Eurozone gefasst. Sie stärken die Resilienz und Stabilität der Eurozone und zeigen die Handlungsfähigkeit der EU. Bei der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist es uns wichtig, dass alle Reformelemente – Stärkung der Krisenprävention, Ausbau vorsorglicher Kreditinstrumente und Verbesserung des Rahmenwerks für Schuldentragfähigkeit – als Paket beschlossen werden. Das Eurozonen-Budget soll Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz stärken. Die genaue Ausgestaltung muss im Lichte der anstehenden Haushaltsverhandlungen unter Abgrenzung zur Kohäsionspolitik konkretisiert werden. Bei der Vollendung der Bankenunion haben wir eine Grundsatzeinigung erzielt mit Maßnahmen zur Risikoreduzierung und einer Einigung auf weitere Risikoteilung, nämlich der Letztsicherung für den Bankenabwicklungsfonds.

IV. Binnenmarkt weiterentwickeln, insbesondere Digitaler Binnenmarkt und Energiebinnenmarkt

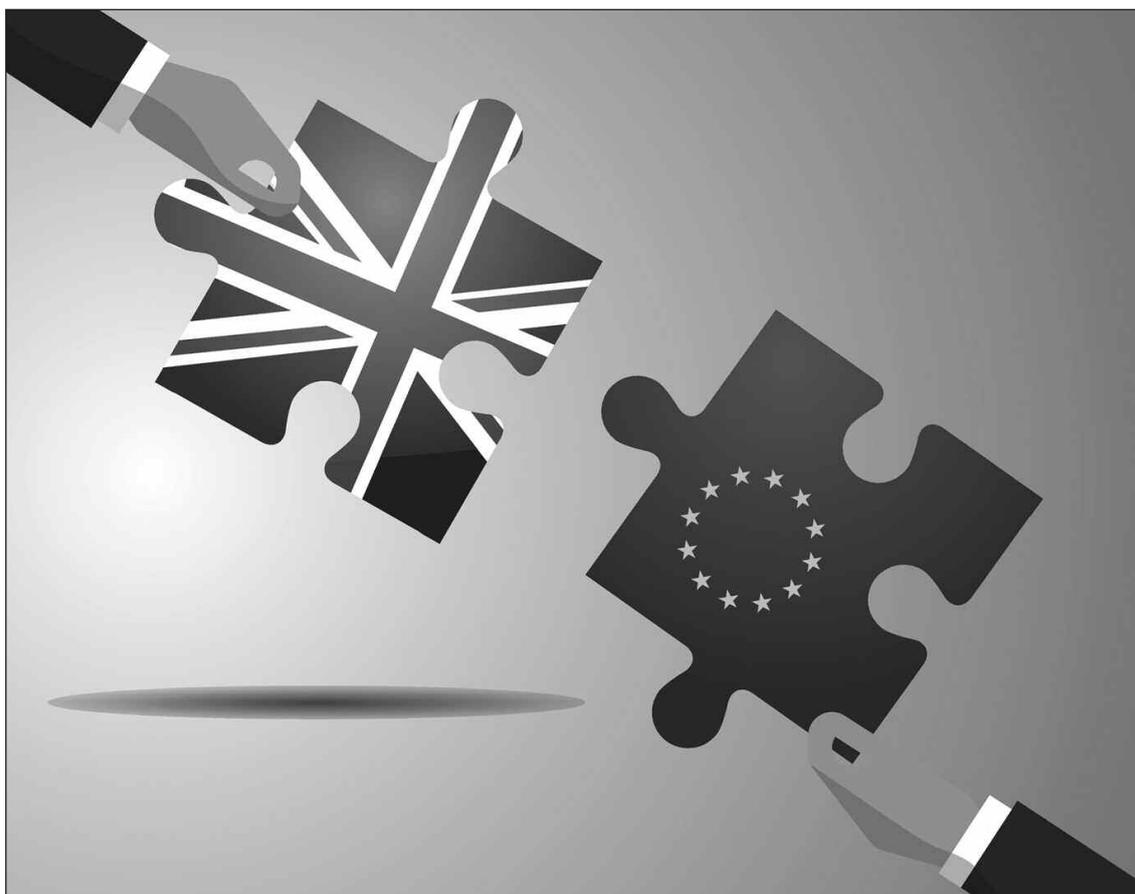
Bei all dem bleibt die Weiterentwicklung des Binnenmarktes, insbesondere des Digitalen Binnenmarktes und des Energiebinnenmarktes, eine der

zentralen Herausforderungen. Der Binnenmarkt ist Kern der EU und eine weltweit beispiellose Erfolgsgeschichte. Auch dort, wo aktuell die Achtung der grundlegenden Werte der EU, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit, in Frage gestellt wird, wird der Binnenmarkt weiterhin unterstützt. Den Binnenmarkt zu stärken und fortzuentwickeln, bleibt daher eine der zentralen Herausforderungen für die Politik. Gerade in möglicherweise schwerer werdenden Zeiten liegt hier Potential. Wesentliche Herausforderungen sind aktuell die Umwälzungen durch die Digitalisierung, aber auch der Erhalt der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU. Für den Binnenmarkt der Zukunft ist ein ganzheitlicher Ansatz wichtig, insbesondere die Verknüpfung mit Digitalthemen, Industriepolitik und der Ausrichtung auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.

Zentral ist, dass nicht die Forderung nach neuer Regulierung im Vordergrund steht, sondern die EU ein neues, faktenbasiertes Vorgehen anpeilt, in dem konkrete Hindernisse für die Unternehmen bei ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeit identifiziert werden. Dazu gehört, dass der Fokus verstärkt auf die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktregeln gelegt wird.

Die digitale Transformation mitzugestalten und zu meistern, ist eine Kernvoraussetzung für die künftige Wettbewerbsfähigkeit Europas. Auf EU-Ebene wurde bereits viel für die Verwirklichung eines Digitalen Binnenmarktes erreicht. Die Bundesregierung unterstützt weiter aktiv und konstruktiv die Digitale Binnenmarktstrategie und den geplanten Abschluss ihrer insgesamt über 60 Einzelmaßnahmen bis November 2019. Positiv ist, dass ein Großteil wichtiger Dossiers bereits abgeschlossen wurde. Die Verwirklichung eines Digitalen Binnenmarktes bleibt aber eine Zukunftsaufgabe.

Für die Netzintegration eines stetig wachsenden Anteils an erneuerbaren Energien ist der Energiebinnenmarkt von besonderer Bedeutung, um die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit der Energiever-



sorgung zu gewährleisten und die EU-2030-Ziele zu erreichen. Zentral sind der weitere Ausbau erneuerbarer Energien, die Flexibilisierung des Stromsystems und die Stärkung des grenzüberschreitenden Stromhandels.

V. Industrie

Auch eine starke Industrie ist wichtig für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit und Fortentwicklung des Binnenmarktes. Der Vorschlag für eine Industriestrategie soll gemeinsam mit unseren europäischen Partnern diskutiert und mit Leben gefüllt werden. Zentrale Handlungsfelder sind die Stärkung von Schlüsseltechnologien, die Wahrung der technologischen Souveränität und die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen für die Industrie. Es ist wichtig zu handeln, denn wir erleben aktuell eine Beschleunigung von Globalisierung und Innovation einerseits sowie eine Zunahme staatlicher Intervention und eine Abkehr von multilateralen

Vereinbarungen andererseits. Darauf müssen wir reagieren und neue Entwicklungen aktiv mitgestalten. Unser Ziel ist die Entwicklung einer langfristigen europäischen Industriestrategie durch die nächste EU-Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten.

Eine wichtige Schlüsseltechnologie ist die Batterietechnologie für eine Vielzahl von Anwendungen, bspw. E-Autos, Power Tools, stationäre Speicher. Um gute Arbeitsplätze in der Industrie, bei Automobilherstellern und Zulieferern zu erhalten und neue zu schaffen, brauchen wir eine eigenständige Batteriezellfertigung in Deutschland/Europa. Die Europäische Initiative, ausgehend von der EU Battery Alliance, trägt inzwischen Früchte: Italien, Frankreich und Deutschland gehen mit weiteren Mitgliedstaaten voran. Es besteht großes Interesse von Unternehmen, die Europäische Kommission unterstützt. Wir sind zuversichtlich, dass der Aufbau einer eigenen Fertigung gelingen wird.

Das notwendige Nachdenken bezieht sich auch auf das europäische Wettbewerbsrecht. Europäische Unternehmen müssen erfolgreich auf der Weltbühne agieren können. Frankreich und Deutschland haben sich darauf verständigt, verschiedene Optionen für eine Weiterentwicklung der europäischen Wettbewerbsregeln zu prüfen.

Richtig ist: Der Staat darf nicht willkürlich in den Wettbewerb zwischen einzelnen Unternehmen eingreifen, weder im nationalen noch im internationalen Wettbewerb. Die internationale Wettbewerbssituation in den einzelnen relevanten Märkten muss aber angemessen berücksichtigt werden.

VI. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027

Zur Unterstützung dieser Vorhaben und Initiativen brauchen wir einen EU-Haushalt, der primär ein Haushalt für Investitionen ist mit dem Fokus auf Forschung, Entwicklung und Innovationen, wie Sprunginnovationen und Schlüsseltechnologien. Der Vorschlag der EU-Kommission für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen setzt diesen Schwerpunkt. Ein hohes Investitionsniveau ist zentral für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstumspotential und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die EU muss in der Lage sein, den USA und China in Bereichen wie Künstliche Intelligenz, Quantentechnologie oder zukunftsorientierte Energietechnologien (Batteriezellen) auf Augenhöhe zu begegnen.

Eine zentrale Rolle kommt dabei den EU-Struktur- und Investitionsfonds zu, die das mit Abstand größte Investitionsförderprogramm im EU-Haushalt bilden und ihren Schwerpunkt auf Zukunftsthemen wie Innovation legen. Auch wenn grundsätzlich alle Regionen von der Förderung profitieren, kommt der Großteil der Fördermittel strukturschwachen Regionen und Regionen mit strukturellen Problemen zugute. Daher hat die Kohäsionspolitik besonders für die ostdeutschen Bundesländer nach wie vor eine hohe wirtschaftspolitische Bedeutung.

Thüringen erhält in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 aus dem Europäischen Fonds für regionale

Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds mehr als 1,6 Mrd. Euro und ist unter den ostdeutschen Ländern der drittgrößte Empfänger. Zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Thüringen haben zahlreiche Investitionen beigetragen, die aus dem EFRE kofinanziert worden sind. Besonders erfreulich war zuletzt die Nachricht von Anfang April dieses Jahres, dass die EU-Kommission fast 84 Mio. Euro an EFRE-Mitteln für den Forschungscampus der Friedrich-Schiller-Universität in Jena bewilligt hat.

Für die kommende Förderperiode 2021 bis 2027 hat sich die Bundesregierung erfolgreich für eine weiterhin starke Kohäsionspolitik für alle Regionen eingesetzt. Der Vorschlag der EU-Kommission ist deshalb positiv, trotz schmerzlicher Verluste für die deutschen Bundesländer in Höhe von rund 20 % im Vergleich zur laufenden Förderperiode. Die EU-Strukturfonds sollen künftig auch stärker mit relevanten „Länderspezifischen Empfehlungen“ des Europäischen Semesters verknüpft werden. Dies ist positiv, um Anreize für notwendige Strukturreformen zu setzen.

D. Fazit

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die politischen Unwägbarkeiten und wirtschaftlichen Unsicherheiten in der EU zugenommen haben. Gleichzeitig ist aber die Arbeitsmarktlage positiv und die Finanzierungsbedingungen sind günstig. Die Union und ihre Mitgliedstaaten sind gefordert, Herausforderungen aktiv anzugehen. Sie tun das auch bereits.

Insgesamt stehen damit im Laufe dieses Jahres viele Wechsel bevor, die frischen Wind in die Europapolitik bringen können. Wichtig wird sein, aus welcher Richtung der Wind weht und wie wir gemeinsam die Weichen für die Zukunft stellen. Besonders wichtig ist es, den Zusammenhalt in der EU zu wahren. Wir müssen bei Entscheidungen für die Zukunft alle Mitgliedstaaten mitnehmen und die Interessen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen. Denn nur gemeinsam sind wir stark und kommen voran.

Die Vertiefung der Währungsunion und die Vollendung der Bankenunion aus der Sicht des Deutschen Bundestages

Ich bin überzeugte Europäerin!

Während manche die Lösung der tatsächlich vorhandenen Probleme in Europa in einem Rückzug auf nationale Entscheidungen sehen, bin ich überzeugt, dass wir mehr Europa, mehr gleiche Regeln in Europa brauchen. Das mag an meinen Themen rund um die Finanzen liegen, die natürlich international verankert sind.

Ich bin fest überzeugt, dass wir manche schwierige Situation in der Vergangenheit besser bewältigt haben, weil wir europäische Lösungen gefunden haben.

Keine der Schwierigkeiten, die wir in den Finanzmärkten und in der Schuldenkrise bewältigen mussten, wäre ohne die Europäische Union zu meistern gewesen. Im Gegenteil: Die Auswirkungen wären häufig extremer gewesen. Nur weil wir sie gemeinsam im europäischen Verbund eingedämmt haben, blieb der Schaden begrenzt.

Im Folgenden wird auch auf die Probleme einzugehen sein, die nach wie vor einer Lösung bedürfen. Aber auch insoweit vergessen wir allzu oft, dass das gemeinsame Handeln in Europa für uns ein Segen ist.



Antje Tillmann ist seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages und finanzpolitische Sprecherin der CDU/CSU-Fraktion. Sie ist Mitglied im Beirat des SWF.

Ganz abgesehen von den friedens- und sicherheitspolitischen Aspekten muss Deutschland ein großes Interesse an einem starken Europa haben. Schließlich gehen 60% der deutschen Exporte in Mitgliedstaaten der Europäischen Union und davon 40% in Länder der Währungsunion.

Den Euroraum noch krisenfester zu machen – daran wird gearbeitet. Insoweit möchte ich die folgenden vier Bereiche darstellen:

- Staaten finanzsicherer machen
- Banken sicherer machen
- Verbraucher schützen
- Europa handlungsfähiger machen

A. Staatsfinanzen sicherer machen

I. Haushaltspolitische Überwachung: Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie Fiskalpakt

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hatten im Unionsvertrag von Maastricht (1993) Konvergenzkriterien festgelegt. Dabei gab es sinnvolle Verabredungen, die, wenn sie eingehalten worden wären, manche Krise verhindert hätten:

- Haushaltsdefizit soll nicht mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen,
- für die Staatsverschuldung gilt ein Richtwert von 60%.

Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 1997 der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ anlässlich des Unionsvertrags von Amsterdam festgeschrieben. Er soll im Sinne der Maastrichter Konvergenzkriterien die Budgetdisziplin der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sichern. Im Wesentlichen bestimmt er, dass zur Förderung von Stabilität und Wachstum die Staaten der Eurozone in wirtschaftlich normalen Zeiten einen größtenteils



ausgeglichenen Staatshaushalt bewirtschaften und den Stand der öffentlichen Verschuldung begrenzen. Außer in Zeiten einer konjunkturellen Rezession oder bei außerordentlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen belegte die Vereinbarung die Mitgliedstaaten, deren Defizite im öffentlichen Haushalt über 3 % bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegen (Defizitquote), mit Sanktionen. Beträgt der Rückgang des BIP eines Mitgliedstaates in einem Jahr weniger als 0,75 %, dann sollen Länder mit übermäßigen Defiziten innerhalb einer bestimmten Frist Budgetkorrekturen vornehmen. Geschieht dies nicht, wird der ECOFIN-Rat in der Regel Sanktionen beschließen, zunächst in Form einer unverzinslichen Einlage.

Im Jahr 2005 wurden diese Kriterien nach mehreren Jahren andauernder Verstöße gegen den Pakt aber verwässert. Eine wirksame Sanktionierung von Regelverstößen gab es nach dieser „Reform“ nicht mehr. Dies geschah auch aufgrund des Verhaltens Deutschlands, dem es wie Frankreich gelungen war, ein 2001 von der Europäischen Kommission eingeleitetes Verfahren wegen eines übermäßigen Haushaltsdefizits durch einen Beschluss im Rat der EU-Finanzminister zum Aussetzen zu bringen. 2003 wurde dann ein weiteres Defizitverfahren gegen Deutschland eröffnet (2007 eingestellt).

Erst 2011 konnte im Rahmen einer weiteren Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein neues

Regelwerk für Haushaltsdisziplin durchgesetzt werden. Seitdem ist der Pakt durch eine präventive und eine korrektive Komponente bestimmt. Gemäß den Bestimmungen der präventiven Komponente müssen die Mitgliedstaaten jährliche Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorlegen, die darlegen, wie sie mittelfristig einen strukturell ausgeglichenen oder nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen oder zu sichern beabsichtigen. Die korrektive Komponente des Pakts umfasst das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Dieses Verfahren wird eingeleitet, wenn ein Mitgliedstaat die im Vertrag verankerte Haushaltsdefizitgrenze von 3 % des BIP überschreitet oder seinen über die Marke von 60% des BIP hinausgehenden Schuldenstand unzureichend abbaut. Dies hat dazu beigetragen, dass die Defizitquote sowohl EU- als auch eurozonenweit seit 2014 im Durchschnitt wieder unter 3% liegt. Im Einzelnen:

- Es wird ein Abbaupfad der Schuldenstandsquote auf 60% des BIP vorgeschrieben.
- Die Rückführung der Schuldenquote wird nun einem abgestuften und weitgehend automatisierten Sanktionsverfahren erfolgen. Hierfür wurde ein neues Abstimmungsverfahren eingeführt: Ein von der Kommission empfohlener Sanktionsbeschluss gilt als angenommen, wenn dieser nicht mit qualifizierter Mehrheit im Rat widerrufen wird (Verfahren der umgekehrten Abstimmung).
- Betrug und Täuschung beim Erstellen von Statistiken in Bezug auf Defizite und Schulden werden künftig hart sanktioniert.

Leider – und das ist das Grundproblem vieler europäischer Mechanismen – ist die Einhaltung nicht immer sichergestellt.

Die Realität in den Ländern der Eurozone ist bekannt:

- Nur wenige von ihnen haben einen öffentlichen Schuldenstand von höchstens 60%. Darunter befinden sich die Niederlande als mittelgroßes Land mit 52,4%. Unter den großen Mitgliedstaaten liegt allein Deutschland seit 2019 nach aktueller Prog-

nose bei rund 60%.

- Frankreich liegt hingegen bei 98% und kommt bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen nicht recht voran.
- Die Staatsverschuldungsquote Italiens liegt bei über 130%, wobei der weitere Haushaltskurs unklarer denn je ist.

Ergänzend haben sich die Staaten der EU außer dem Vereinigten Königreich und Tschechien 2012 auf den Fiskalvertrag verständigt. In diesem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (2012) haben sie sich verpflichtet, einheitliche und dauerhaft verbindliche Haushaltsregeln in ihre nationalen Rechtsordnungen, vorzugsweise auf Verfassungsebene, aufzunehmen, um so die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts, also Defizitquoten und Schuldenstand, zu erreichen. Die Vertragsparteien verpflichten sich zudem zu einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Seit April 2019 haben nun alle Eurozonenstaaten ihre Pflichten aus dem Fiskalvertrag umgesetzt und eine Schuldenbremse in ihren jeweiligen Verfassungen aufgenommen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, um in haushaltspolitischen Notlagen auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus zurückgreifen zu können.

Die Regeln stimmen – mit der Umsetzung hapert es. Während die Kommission als Hüterin der Verträge im Rahmen des Defizitverfahrens nicht immer konsequent durchgreift, fehlt dem Gerichtshof im Anwendungsbereich des Fiskalvertrags die Kompetenz, um den Vollzug der nationalen Schuldenbremsen sicherzustellen. Daher wäre eine Überwachung der Einhaltung der Stabilitätskriterien durch die Organe des ESM eine naheliegende Lösung. Denn Haushaltsdisziplin ist das A und O der europäischen Finanzstabilität.

II. Europäischer Stabilitätsmechanismus

Staaten können aus unterschiedlichen Gründen in Finanzkrisen geraten. Würden sich alle Mitgliedstaaten

der Union an die Stabilitäts- und Wachstumsregeln halten, wäre die Gefahr, in eine solche Lage zu geraten, bereits in der Vergangenheit geringer gewesen.

Dafür wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) durch einen 2012 in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrag gegründet („Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“).

Der ESM verfügt über ca. 705 Mrd. € Stammkapital. Diese Summe teilt sich auf in rund 80,5 Mrd. € einzuzahlendes und 624,3 Mrd. € abrufbares Kapital. Der deutsche Finanzierungsanteil am ESM beträgt entsprechend dem EZB-Schlüssel rund 27%.

Damit verfügt Europa über ein schlagkräftiges Instrument, um Mitgliedstaaten, die in Zahlungsschwierigkeiten geraten – im Sinne einer strikten „Konditionalität“, also gegen Auflagen! – mit Bürgschaften und Krediten unterstützen zu können. Hierzu werden künftig auch vorsorgliche Kredite gehören, die aber nur Staaten gewährt werden, die auch die Schulden- und Defizitregeln einhalten.

Wie bei allen zuvor genannten Verträgen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union außerhalb des Vertrags von Lissabon – zur Reform der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – geschlossen haben, war auch beim ESM-Vertrag die Befassung und Zustimmung des Deutschen Bundestags zwingend erforderlich. Dies ist ein bedeutendes Erfordernis, das das Bundesverfassungsgericht aus dem deutschen Verfassungsrecht zur Wahrung der demokratischen Staatsform entnommen hat.

Natürlich bleiben die betroffenen Staaten in der Haushaltsverantwortung. Denn krisengeschüttelte Mitgliedstaaten können und sollen durch die Einrichtung des ESM hieraus nicht entlassen werden. Nur mit ihnen gemeinsam kann eine Konsolidierung gelingen, wie wir dies etwa in Portugal und jüngst in Spanien beobachten konnten, also in zwei von 24 (der damals insgesamt 27) Mitgliedstaaten, die aus

unterschiedlichen Gründen vor knapp einem Jahrzehnt in die Finanzkrise geraten waren.

B. Banken sicherer machen: Banken-union

Die Sicherheit auf den europäischen Finanzmärkten hängt ganz entscheidend vom Bankensektor ab. Banken bringen Staaten ins Wanken (s. Spanien) und Staaten verursachen Banken Schwierigkeiten.

I. Bankenaufsicht

Daher wurden die Aufsichtsstrukturen in Europa den Erfordernissen angepasst. In der Vergangenheit war dies eine nationale Aufgabe, die natürlich unter politischem Druck stand. 2010 wurde sodann die Europäische Bankenaufsicht eingeführt. Die 120 größten, systemisch relevanten europäischen Banken unterliegen seitdem unmittelbar der strengen einheitlichen Aufsicht durch die EZB.

Deutschland hat sich aktuell mit der „Small Banking Box“ erfolgreich für die Proportionalität in der europäischen Bankenregulierung eingesetzt. Der Begriff beschreibt regulatorische Erleichterungen für mittelständische und weniger komplexe Bankeninstitute. Solche risikoärmeren Banken werden weniger reguliert als große, systemrelevante Banken.

II. Bankenunion

a. Abwicklungsmechanismus (SRM) und -fonds (SRF)

Aber die Aufsicht allein, die Prävention, genügt nicht. Auch gut beaufsichtigte, an sich stabile und sichere Banken können, namentlich durch makroökonomische Entwicklungen, in eine Schieflage geraten. Daher wurde der einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRM) geschaffen, dessen Regeln seit 2016 anwendbar sind.

Seitdem werden Abwicklungsentscheidungen für Banken unter direkter EZB-Aufsicht sowie hinsichtlich aller grenzüberschreitend tätigen Banken

mit Sitz in einem am SRM teilnehmenden Mitgliedstaat in einer neu geschaffenen einheitlichen Abwicklungsinstitution getroffen, dem Single Resolution Board (SRB).

Das SRB als europäische Behörde ordnet an und begleitet ggfs. die Abwicklungen systemrelevanter Banken. In den übrigen Fällen bleibt grundsätzlich die nationale Abwicklungsbehörde zuständig.

Bei der Abwicklungsfinanzierung gilt eine klare Haftungskaskade. Die, welche die Chance auf Ertrag einer Bank haben, haften vorrangig für einen eintretenden Ausfall. Für die Eigentümer- und Gläubigerhaftung müssen Banken vorrangig verwertbares Kapital als sog. „Bail-in-Puffer“ vorhalten. Die Einführung des Instruments des „Bail-in“ ermöglicht es im Rahmen der Gläubigerbeteiligung erstmals, dass außerhalb eines Insolvenzverfahrens neben Eigentümern und nachrangigen Gläubigern auch nicht-nachrangige Fremdkapitalgeber zur Haftung für Verluste einer Bank herangezogen werden können.

Nicht mehr die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden bei Zahlungsschwierigkeiten von Banken zahlen, sondern nach den Eigentümern und nachrangigen Gläubigern dieser Institute auch die Investoren mit unbesicherten Schuldtiteln (etwa Anleihen, Namensschuldverschreibungen und Schuldscheindarlehen). Das Bail-in-fähige Kapital (MREL) muss mindestens 8 % der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel betragen. Dass dieser Bail-in-Puffer auch tatsächlich vorgehalten wird, war bisher nicht überall sicher. Deutschland hat erfolgreich darauf hingewirkt, dass nun überall die gleichen Anforderungen an Umfang und Qualität der Eigenmittel und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten gelten. Das entsprechende Bankenpaket wurde Ende Dezember 2018 auf europäischer Ebene beschlossen.

In einem gemeinsamen Abwicklungsfonds, dem Single Resolution Fund (SRF), sollen bis Ende 2023 nach aktualisierter Schätzung ca. 60 Mrd. € gesammelt werden. Er wird aus der Bankenabgabe finanziert, die von den Instituten selbst aufgebracht werden müssen.

2014 wurde die Letztsicherung für den Banken-Abwicklungsfonds SRF durch den ESM für spätestens 2024 grundsätzlich vereinbart, wenn der Übergang zur SRF-Vergemeinschaftung abgeschlossen ist. Dies ist der „common backstop“. Auch hier ist und bleibt die Haftung Deutschlands eng begrenzt. Dies wurde ebenfalls im Dezember 2018 beschlossen.

Kommission und Rat werden im Jahr 2020 prüfen, ob ein Vorziehen der Letztsicherung vor das Jahr 2024 möglich ist. Dies setzt allerdings eine signifikante Risikoreduktion in den einzelnen Bankbilanzen voraus. So muss jedes einzelne Kreditinstitut seine ausfallgefährdeten Kredite auf 5% brutto bzw. 2,5% netto zurückfahren. Entscheidend wird dabei sein, im nationalen Insolvenzrecht vieler Staaten für eine zügigere Verwertbarkeit von Sicherheiten zu sorgen als bisher. Weitere Voraussetzung für ein Vorziehen der Letztsicherung ist der tatsächliche Aufbau der beschlossenen Bail-in-Puffer. Deutschland fordert darüber hinaus weiterhin eine dem Risiko von Staatsanleihen entsprechende Kapitalunterlegung in den Bankbilanzen.

b. Eigenkapital

Mangelnde Eigenkapitalunterlegung war einer der Gründe, warum Banken in der Finanzkrise vor zehn Jahren ins Wanken gerieten.

Im Basler Ausschuss und in der nationalen Umsetzung wurde daher festgelegt, dass Banken eine Kernkapitalquote von 10,5% nicht unterschreiten dürfen.

Der Bericht des Ausschusses für Finanzstabilität von Juni 2018 stellt sogar erfreulicherweise fest, dass die Banken im Euroraum eine harte Kernkapitalquote, nämlich im Schnitt von über 14%, haben.

Bei all diesen Regelungsmaßnahmen müssen aber jeweils die Grundsätze der doppelten Proportionalität im Auge behalten werden: Kleinere Institute mit wenig riskantem Geschäftsmodell müssen anders reguliert werden als große, systemrelevante Institute. Dies ist in Deutschland nun mit der Einführung der „Small Banking Box“ gelungen.



c. Faule Kredite

Eng mit der Frage des Eigenkapitals verbunden ist die Frage nach faulen Krediten oder „Non-Performing Loans“ (NPL). Denn hier erkennt man die Schwierigkeiten der Zukunft. Zwar ist bei der NPL-Reduzierung schon einiges erreicht worden:

- Der Anteil der notleidenden Kredite in den Mitgliedstaaten der EU ist deutlich gesunken und zwar von 4,6% der Gesamtbruttokredite im Jahr 2017 auf 3,4% im Jahr 2018.
- Im gleichen Zeitraum sind auch die Rückstellungen für Verluste von 50,8% der zweifelhaften und

notleidenden Kredite auf 59,0% erhöht worden.

- Auch Länder, die besonders hervorstechen, haben Fortschritte gemacht: So hat Italien den Anteil von notleidenden Krediten von über 12% auf 10% gesenkt und die Vorsorge von knapp 53% auf über 59% erhöht. Griechenland ist es gelungen, den NPL-Anteil von knapp 47% auf unter 45% zu reduzieren;
- die Vorsorge wurde von gut 49% auf gut 52% erhöht.

Neue ausfallgefährdete Kredite müssen künftig nach festen zeitlichen Vorgaben mit weiterem Eigenkapital unterlegt werden.

Bei ausfallgefährdeten Krediten, die mit Immobilien besichert sind, muss die vollständige Deckung nach neun Jahren aufgebaut sein, bei sonstigen Besicherungen nach sieben Jahren. Unbesicherte Kredite müssen nach spätestens drei Jahren vollständig gedeckt sein. Ebenfalls im Dezember hat die Euro-Gruppe ein Ziel von maximal 5% brutto bzw. 2,5% netto NPL pro Kreditinstitut beschlossen.

Im Jahr 2020 wird überprüft werden, ob dieses Ziels erreicht ist. Von den bis dahin erreichten Fortschritten hängt es ab, ob eine weitere Vergemeinschaftung von Risiken angestrebt werden soll.

d. Verwertbarkeit von Sicherheiten

Um das Ziel des NPL-Abbaus zu erreichen, muss die Verwertbarkeit von Sicherheiten vereinfacht und die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen verbessert werden.

Dazu hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag gemacht. Dies war auch Thema bei der Programmüberprüfung und weiteren Unterstützung Griechenlands.

e. Europäische Einlagensicherung

Auch die Einlagensicherung zum Schutz von Anlegern (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) ist europäisch harmonisiert worden:

Alle europäischen Staaten müssen bis 2024 zum Schutz der Sparer einen Puffer von 0,8% der gedeckten Einlagen als Sicherheit stellen. 100.000 € sind in ganz Europa sicher und zwar pro Kunde und pro Bank.

Hier zeigt sich leider erneut: Gute Verabredungen werden nicht in der gewünschten Zielstrebigkeit eingehalten. Einige Länder hinken beim Aufbau der Sicherheiten hinterher. Insbesondere in Italien besteht hier noch Aufholbedarf, denn die aktuellen Zahlen zeigen erst eine Abdeckung von 0,16% der Verpflichtung. Aber es gibt auch positive Beispiele, namentlich Griechenland, das sogar oberhalb der vorgegebenen 0,8% Schwelle liegt. Deutschland liegt gut im Rennen und hat bisher gut 0,4% angespart.

Eine weitere europäische Vergemeinschaftung im Bereich der Einlagensicherung kann es nur geben, wenn dieses erste Ziel überall in Europa erreicht wurde.

f. Risikobewertung von Staatsanleihen.

Handlungsbedarf besteht auch bei der Frage der Risikobewertung von Staatsanleihen. Hier zeigt sich, dass Staaten auch ihre eigenen Banken in Form von Risiken infizieren können. Risiken, die sich aufgrund von Staatsanleihen in den Bankbilanzen befinden, müssen adäquat bepreist werden. Zudem muss eine entsprechende Eigenkapitalunterlegung geschaffen werden.

Nur wenn auch öffentliche Schulden einen vom Markt bestimmten Preis bekommen, wird im öffentlichen Sektor klar, welche Investitionen sich lohnen und welche nicht. Und nur so kann der Nexus zwischen Banken und Staaten, also das ungute Wechselspiel „Banken gefährden Staaten – und Staaten gefährden das Finanzsystem“, aufgebrochen werden.

III. Verbraucherschutz: Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente

Europa schützt seine Verbraucher. Exemplarisch sei hier die seit Januar 2018 in einer reformierten Fassung geltende Richtlinie Mifid II („Markets in financial instruments and amending Directive“) und deren nationale Umsetzung genannt.

Ziel der Novelle ist es, durch ein regulatorisches Rahmenwerk für Wertpapiergeschäfte in Europa die Funktionsweise und Transparenz der Finanzmärkte zu verbessern und Verbraucher zu schützen. Daher ist seit 2015 die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) auch für den Verbraucherschutz zuständig.

Eine Verbesserung des Verbraucherschutzes erfolgt vor allem durch Maßnahmen, die eine höhere Transparenz gewährleisten:

- Verschärfte Regeln bei der Geeignetheitsprüfung, z.B. durch Ermittlung der Fähigkeit und Bereitschaft des Bankkunden, Risiken einzugehen, die mit dem Kauf eines Bankproduktes entstehen;
- der Erwerb bestimmter Produkte ist nur noch für professionelle Anleger möglich;
- Beratungsgespräche werden aufgezeichnet.

Manchmal gehen meiner Fraktion diese Regelungen zu weit. Der Verbraucher kann nicht überall vor sich selbst geschützt werden. Daher wurde nun auch eine Überprüfung der beschlossenen Mi-fid-II-Regeln vereinbart, die – am besten auf europäischer Ebene – zur Korrektur von allzu weitreichenden Schutzmaßnahmen führen soll.

So wird etwa überprüft, ob es die Rechte des Kunden zu stark beschränkt, wenn Produkte nur noch in einzelnen EU-Staaten, den Heimatmärkten des Emittenten, angeboten werden.

C. Europa handlungsfähig machen: EU-Haushalt

Der deutsche Beitrag zum EU-Haushalt beträgt aktuell rund 30 Mrd. €. Ein Teil davon – aber nicht alles (die Bundesrepublik Deutschland ist Nettozahler) – fließt an die deutschen Länder als Strukturfondsmittel zurück.

Nach der Europawahl sind die Verhandlungen für den Mittelfristigen Finanzrahmen ab 2021 in eine entscheidende Phase eingetreten. Der Brexit wird dazu führen, dass der deutsche Beitrag pro Jahr statt 21% dann 25% des EU-Haushalts betragen wird. Das macht pro Jahr rund 4 Mrd. € zusätzlich aus.

Wenn nun außerdem noch das Volumen des EU-Haushalts von aktuell 1,0% des Bruttonationaleinkommens auf 1,1% angehoben werden sollte – die EU-Kommission will noch einen höheren Anstieg –, dann kostet dies weitere 4 Mrd. € pro Jahr. Dafür sind im Bundeshaushalt keine Mittel vorhanden. Die Haushaltslage des Bundes wird in den nächsten Jahren nicht einfacher. Daher muss auf eine Begrenzung des deutschen Beitrags bei 1,0% gedrungen werden. Wenn neue Aufgaben für den EU-

Haushalt gewünscht werden oder eine Erhöhung des Eurozonenbudgets angestrebt wird, dann geht dies nur über eine klare Priorisierung innerhalb des gegenwärtigen Beitragsrahmens.

Europa muss daher bei den wirklich wichtigen Themen Handlungsfähigkeit zeigen: Außengrenzen und Migration, Verteidigung, Handel, Klimaschutz, Bildung und Forschung. Daher müssen europäische Programme immer wieder überprüft und hinterfragt werden.

Nur dann, wenn sich die Belastungen der nationalen Haushalte infolge der Beiträge zum Haushalt der Union in Grenzen halten, werden Politikerinnen und Politiker sowie Bürgerinnen und Bürger bereit sein, das gemeinsame europäische Handeln zu unterstützen und dafür streiten.

Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag wird sich weiter für ein Europa von Prosperität, Wohlstand und Gerechtigkeit einsetzen. Dies schließt eine Politik der Solidarität untereinander genauso ein wie eine Politik, die Selbstverantwortung einfordert. Nur so kann dem Europa der Populisten entschieden entgegnet werden!

Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion aus Sicht der deutschen Finanzindustrie

Zur Währungsunion

Vergleicht man die Eurozone allein hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Integrationsgrads mit den USA, dann sticht zumindest ein Unterschied sofort ins Auge: Das Konstrukt der Eurozone verzichtet im Wesentlichen auf eine gemeinsame Fiskalpolitik. Nach den Kriterien der traditionellen Theorie optimaler Währungsräume stellt die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion schon mangels identischer politischer Zielsetzungen (und damit auch wegen einer fehlenden fiskalischen Verzahnung) nur einen unvollkommenen Währungsraum dar. Um die Eurozone langfristig funktionsfähig zu machen, bedarf es aber klug ausgewählter fiskalpolitischer Elemente. Hierfür müssen jedoch nicht gleich zwingend die Vereinigten Staaten von Europa ausgerufen werden.

Im Rückblick

Die Wirtschafts- und Währungsunion hat stürmische Zeiten hinter sich. Ab 2007 traf die internationale Finanzmarktkrise die Eurozone mit voller Wucht. Ihr



Achim Oelgarth studierte Rechtswissenschaften an der Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn. Er ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied beim Ostdeutschen Bankenverband e.V. in Berlin.

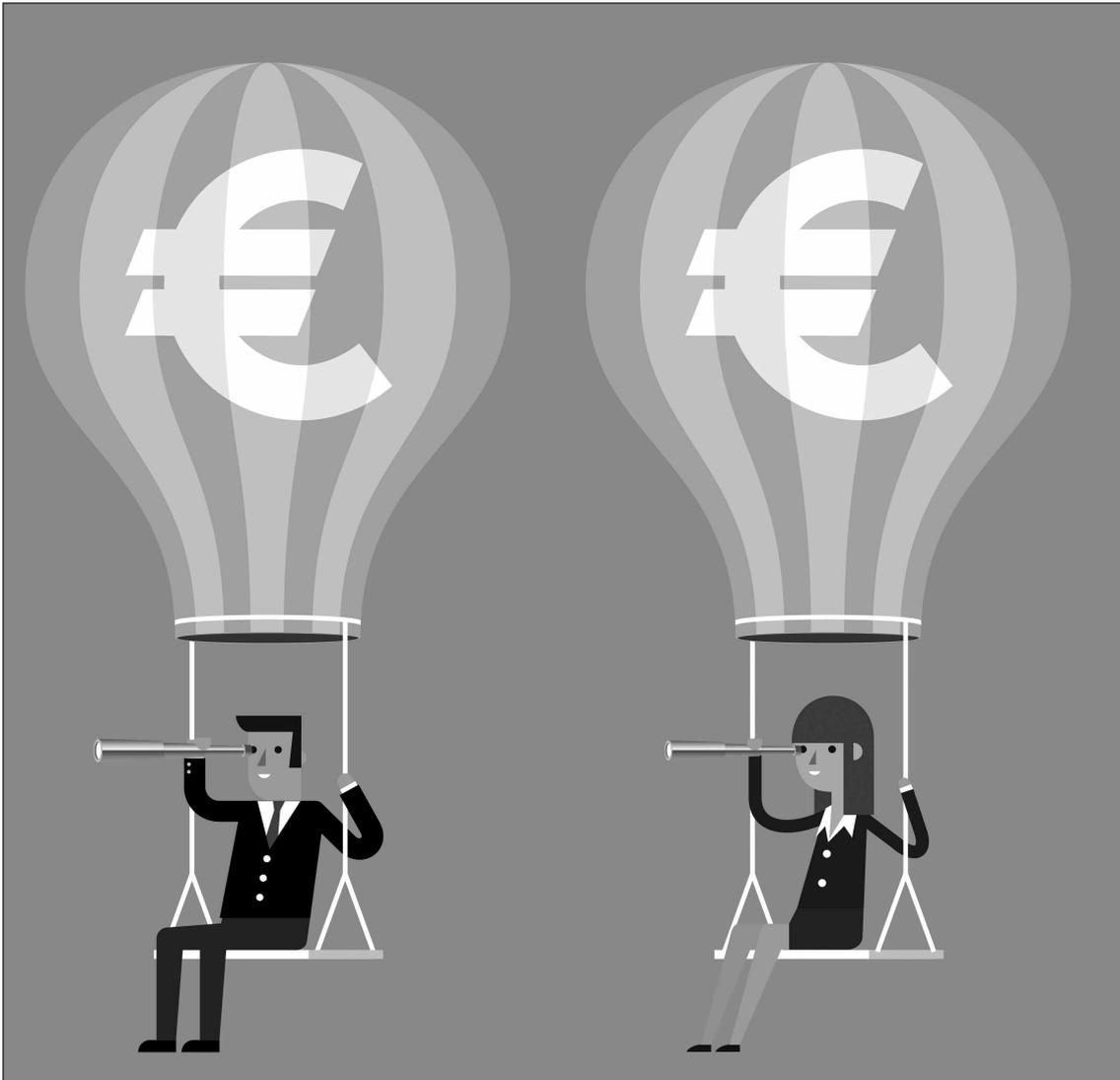
folgte ab 2010 die europäische Staatsschuldenkrise. Hierdurch wurden in einzelnen Eurostaaten Solidität und Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik massiv in Frage gestellt. Daher waren Investoren nicht mehr bereit, die Budgetdefizite ohne sehr hohen Risikoaufschlag zu finanzieren. Gleichzeitig hatten einzelne Eurostaaten massiv an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Beide Punkte zusammen lösten Ansteckungseffekte aus, die praktisch in den gesamten Euroraum ausstrahlten. Vereinzelt wurde sogar der Fortbestand der Währungsunion in Frage gestellt.

Die unmittelbaren Folgen der Staatsschuldenkrise wurden mit Notmaßnahmen bekämpft. Da praktisch keine fiskalpolitischen Instrumente zur Verfügung standen, spielte die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank eine entscheidende Rolle – und diese dauert bis heute an. Es wurden aber auch erste finanzielle Hilfspakete geschnürt, die mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) später in eine institutionelle Form überführt werden sollten. Infolge der Notmaßnahmen der EZB stiegen indes auch die Risiken und Nebenwirkungen der eingeschlagenen Geldpolitik.

Diese Notmaßnahmen haben den Euroraum aus den gefährlichsten Gewässern herausmanövriert und wieder in die Spur gebracht. Eine gemeinsame Währung bedeutet aber, dass die gemeinsame Währungspolitik langfristig für alle teilnehmenden Staaten erfolgreich umsetzbar sein muss und asymmetrische Schocks innerhalb der Eurozone ausgeglichen werden können.

Die Eurozone maßvoll weiterentwickeln

Die Fortentwicklung der Währungsunion ist ein elementarer Baustein in der großen Reformagenda der Europäischen Union. Mit einer solchen Reform könnten die Voraussetzungen geschaffen werden, damit



der Kontinent eine nachhaltige und erfolgreichere Entwicklung einschlagen kann. Eine solche Reformagenda ist aber auch wichtig, um die Folgen des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs abzufedern. Ein stärkeres Verständnis dafür, dass die Europäer in der weiter zusammenwachsenden Welt aufeinander angewiesen sind, ist hierbei unverzichtbar. Zudem ist eine stabile, gut funktionierende europäische Staatengemeinschaft essentiell, damit die gemeinsamen Interessen der Europäer weltweit Gehör finden können. Auch lassen sich Mammutaufgaben wie der Klima-/Umweltschutz, die Bewältigung der Migrationsströme oder die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit nur gemeinsam auf europäischer Ebene bewältigen. Für eine dauerhafte Stabilisierung der Eurozone

sind daher grundlegende Reformen in den Eurostaaten notwendig. Diese müssen eine höhere wirtschaftliche Konvergenz in der Eurozone ermöglichen, die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Eurostaaten als Daueraufgabe annehmen sowie die fehlende Regeltreue der Mitgliedstaaten – in erster Linie in der nationalen Haushaltspolitik – heilen. Voraussetzung für erfolgreiche Reformen in der Währungsunion ist es, dass sich die Eurostaaten explizit auf ihre wirtschaftspolitischen Prioritäten verständigen. Hierzu zählen geeignete Rahmenbedingungen, insbesondere gezielte Maßnahmen zur Erhöhung und Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, sowie auf das Wachstumsziel ausgerichtete staatliche Aktivitäten.

Am 6. Dezember 2017 hat die Europäische Kommission ein neues Kapitel in der Geschichte der WWU aufgeschlagen und ein ganzes Paket von Vorschlägen zur Vertiefung der WWU präsentiert. In der aktuellen Situation sind Änderungen der europäischen Verträge jedoch sowohl langwierig als auch mit erheblichen politischen Risiken belastet. Die Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion soll deshalb bis auf weiteres im Rahmen der bestehenden Verträge oder über die intergouvernementale Methode angegangen werden. So sollen die völkerrechtlichen Bestimmungen des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ („Fiskalvertrag“) in das Sekundärrecht der Union überführt¹ und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) auf der Grundlage einer Verordnung zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) ausgebaut werden.² Grundsätzlich soll der EWF der laufenden Haushaltsüber-

wachung der Mitgliedsstaaten sowie der Bereitstellung von Notfallfazilitäten für Mitgliedsstaaten mit Zahlungsproblemen dienen. Der Aufgabe der Haushaltsüberwachung kommt besondere Bedeutung zu, da ihre Erledigung für die Stabilität der Währungsunion maßgeblich ist. Dafür bräuchte der EWF jedoch die entsprechende Autorität und Aufsichtsbefugnis.

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit aller Mitgliedsstaaten langfristig sicherzustellen, beabsichtigt die Kommission den Mitgliedsstaaten der Eurozone entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen.³ Ein solches Eurozonen-Budget würde ausschließlich für die Förderung langfristig angelegter nationaler Strukturreformen zur Anwendung kommen.⁴ Hierbei gilt es, die richtigen Stellschrauben und Anreize für die jeweilige Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten zu setzen, sodass diese notwendi-



gen Strukturreformen möglichst effektiv und rasch erfolgen. Die Verwaltung des Eurozonen-Budgets müsste ein Euro-Finanzminister übernehmen.⁵ Diese/r hätte zudem den Vorsitz der Euro-Gruppe inne und würde die Außenvertretung der Euro-Staaten in Währungsfragen übernehmen. Die demokratische Legitimierung des Euro-Finanzministers würde über die Zustimmung der Nationalstaaten zur Mittelverwendung des Eurozonen-Budgets erfolgen.

Zur Banken- und Kapitalmarktunion

Die Finanzmarktkrise hat auch gezeigt, dass Aufsicht und Regulierung auf nationaler Ebene nicht mehr ausreichen, um die weltweit verflochtenen Finanzmärkte zu kontrollieren. Daher war es nur konsequent, dass die EU in den letzten zehn Jahren einheitliche Finanzmarktstandards vorangetrieben und neue europäische Finanzaufsichtsstrukturen etabliert hat, um künftigen Krisen besser begegnen zu können. Noch ist die EU jedoch weit von einem einheitlichen Banken- und Kapitalmarkt entfernt.

Harmonisierung anstreben

Nur der europäische Binnenmarkt als Ganzes ist groß genug, um den Banken langfristig ausreichend Skalierungsmöglichkeiten zu bieten, damit sie im internationalen Wettbewerb bestehen können. Um Banken in die Lage zu versetzen, ihre Dienstleistungen EU-weit anzubieten, muss das aufsichtliche Regelwerk weiter vereinheitlicht werden. Hierzu sollte der europäische Gesetzgeber vermehrt auf Verordnungen anstatt auf Richtlinien setzen.

Ähnliches gilt auch für die Kapitalmarktunion. Eine starke Kapitalmarktunion erfordert einheitliche zivilrechtliche und aufsichtliche Regeln. Nationale Sonderregelungen behindern aber nach wie vor das grenzüberschreitende Anbieten von Finanzprodukten und –dienstleistungen. Deshalb haben auch die Präsidenten der deutschen sowie der französischen Bundesbank, Jens Weidmann und François Villeroy de Galhau, im April 2019 in einer gemeinsamen Stellungnahme vehement für eine weitere Harmoni-

sierung der Kapitalmarktunion geworben. Gleichzeitig gilt es, die europäische Aktienkultur nachhaltig zu stärken. Immer noch lassen vor allem Privatanleger in Deutschland Möglichkeiten zur Teilhabe am Wirtschaftswachstum einfach ungenutzt.

Herausforderung Digitalisierung

Das Bankwesen befindet sich zweifelsohne im Umbruch. Die Beschleunigung dieser Entwicklung durch die Digitalisierung und Modularisierung der Finanzbranche erhöht die Notwendigkeit, einheitliche Regeln im Binnenmarkt herzustellen. Um nicht im digitalen Standortwettbewerb von den USA und China abgehängt zu werden, bedarf es eines europaweit einheitlichen Marktes, der international wettbewerbsfähige europäische Unternehmen hervorbringen kann.

Klassischerweise rechnen sich gerade digitale Geschäftsmodelle jedoch erst, sobald sie ein sehr großes Skalierungspotential einbeziehen. Auch hier erweist sich eine Vertiefung des EU-Binnenmarktes als wegweisende Antwort. Dazu müssen bestehende Regelungen konsequent harmonisiert und etwaige neue Regeln von Anfang an auf europäischer Ebene entwickelt werden.

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten, COM(2017) 824 final.

² Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final, und Anhang des Vorschlags, Satzung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final ANNEX.

³ Mitteilung der Kommission, Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens, COM(2017) 822 final.

⁴ Siehe hierzu auch Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, Press Release 14 June 2019, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>.

⁵ Mitteilung der Kommission über einen Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen, COM(2017) 823 final.

Ein Schaf unter Wölfen? Die Europäische Union und der Freihandel

Europäische Politiker geißeln gerne den „neuen“ Protektionismus der USA. In der Tat ist die explizite Abkehr der amerikanischen Außenhandelspolitik von einem kooperativen Kurs für die Welt – und letztlich auch für die USA – mit hohen Kosten verbunden. Allerdings sollten zwei Dinge nicht übersehen werden: Erstens gab es schon unter Donald Trumps Vorgänger Barack Obama einen starken Anstieg protektionistischer Tendenzen. Und zweitens hat die EU keineswegs eine so reine Weste, wie seine Politiker uns weismachen wollen. Im Folgenden werden zunächst unterschiedliche protektionistische Maßnahmen erläutert, bevor die Handelspolitik der EU diskutiert wird. Zum Instrumentarium der EU-Außenhandelspolitik gehören neben Strafzöllen, Handelsbeschränkungen auch fiskal- und geldpolitische Aktionen, die protektionistische Auswirkungen haben.

A. Was ist Protektionismus?

Wikipedia bot im Dezember 2017 die folgende Definition: „Als Protektionismus (lat. *protectio* ‚Schutz‘) bezeichnet man in Bezug auf ökonomische Sachver-



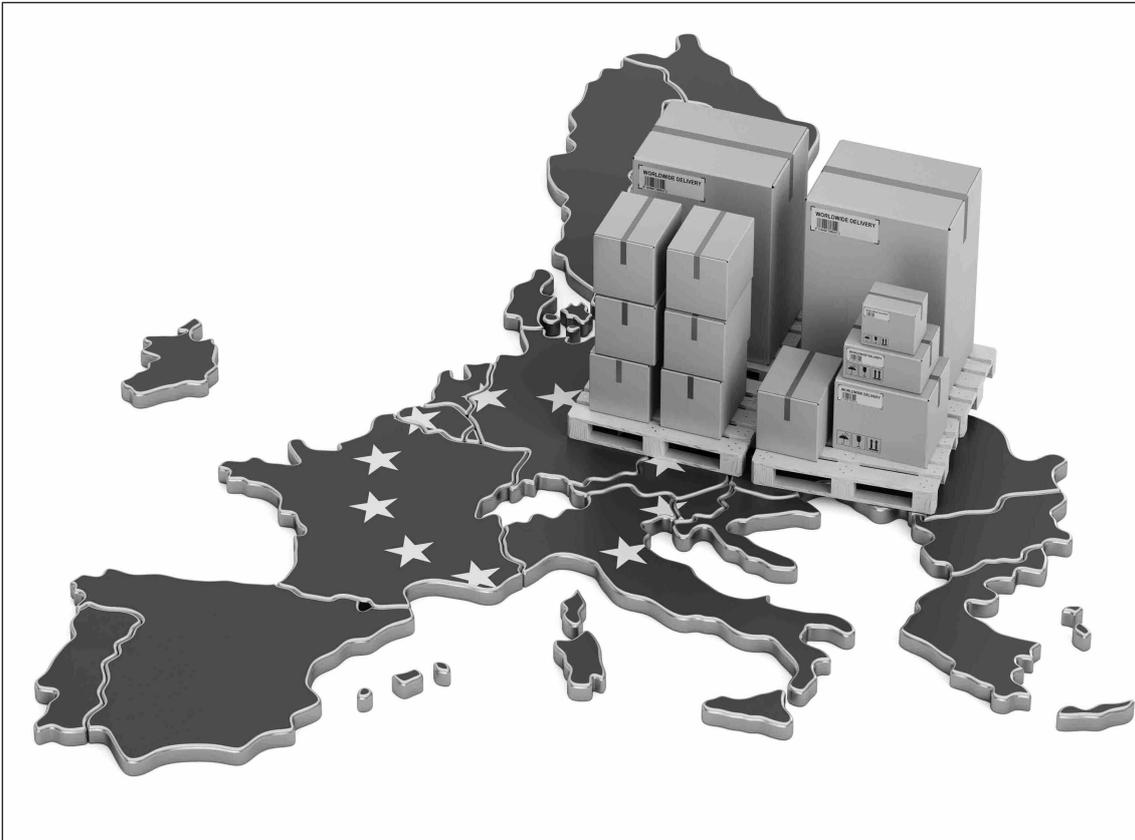
Professor Gabriel J. Felbermayr, Ph.D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft. Er ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre insbesondere Wirtschaftspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

halte alle Maßnahmen in Form von Handelshemmnissen, mit denen ein Staat versucht, ausländische Anbieter auf dem Inlandsmarkt zu benachteiligen, um den inländischen Markt zu schützen. Mittel dafür ist die strategische Handelspolitik.“

Dies trifft den Kern des Problems einerseits ganz gut: Es geht um die Diskriminierung von Ausländern, wobei eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen zur Abschottung des heimischen Marktes infrage kommt. Neben Zöllen sind mengenmäßige Handelsbeschränkungen zu nennen, aber auch regulatorische Maßnahmen oder der Ausschluss ausländischer Anbieter bei heimischen staatlichen Beschaffungsvorgängen.

Andererseits ist die Definition zu eng gefasst: Protektionismus beschränkt sich nicht nur auf den Inlandsmarkt. Exportsubventionen etwa bevorteilen inländische Anbieter im Ausland. Außerdem geht Protektionismus über Handelshemmnisse hinaus. So kann eine Diskriminierung von Ausländern bei Direktinvestitionen letztlich auch für den Güterhandel und noch mehr für den Dienstleistungshandel restriktiv wirken, weil Exporte häufig eine wirtschaftliche Präsenz des Exporteurs im Zielland erfordern. Zum Protektionismus kann ebenso die Nichtanerkennung von Berufsqualifikationen gehören, da sie ausländischen Dienstleistungsanbietern im Inland die Chance nimmt, ihre Leistungen anzubieten.

Protektionismus – verstanden als diskriminierende Behandlung ausländischer Wirtschaftssubjekte – kann aus der isolierten Sicht eines einzelnen Landes durchaus positiv sein: Wenn etwa ein Zoll die Nachfrage nach einem ausländischen Gut reduziert, sinkt der gleichgewichtige Preis für dieses Gut auf dem Weltmarkt, und das Inland kann dieses günstiger erwerben. Dazu kommen Zolleinnahmen. Allerdings treten auch verzerrende Effekte durch die Reduktion des internationalen Handels auf: In der volkswirtschaftlichen Theorie ist die Rede vom Optimalzoll, wenn mit ihm Wohlfahrts-



gewinne erzeugt werden.¹ Das Konzept geht aber nur dann auf, wenn die Handelspartner nicht ihrerseits Zölle einführen. Denn dann sinkt auch der Exportpreis des Inlandes, und die vermeintliche Besserstellung durch vorteilhafte Preisverhältnisse im Ausland schwindet. Was bleibt, ist niedrigerer Handel und, damit verbunden, niedrigere Wohlfahrt im In- und Ausland.

Dies gilt nicht nur für Zölle. Auch legitime Regulierungsvorhaben können protektionistisch missbraucht werden. So haben Regierungen den Anreiz, die Kosten von Regulierung ausländischen Anbietern aufzubürden anstatt einheimischen. Ein Beispiel dafür sind strenge amerikanische Abgasvorschriften für kleine Dieselmotoren, die zum größten Teil importiert werden, während für große Motoren, die auch im Inland hergestellt werden, laxere Standards gelten. Weil alle Regierungen solche Anreize haben, kann es zu einer Situation mit ineffizienter Regulierung kommen, in der die eigentlichen Ziele – zum Beispiel der Umweltschutz – nicht oder nur mit unnötig hohen Kosten erreicht werden.

Wenn jedes Land versucht, das andere zu über-vorteilen, findet sich die Welt in einem nichtkooperativen Gleichgewicht wieder, denn kein Land hat den Anreiz, unilateral von der Nichtkooperation abzuweichen. Die Spieltheorie beschreibt dieses Problem als Gefangenendilemma: Alle Spieler kooperieren nicht und stellen sich damit schlechter. Um dieses Dilemma zu vermeiden, braucht man hinreichend Vertrauen darin, dass der jeweilige Partner wirklich kooperativ ist, wenn man selbst auf Kooperation setzt. Internationale Verhandlungen und Institutionen – allen voran die Welthandelsorganisation (WTO) – verdanken ihre Existenz dem Vorhaben, nichtkooperative Gleichgewichte zu vermeiden.

Die Prämisse der kooperativen Strategie im Außenhandel ist die Inländerbehandlung beziehungsweise die Nichtdiskriminierung. Ausländische Anbieter oder Investoren sollen so behandelt werden wie inländische, und das Inland soll unterschiedliche ausländische Anbieter gleich behandeln.

US-Präsident Donald Trump hat an vielen Stellen den Wert der internationalen Kooperation infrage gestellt. Seine Interpretation des für einen amerikanischen Präsidenten durchaus legitimen Slogans „America First“ ist, dass ein konfrontativer Kurs für die USA besser sei als ein kooperativer – womit sich für Trump das Gefangenendilemma gar nicht erst stellt. Im Gegensatz zum US-Präsidenten gefallen sich europäische Politiker als Verteidiger des Freihandels. Und in der Tat erscheint die EU unter den großen handelspolitisch relevanten Staaten und Gruppen auf den ersten Blick als Schaf unter Wölfen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass der erste Eindruck nicht ganz stimmt.

B. Handelspolitik der EU

Zunächst zum Schein: Die angewandten Importzölle der EU sind niedrig.² Im handelsgewichteten Durchschnitt betragen sie lediglich 1,60 Prozent; die USA kommen auf einen Wert von 1,61 Prozent und China auf 3,52 Prozent. Gewichtete Durchschnitte können irreführend sein, weil Produkte mit hohen Zöllen und daher niedrigem Handelsvolumen mit kleinen Gewichten in die Berechnung eingehen. Betrachtet man ungewichtete Durchschnitte, kommt die EU auf 1,92 Prozent, die USA auf 2,79 Prozent und China gar auf 7,76 Prozent.

Die EU hat nach Angaben der WTO mit 64 Partnerländern Freihandelsabkommen abgeschlossen. Die USA kommen lediglich auf 20 Abkommen, China auf 24. In der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) ist die EU damit mit großem Abstand Spitzenreiter. Natürlich sind unter den EU-Abkommen viele mit außenwirtschaftlich relativ unbedeutenden Ländern, zum Beispiel Armenien, Georgien, Island oder San Marino. Aber unter den Partnern sind auch Schwergewichte wie Mexiko, Kanada, Türkei oder Südafrika, sodass ein Anteil von circa 8 Prozent des Weltbruttosozialprodukts von EU-Freihandelsabkommen erfasst ist. Außerdem hat die EU eine sehr ambitionierte Agenda: Aktuell verhandelt sie mit einer ganzen Reihe von Ländern, die – wenn das Transatlantische Freihand-

delsabkommen (TTIP) mitgezählt wird – 44 Prozent der Weltnachfrage abdecken.

Auch bei der Verwendung von Strafzöllen zur Ahndung von Dumping ist die EU relativ zurückhaltend:³ Sie hat zwischen Juli 2016 und Juni 2017 zwölf neue Antidumpingverfahren in die Wege geleitet, genauso viele wie in der Vorperiode. China weist ähnliche Statistiken auf. Die USA hingegen haben in der gleichen Zeit 47 Verfahren eingeleitet; zwischen Juli 2015 und Juni 2016 waren es sogar 51 – noch unter der Obama Administration wohlgekerkt. Außerdem erhebt die EU regelmäßig geringere Antidumpingzölle als die USA. Verhaltener ist die EU ebenso beim Umgang mit anderen Handelsschutzinstrumenten: zum Beispiel bei angeblichen Verwendungen von Subventionen im Exportland oder bei extrem kurzfristigen Zuwächsen von Importen.

In den ersten Monaten nach Trumps Amtsantritt offenbarte sich, dass er mit Strafzöllen die schon weiter oben angesprochenen Handelsschutzinstrumente der WTO meinte. Diese können nicht ohne Weiteres auf die Exporte ganzer Länder erhoben werden, sondern beziehen sich auf einzelne Produkte einzelner Firmen. Darauf zielt Trump ab, wenn er etwa auf Stahlprodukte der Hütte Dillingen oder von Salzgitter Antidumpingzölle erhebt. Ende 2016 waren 3,6 Prozent der amerikanischen Importe von solchen Strafzöllen betroffen; Ende 2017 könnten es 7,4 Prozent sein.⁴ Dabei sind Produkte aus China, aber auch Kanada, Südkorea und Indien besonders betroffen.

Unter „Dumping“ fällt, wenn ein Produzent auf seinem Heimatmarkt einen höheren Preis verlangt als auf dem Exportmarkt. Wenn dieser Umstand die wirtschaftlichen Interessen eines Produzenten im Exportmarkt negativ beeinflusst, kann er bei seiner Regierung eine Antidumpinguntersuchung anstrengen. Dafür muss ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Dumping und den angeblichen wirtschaftlichen Einbußen nachgewiesen werden. Der Antidumpingzoll berechnet sich dann aus der Differenz zwischen dem Verkaufspreis auf dem Heimatmarkt und jenem auf dem Exportmarkt.

Antidumpingzölle sind im WTO-Recht vorgesehen, dennoch haben sie unter Ökonomen einen schlechten Ruf.⁵ Der bloße Umstand, dass Exporteure auf ausländischen Märkten auf niedrigere Preise setzen als auf ihren Heimatmärkten, stellt erstmal keinen Nachteil für das Importland dar. Im Gegenteil: Wenig für Importe bezahlen zu müssen, ist ein Vorteil. Wenn China der EU Geschenke macht, ist es wirklich im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Union, diese Geschenke abzulehnen?

Wenn zwei Firmen in Abwesenheit von Handel in ihren jeweiligen Märkten Monopolisten sind, dann kann die Möglichkeit von Handel sogar zu reziprokem Dumping führen: Beide Unternehmen verkaufen ihr Produkt im jeweiligen Ausland zu niedrigeren Preisen als im Inland, weil sie im Export von Transportkosten belastet sind und einen Teil dieser Kosten selbst tragen.⁶ Beide Länder könnten darauf theoretisch mit Strafzöllen reagieren. Die Leidtragenden wären die Käufer der betroffenen Güter: andere Unternehmen und Konsumenten.

Es gibt jede Menge politökonomische Evidenz dafür, dass die sogenannten Handelsschutzinstrumente aus klassischen protektionistischen Motiven heraus eingesetzt werden.⁷ Zum Beispiel nimmt ihr Einsatz sprunghaft zu, wenn im Inland eine Rezession herrscht. Und sie werden vor allem in Sektoren angewandt, in denen eine überschaubare Anzahl von Marktteilnehmern über besonders gute Kontakte in die Politik verfügen. Dies ist etwa im Stahl- oder Chemiesektor der Fall.⁸ Das Kernproblem bei Antidumpingzöllen ist, dass ihre Einhebung bei einigen wenigen Unternehmen hohe Gewinne ermöglicht beziehungsweise Verluste abwendet, die Kosten aber bei vielen Verbrauchern anfallen.

Auch die EU setzt diese Instrumente häufig ein, wenn auch seltener als die USA: Sie erhebt Antidumpingzölle auf Stahl- und Chemieprodukte aus China, Russland und Indien von bis zu 48 Prozent, Biodiesel aus Argentinien und Brasilien von bis zu 180 Euro pro Tonne, Bioethanol aus den USA (10 Prozent), Solarpanels aus China und anderen Län-

dern (bis zu 65 Prozent) sowie auf Fahrräder aus verschiedenen asiatischen und nordafrikanischen Staaten (48 Prozent). Die Liste lässt sich mühelos verlängern.

Die EU ist dabei typischerweise weniger aggressiv als die USA. Im Durchschnitt sind die europäischen Zölle niedriger, aber die europäischen Importe aus China brechen bei steigenden Preisen eher ein als die amerikanischen Importe, sodass sich die handelszerstörenden Wirkungen der europäischen und amerikanischen Zölle kaum voneinander unterscheiden⁹.

Die EU hat kürzlich erst die Regeln zur Berechnung von Antidumpingzöllen verschärft. Ausgangspunkt war folgender: Beim Beitritt Chinas zur WTO im Dezember 2001 wurde ein auf 15 Jahre befristetes Beitrittsprotokoll verabschiedet, das den WTO-Mitgliedern erlaubte, China als Nichtmarktwirtschaft einzustufen. Damit ist die Möglichkeit verbunden, die Exportpreise chinesischer Hersteller nicht mit den chinesischen Heimatpreisen vergleichen zu müssen, die wegen fehlender marktwirtschaftlicher Bedingungen verzerrt sind, sondern mit den Heimatpreisen vergleichbarer („analoger“) Länder wie Brasilien und Indien. Weil diese Länder oft weniger wettbewerbsfähig sind als China, ergeben sich höhere Antidumpingzölle.¹⁰ Die „Lösung“ besteht nun darin, China zwar nominell als Marktwirtschaft anzuerkennen, aber die Möglichkeit des Vergleichs mit „analogen“ Ländern bei der Berechnung der Zölle beizubehalten.

Insgesamt setzt die EU Antidumpingverfahren immer häufiger wegen des Verdachtes auf Subventionierung von Exporteuren ein und nicht wegen unfairem strategischen Preissetzungsverhalten seitens einzelner Unternehmen. Für erstere Fälle sind Antidumpingzölle eigentlich nicht vorgesehen. Das WTO-Recht kennt hier das Instrument des Ausgleichszolls. Diese Maßnahme wird allerdings sehr selten eingesetzt, da der Tatbestand juristisch schwieriger darzustellen ist. Vielleicht will die EU aber auch einfach das Thema „Subventionen“ nicht direkt ansprechen, weil sie diese selbst vielfach einsetzt

und in diesem Zusammenhang regelmäßig Handelskonflikte austragen muss, zum Beispiel mit den USA im Airbus-Boeing Fall.

C. Benachteiligung der Entwicklungs-länder

Viele Entwicklungsländer sind nach wie vor stark von Landwirtschaft und Rohstoffextraktion geprägt. Zwar haben verschiedene Reformen der Zollpolitik und der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik geholfen, Benachteiligungen abzubauen. Es bleiben aber erhebliche Barrieren – allen voran die sogenannte Zolleskalation: Diese liegt vor, wenn der Einfuhrzoll auf Rohstoffe und Vorprodukte niedriger ist als auf verarbeitete Güter und der Zollsatz mit zunehmendem Verarbeitungsrad steigt.

Dies ist besonders im Lebensmittelbereich relevant: So gibt es zum Beispiel in der EU keine Importzölle auf den Import von ungerösteten Kaffeebohnen. Geröstete Bohnen und Kaffeeprodukte unterliegen hingegen einem Importzoll von 7 bis 9 Prozent.¹¹ Dies führt dazu, dass Kaffee nicht in Afrika, Asien oder Südamerika veredelt wird, sondern zu einem erheblichen Teil in Europa und insbesondere in Deutschland. Würde Kaffee beispielsweise in Vietnam veredelt, hätten die dortigen Produzenten auf dem EU-Markt aufgrund der Zölle einen erheblichen Preisnachteil. Das Resultat: 2016 erzielte ganz Afrika – die Heimat des Kaffees – Kaffeexporte im Wert von 1,8 Milliarden Euro, während allein Deutschland durch Kaffee-Reexporte einen Exportwert von 2,2 Milliarden Euro erreichte.¹² Die EU kommt auf 34 Prozent der weltweiten Kaffeexporte, Afrika gerade mal auf 6 Prozent. Bei Kakao ist die Situation ähnlich: Auf Kakaobohnen verzichtet Europa auf einen Importzoll, Kakaoprodukte werden dagegen mit Zöllen in Höhe von rund 8 Prozent belegt. Die Konsequenz ist, dass Kakao nicht in den Herkunftsländern veredelt wird, sondern in Europa. Roh-tabak wird bei der Einfuhr in die EU mit 18,4 Prozent verzollt, Zigaretten mit 57,6 Prozent. Das gleiche trifft auf Baumwolle und Baumwollprodukte, Erz- und Metallprodukte und viele weitere Produkte zu. Das

Resultat ist immer dasselbe: Die Veredelung findet in Europa statt.

Nun lässt sich einwenden, dass die EU gegenüber vielen Entwicklungsländern Präferenzsysteme unterhält, die unter bestimmten Bedingungen zoll- und quotenfreie Lieferungen nach Europa erlauben.¹³ Dies gilt ohne Ausnahmen allerdings nur für die wenigsten entwickelten Länder, wozu aber nicht die wichtigsten Kaffee- und Kakaoproduzenten wie die Elfenbeinküste, Ghana oder Vietnam gehören. Außerdem sind die Handelspräferenzen an die Einhaltung von Ursprungsregeln gebunden: Sie stellen sicher, dass tatsächlich nur Waren aus den Ländern der Präferenzsysteme profitieren und Waren, die vorher aus Drittstaaten importiert wurden, von den Vorteilen ausgeschlossen bleiben. Strenge Ursprungsregeln sind deshalb ein Problem, weil Vorprodukte häufig aus Drittländern importiert werden – etwa im Bekleidungssektor, in dem oft das Rohprodukt Baumwolle vor der Veredelung importiert wird.

Insgesamt soll hier jedoch nicht der Eindruck entstehen, die Rohstofflieferanten würden durch den Abbau der Zolleskalation automatisch zu führenden Standorten der verarbeitenden Industrie aufsteigen. Dazu gehört offensichtlich mehr als lediglich zollfreier Zugang.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die zwischen der EU und Entwicklungsländern geschlossen werden, verbessern zwar die Situation. Aber bilaterale Freihandelsabkommen, die lediglich bestimmten Partnern Zollfreiheit gewähren, verwässern die Vorteile der Präferenzsysteme. Insgesamt wird das Problem der Zolleskalation nur abgemildert, aber nicht gelöst, weil an die Stelle der Zölle immer strengere Qualitätsstandards treten, die faktisch ganz ähnliche Effekte auf die Entwicklungsländer haben. Manche Beobachter haben deshalb ihre Zweifel, ob die Freihandelsabkommen der EU wirklich dazu dienen, den Protektionismus zu bekämpfen¹⁴.

Auch hier sind die Ursprungsregeln bedeutsam: Sie sind Einfallstor für Partikularinteressen, restringieren

die Anwendung der Freihandelsabkommen und schränken ihre liberalisierende Wirkung ein. Gewissermaßen wird mit der einen Hand eine Handelsbarriere abgebaut (zum Beispiel ein Zoll gesenkt oder die gegenseitige Anerkennung einer Produktzulassung vereinbart), während mit der anderen Hand neue Barrieren aufgebaut werden. In den allermeisten Fällen gibt es für Ursprungsregeln keine ökonomische Rechtfertigung, weil ein Unterlaufen des Zollschatzes gegenüber einem Drittstaat ohnehin nicht profitabel ist¹⁵.

Bilaterale Freihandelsabkommen sind globalen Abkommen im Rahmen der WTO unterlegen, weil sie nur zwischen zwei Partnerländern Barrieren abbauen. Da im internationalen Handel relative Preise bestimmend sind, bedeutet ein Freihandelsabkommen immer auch eine relative Schlechterstellung von Exporteuren aus Drittstaaten. Zwar wird an der absoluten Höhe der Zölle gegenüber diesen Staaten nichts verändert – dies würde gegen die Richtlinien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verstoßen –, doch führt der Abschluss eines Freihandelsabkommens zu einer Handelsumlenkung, die die Unternehmen der Vertragsstaaten bevorzugt.

Gleiches gilt auch für nichttarifäre Handelsbarrieren. Werden diese – etwa durch gegenseitige Anerkennung von Produktstandards zwischen zwei Partnern – abgesenkt, und wird diese Anerkennung Unternehmen aus Drittstaaten verweigert, verändert sich auch die relative Wettbewerbsfähigkeit der Drittstaaten, und es wirkt indirekt protektionistisch. Die WTO hat darauf wiederholt hingewiesen.¹⁶ Alles in allem ist es gut möglich, dass EU-Freihandelsabkommen Drittländer benachteiligen¹⁷.

Es lässt sich einwenden, dass die EU nur deshalb bilaterale Freihandelsabkommen verhandelt und abschließt, weil der multilaterale Weg über die WTO verschlossen ist. Das stimmt zwar, aber die EU trägt an diesem Umstand eine Teilschuld. So wurde 2001 in der katarischen Hauptstadt Doha mit Verhandlungen begonnen, deren erklärtes Ziel es war, besonders den Entwicklungsländern verbesserten Marktzu-

gang in reiche Industriestaaten zu verschaffen. Angesichts des rapiden Aufholprozesses großer Schwellenländer wie China oder Indien ist es der EU bisher aber schwergefallen, eine weitere Absenkung von Barrieren zuzugestehen.

Die EU sieht sich nicht zuletzt auch wegen einzelner fiskal- und geldpolitischer Maßnahmen dem Vorwurf des Protektionismus ausgesetzt.

D. Protektionismus durch Fiskal- und Geldpolitik

Auch Fiskal- und geldpolitische Maßnahmen können durchaus protektionistische Effekte aufweisen. Genau das befürchtet die Europäische Kommission mit Blick auf die Steuerreform der Trump-Administration.¹⁸ Die Neujustierung des amerikanischen Steuersystems von einer Besteuerung der Produktion hin zu einer stärkeren Belastung des Konsums, wie sie von den Republikanern Kevin Brady und Paul Ryan geplant wurde, ähnelt aber im Grund der deutschen Mehrwertsteuererhöhung von 2007. Die Steuerfreistellung von Exporten und die Nachbesteuerung von Importen sind auch im Mehrwertsteuersystem vorgesehen. Nach internationaler Kritik weicht die nun beschlossene US-Steuerreform zwar von diesem Ansatz ab, enthält aber immer noch eine Belastung von Importen innerhalb verbundener Unternehmen. Klar ist aber auch: Wer den USA vorwirft, mit dem Steuerrecht Handelspolitik machen zu wollen, sollte auch vor der eigenen Haustüre kehren.

Manche Beobachter werfen auch der Bundesrepublik vor, protektionistische oder sogar neomerkantilistische Strategien zu verfolgen.¹⁹ Als pauschaler Vorwurf ist das Unsinn – gleichwohl stellte die Erhöhung der Mehrwertsteuer 2007 von 16 auf 19 Prozent bei gleichzeitiger Senkung der Lohnnebenkosten durchaus eine fiskalische Abwertung dar: Während die höhere Mehrwertsteuer importierte und heimisch hergestellte Produkte gleichermaßen belastete, führte die Absenkung der Lohnnebenkosten zu einer Entlastung nur der heimischen Produzenten. In einem System flexibler Wechselkurse wäre diese Veränderung der Wettbewerbsverhält-



nisse durch eine Aufwertung der Währung kompensiert worden. Im herrschenden Eurosystem aber hat die Reform heimische Produzenten auf Kosten ihrer ausländischen Wettbewerber besser gestellt.

Abschließend zur Geldpolitik: Die massive Ausweitung der Geldmengen in den USA, Europa und Japan zur Bekämpfung von Deflation haben immer auch auf eine Abwertung der Währungen gezielt. Diese erzeugt Preisdruck im Inland. Gleichzeitig werden Exporte im Ausland billiger, was die aggregierte Nachfrage stärken und Beschäftigung schaffen soll. In der Vergangenheit war dieses Instrument für die Geldpolitik entscheidend. Das Problem ist wie bei der Zollpolitik, dass Abwertungswettläufe alle Länder schlechter stellen und abgesehen von höherer Inflation wirkungslos sind. Zwar gab es zwischen den großen Notenbanken Absprachen und Kooperation, und das Ziel war – jedenfalls vordergründig – immer die Bekämpfung von Deflation.

Doch es steht zu befürchten, dass die Hemmschwellen

für eine geldpolitische Beggar-thy-neighbor-Politik („seinen Nachbarn zum Bettler machen“) gesunken sind. Dies könnte spätestens dann zum Vorschein treten, wenn die Konjunkturzyklen der G20-Länder wieder stärker divergieren.

E. Schluss

Die hier formulierte Klage über protektionistische Absichten der EU sollten nicht missverstanden werden: Die EU ist im Vergleich zu den USA unter Donald Trump sowie zu einem China, das sich in den vergangenen Jahren wieder von einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung wegbewegte, ein positives Beispiel. Selbst wenn die EU an der relativ schlechten Verfassung der WTO nicht unschuldig ist, so bringt sie sich weiterhin konstruktiv in die Debatten ein. Das haben die erfolgreichen WTO-Ministertreffen in Bali, Nairobi, aber auch der erfolglose Gipfel in Buenos Aires gezeigt. Die EU versucht kooperative Ansätze zu verfolgen, beispielsweise

beim Abbau der globalen Überkapazitäten im Stahlbereich. Und sie passt ihre Handelspolitik der Kritik aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft an. All das gilt für die USA und China derzeit nicht.

Trotzdem gibt es auch in Europa Tendenzen, auf die nichtkooperativen chinesischen und amerikanischen Ansätze abschottend zu reagieren. Das wäre eine falsche Politik: Wenn Europa freien Marktzugang im Ausland einfordert, sollte es diesen im Inland auch gewähren. Das Ziel sollte positive Reziprozität sein und nicht eine Politik, die sich am „Auge um Auge, Zahn um Zahn“ des babylonischen Königs Hammurapi orientiert.

Dieser Beitrag erschien zuerst in APuZ 4-5/2018

¹ Siehe Gabriel Felbermayr/Benjamin Jung/Mario Larch, Optimal Tariff, Retaliation, and the Welfare Loss from Tariff Wars in the Melitz Model, in: *Journal of International Economics* 1/2013, S. 13–25.

² Vgl. Weltbank, World Development Indicators, <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

³ Vgl. World Trade Organization (WTO), Report on G20 Trade Measures, 30. 6. 2017, www.wto.org/english/news_e/news17_e/g20_wto_report_june17_e.pdf.

⁴ Vgl. Chad P. Bown, Steel, Aluminum, Lumber, Solar: Trump's Stealth Trade Protection, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 17–21/2017.

⁵ Vgl. Chad Bown, Taking Stock of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties, 1990–2009, in: *The World Economy* 12/2011, S. 1955–1995.

⁶ Vgl. James Brander/Paul Krugman, A ‚Reciprocal Dumping‘ Model of International Trade, in: *Journal of International Economics* 3–4/1983, S. 313–321.

⁷ Vgl. Bown (Anm. 5).

⁸ Vgl. Kishore Gawande/Usree Bandyopadhyay, Is protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection, in: *The Review of Economics and Statistics* 1/2000, S. 139–152.

⁹ Vgl. Gabriel Felbermayr/Alexander Sandkamp/Erdal Yalcin, New Trade Rules for China? Opportunities and Threats for the EU, (im Auftrag des Ausschusses für internationalen Handel), Brüssel 2016.

¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹ Hier und im Folgenden: Europäische Kommission, Zolltarifdatenbank der Europäischen Union (TARIC), https://ec.europa.eu/taxation_customs/online-services_de.

¹² Vgl. Vereinte Nationen, UN Comtrade Database, <https://comtrade.un.org>.

¹³ Siehe hierzu auch den Beitrag von Evita Schmieg in der Ausgabe APuZ 4-5/2018.

¹⁴ Petra Pinzler, *Der Unfreihandel. Die heimliche Herrschaft von Konzernen und Kanzleien*, Reinbek 2015.

¹⁵ Siehe Gabriel Felbermayr/Feodora Teti/Erdal Yalcin, Free Trade Agreements, Customs Unions in Disguise?, Center for Economic Studies, CESifo Working Paper, (im Erscheinen).

¹⁶ Vgl. WTO, World Trade Report 2012 – Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century, Genf 2012.

¹⁷ Vgl. Gabriel Felbermayr et al., Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World, in: *Economic Policy* 30/2015, S. 491–537.

¹⁸ Vgl. Auch Brüssel protestiert gegen Trumps Steuerreform, 13.12.2017, www.faz.net/aktuell-15338430.html.

¹⁹ Vgl. etwa Jörg Lichter, Germany First: The Return of Mercantilism, 2.6.2017, <https://global.handelsblatt.com/finance/germany-first-the-return-of-mercantilism-776181>.

Zum Wandel der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und den Konsequenzen für Europa

Die transatlantischen Beziehungen stehen vor fundamentalen Veränderungen: Aktuelle Entwicklungen deuten auf eine Entfremdung zwischen den Partnern sowie auf eine Neuordnung der Beziehungen unter veränderten Rahmenbedingungen hin.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die USA der zentrale Partner und Bezugspunkt Westeuropas, und die transatlantischen Beziehungen entwickelten sich zu einem Ordnungssystem, das zahlreiche Bereiche von Handel bis Verteidigung umfasste. Dessen Architektur hat sich stets weiterentwickelt und verändert. Nun aber, da US-Präsident Donald Trump wenig Interesse an Europa im Besonderen oder an Kooperation und Koordination und den damit verbundenen Institutionen allgemein zeigt, droht sie sich substantiell zu wandeln. Europa kann sich zwar für eine Fortsetzung der transatlantischen Ordnung einsetzen, aber die US-Politik wird es nicht ändern können.

Besonders dramatisch wirkt sich dies in der Verteidigungspolitik aus. Denn die Staaten Europas haben bislang erheblich von der NATO und dem damit ver-



Dr. Claudia Major ist als Politikwissenschaftlerin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik tätig. Sie ist Mitglied der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

bundenen Schutz der USA profitiert, zumal sie über rhetorische Bekenntnisse hinaus nur wenig Engagement beim schwierigen Aufbau eigener Handlungsfähigkeit gezeigt haben. Für die Europäer ist es angesichts der unsicheren Positionierung der USA zwar notwendig, strategische Autonomie anzustreben. Gleichzeitig muss sich Europa aber im Klaren darüber sein, dass das ein langfristiges, kostenintensives und schwierig zu erreichendes Ziel ist.

Konjunkturen der transatlantischen Sicherheitsordnung

Seit Beginn der 2000er Jahre ist das sicherheitspolitische Interesse der USA an anderen Regionen der Welt gewachsen. Washington sah den "alten Kontinent" als nunmehr stabile Region an, die der Aufmerksamkeit der USA weniger bedurfte und in der Lage sein sollte, selbst für ihre Sicherheit zu sorgen. Zum einen konzentrierten sich die USA nach dem 11. September 2001 auf den weltweiten Kampf gegen den Terrorismus. Hier standen die USA und Europa anfangs noch zusammen, bis der US-Militäreinsatz im Irak 2003, der von vielen europäischen Regierungen abgelehnt wurde, zu einem transatlantischen Zerwürfnis führte. Zum anderen schien aus amerikanischer Perspektive ein "Pivot to Asia", ein Schwenk nach Asien notwendig, wo immer relevantere sicherheitspolitische und wirtschaftliche Entwicklungen abliefen – von aufsteigenden Mächten wie China über ungelöste Territorialkonflikte wie zwischen den Philippinen und China im Südchinesischen Meer bis zu Proliferationsfragen wie in Nordkorea.

Vor diesem Hintergrund und wegen der ernüchternden Erfahrungen mit den Europäern im Zuge des internationalen Militäreinsatzes in Libyen 2011, der fundamentale Lücken etwa bei Munition und Flugzeugen offenbarte, belebten die USA die alte Lastenteilungsdebatte in der NATO neu. Der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates nutzte



2011 große Teile seiner Abschiedsrede, um die europäischen Staaten vor ihrer militärischen Irrelevanz und der schwindenden amerikanischen Geduld mit ihrer Trittbrettfahrerei zu warnen. Doch es geschah wenig: Infolge der seit 2008 herrschenden Wirtschafts- und Finanzkrise hatten viele europäische Staaten ihre Haushalte und auch die Verteidigungsausgaben zusammengestrichen.² Die Europäer kürzten ihre ohnehin schon kleinen Arsenale unkoordiniert weiter und vergrößerten so die Lücken. Der Zustand der europäischen Streitkräfte wurde immer desolater.

Das Interesse der USA an Europa stieg wieder ab 2014, als der Überfall Russlands auf die Krim und der Krieg in der Ostukraine die europäische Sicherheitsordnung erschütterten, wie sie etwa im Rahmen der KSZE-Schlussakte von 1975 und der Charta von Paris von 1990 vereinbart worden war. Für Westeuropa bedeutete dies das Ende einer strategischen Partnerschaft mit Russland und eine notwendige Auseinandersetzung mit der Rückkehr militärischer Ge-

walt als Mittel der Politik in Europa. Die Ukraine war jedoch nur der nördliche Anfangspunkt eines Krisenbogens, der sich um Europa herum ausweitete und intensiverte, wie das Erstarken des sogenannten Islamischen Staates (IS), die Migrationskrise sowie die andauernde Instabilität in Nordafrika und dem Mittleren Osten verdeutlichen. Zudem verwiesen die Ukraine-Krise und der Aufstieg des IS darauf, dass organisierte Gewalt ein wesentlicher Treiber des Wandels globaler und regionaler Ordnungen ist. Den EU- und NATO-Staaten wurde bewusst, dass sie selbst Ziel der Gewalt werden können oder von den Folgen eines Konflikts erfasst zu werden drohen, wenn sie dem Risiko nicht vorbeugen oder aufgrund eigener Schwäche nicht in der Lage sind, mit dieser Gewalt umzugehen.

Gemeinsam beschloss die transatlantische Allianz auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014 die Rückbesinnung auf Bündnisverteidigung als Kernaufgabe. Bei der Überprüfung der möglichen Beiträge zu diesem

Ziel wurde den Europäern erneut der desolate Zustand ihrer Streitkräfte nach Jahren der Sparmaßnahmen bewusst. Insbesondere in jenen Ländern, die sich von Russland bedroht fühlen, steigen seitdem die Ausgaben. Auch auf den NATO-Gipfeln in Warschau 2016 und Brüssel 2018 forderten die USA mehr europäisches Engagement bei der Verteidigung Europas. Sie brachten sich aber auch selbst substantiell ein, etwa durch die Übernahme eines Bataillons der NATO-Vornepräsenz in Polen. Hinzu kommen bilaterale Unterstützungsmaßnahmen in Form von Geld, Truppen und Ausrüstung, etwa im Rahmen der *European Deterrence Initiative*.

Dieser gestärkte transatlantische Bund wird jedoch seit 2016 durch den neu gewählten US-Präsidenten Donald Trump infrage gestellt. Er hat einen ordnungspolitischen Konflikt mit Europa heraufbeschworen, der weit über unterschiedliche außenpolitische Prioritäten hinausgeht. Zwar unterscheiden sich seine Positionen deutlich von denen anderer Mitglieder der US-Regierung wie Verteidigungsminister James Mattis, die eher traditionelle Standpunkte vertreten. Aber aufgrund seiner Machtfülle hat der US-Präsident entscheidenden Einfluss.

So vertreten die USA und die meisten europäischen Staaten in vielen außenpolitischen Fragen zunehmend gegensätzliche Positionen: Beispielsweise wollen die USA als einziges Land das Pariser Klimaabkommen zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten verlassen und haben unilateral das Iran-Abkommen zur Kontrolle des iranischen Atomprogramms aufgekündigt, das die Europäer beibehalten wollen. Die USA agieren vermehrt unilateral und hegemonial und messen den in Europa bevorzugten multilateralen, regelbasierten und kooperativen Strukturen und Politiken, die auf internationalen Abkommen und Institutionen beruhen, weniger Wert bei. US-Präsident Trump geht es um Deals statt Abkommen, um bilaterale Beziehungen statt Allianzen.³

Auch in anderen Politikfeldern unterscheiden sich amerikanische und europäische Ordnungsvorstellungen immer deutlicher.

Die Europäer sehen es etwa kritisch, dass die USA vermehrt protektionistisch handeln und Washington wirtschaftliche mit sicherheitspolitischen Themen verknüpft. So haben die USA 2018 Schutzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU damit begründet, dass EU-Exporte die nationale Sicherheit der USA bedrohen würden.

Wie groß das Konfliktpotenzial dieser Divergenzen ist, zeigten der G7-Gipfel im kanadischen La Malbaie und der NATO-Gipfel in Brüssel im Juni und im Juli 2018. Ersterer geriet zu einem Grundsatzstreit über Handel, das Iran-Abkommen und den Klimaschutz und eskalierte darin, dass die USA ihre Zustimmung zum Abschlusskommuniqué nachträglich widerriefen. Auf dem NATO-Gipfel kam es zu einem vergleichbaren Eklat, als Trump Deutschland für seine geringen Verteidigungsabgaben und angebliche Abhängigkeit von Russland abkanzelte. Schließlich musste aufgrund seiner Kritik an der Lastenteilung in der NATO eine Krisensitzung einberufen werden, um die Allianz zusammenzuhalten. In beiden Fällen erschien der Westen zerstritten, was bei den G7 die Steuerungsfähigkeit und bei der NATO das Verteidigungsversprechen schwächt.

Dadurch, dass der transatlantische ordnungspolitische Dissens in den gemeinsamen Institutionen ausgetragen wird, wird deren sachpolitische Agenda zunehmend überlagert. Deshalb dürfte der NATO eine längere Problemphase bevorstehen, in der ihr Zusammenhalt und ihre Handlungsfähigkeit leiden werden. Denn wenn die USA den politischen Wert von Allianzen generell infrage stellen und unilaterale Ansätze bevorzugen, sich an Vereinbarungen weniger gebunden fühlen und nur geringe Kompromissbereitschaft zeigen, untergräbt das die politische und militärische Basis der NATO und damit das Rückgrat der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen.

Mögliche Folgen einer Neuordnung für Europa

Die potenziellen Folgen dieser Veränderungen sind tiefgreifend, weil Europa sowohl politisch als auch militärisch ohne die USA beziehungsweise mit

geringerer amerikanischer Unterstützung an Handlungsfähigkeit verlieren würde.

Defizitäre Verteidigungsfähigkeit bei steigender Unberechenbarkeit

Militärisch hängt Europa für seine Verteidigung von den USA ab. Die Europäer sind nicht in der Lage, auch nur mittelfristig die US-Fähigkeiten zu ersetzen. Die Defizitliste reicht von Transportfähigkeit über konventionelle Ausrüstung bis hin zu US-Nuklearwaffen. Selbst wenn die Europäer heute beginnen würden, diese Lücken zu schließen, wären sie bestenfalls in zehn bis 15 Jahren in der Lage, sich selbst mit Waffensystemen aus eigener Produktion auf heutigem Niveau zu verteidigen. Größere Projekte wie ein europäisches Kampfflugzeug würden noch länger dauern. Viel dringlicher sind allerdings die Lücken bei der Ausstattung jenseits von Waffentechnik: Die USA besitzen ein einzigartiges Netz aus Sensoren zur Aufklärung und die Möglichkeit, Informationen schnell auszuwerten und überall und jedem zur Verfügung zu stellen. Ohne diesen Zugang wären die europäischen Staaten blind, stumm und taub. Würden sie angegriffen, müssten sie sich weitestgehend unkoordiniert und mit hohen Verlusten verteidigen.

Auch der nukleare Schirm der USA lässt sich nicht einfach ersetzen – weder die politische Botschaft und die ausgefeilten NATO-Verfahren noch die Waffen selbst. Frankreich und Großbritannien würden ihre Atomwaffen bei einem Angriff auf Europa spätestens dann einsetzen, wenn ihr eigenes Überleben auf dem Spiel stünde. Doch die Umstände eines solchen Einsatzes bleiben unklar. Dies bedeutet eine Unsicherheit, die ihre sicherheitspolitische Wirkung über Europa hinaus entfalten würde. Außerhalb Europas würde die Unsicherheit darüber wachsen, wann Europa wie reagiert. Für die NATO-Staaten, die bislang unter dem US-Schirm waren, würde gefühlt die Verlässlichkeit ihres Schutzes sinken. Letztlich würde Europa für den Rest der Welt, aber auch für sich selbst unberechenbarer werden. Insgesamt könnte die Stabilität der nuklearen Ordnung leiden. Nicht

auszuschließen wäre eine Reaktion Russlands, und auch die Folgen für die Rüstungsdynamik in Asien wären zu bedenken: Manche Staaten könnten schlussfolgern, eigene Atomwaffen lohnten sich wieder mehr. Die Proliferation könnte zunehmen.

Über die militärische Abhängigkeit hinaus haben die USA die NATO auch politisch stark gestaltet. Sie sind aber schon jetzt weniger bereit, eine konstruktive Rolle zu übernehmen. US-Präsident Trump stellt mit seinen widersprüchlichen Aussagen zur Zukunft der amerikanischen NATO-Beiträge und mit der transaktionalen Logik, der er diese unterwirft, das Beistandsversprechen infrage, also die Kernidee der Allianz. Zudem verbreitet er Unsicherheit durch harsche Kritik an der NATO. Faktisch allerdings sind die US-Beiträge sogar gestiegen: Die Mittel für die European Deterrence Initiative, mit denen Washington Verteidigung und Abschreckung in Europa unterstützt, sind 2018 auf 4,8 Milliarden US-Dollar aufgestockt worden und sollen 2019 6,5 Milliarden US-Dollar betragen.⁴ Doch die Alliierten verunsichert der Widerspruch, den sie zwischen faktischer Unterstützung und verbalem Infragestellen der NATO sehen. Das gilt umso mehr, als die USA seltener die Rolle des wohlmeinenden Hegemons übernehmen, der Konflikte in der Allianz entschärft. Zuvor unter Kontrolle gehaltene interne Spannungen könnten wieder aufflackern.

Reduzierte ordnungspolitische Gestaltungsfähigkeit

Komplexer noch wären die ordnungspolitischen Herausforderungen. Europa und die USA haben bislang zahlreiche Konflikte gemeinsam oder zumindest koordiniert bearbeitet. Auf sich gestellt, verlöre Europa an Einfluss und Gestaltungsmacht. Zudem stellt sich die Frage, inwiefern die USA selbst zu einem Problem würden, das Europa bearbeiten müsste. Die USA sind ein wesentlicher Faktor globaler Ordnung, den Europa einhegen müsste, wenn US-Präsident Trump seine Politik konsequent weiterverfolgt und etwa das amerikanische Engagement in Europa reduziert oder sich gar gegen Europa stellt.

Washington hat zudem stets dazu beigetragen, die Europäer politisch zu einigen. Die Alternative ist die Führung eines oder mehrerer europäischer Staaten. Allerdings hat kein anderer Staat das Format, die USA als westliche Führungsmacht zu ersetzen – auch keiner der drei großen Europäer, die zudem weder den Anspruch noch die Unterstützung der anderen Staaten haben. Dennoch ist ein europäisches Führungstrio aus Paris, London und Berlin allein aus Mangel an Alternativen am wahrscheinlichsten. Es wird allerdings schwierig werden, gemeinsame Ziele zu definieren und durchzusetzen, sei es in Krisensituationen oder im Alltagsgeschäft. Es erfordert sicherheitspolitische Kompromisse, in der NATO etwa zur Rolle Russlands. Können sich die Staaten nicht einigen, droht die NATO ihre politische Handlungsfähigkeit zu verlieren. Es besteht also durchaus das Risiko, dass Europa sich selbst auseinanderdividiert, statt durch Einigkeit Einfluss zu haben.

Im Ergebnis sind mehr interne Konflikte und damit eine stärkere Selbstblockade und letztlich weniger Initiativen und Einfluss zu erwarten. Gleichzeitig können Zweifel über das US-Engagement und eine schwache NATO die bereits existierende Tendenz einiger Staaten etwa an der NATO-Ostflanke verstärken, sich von der Allianz abzuwenden und die bilateralen Beziehungen zu den USA zu vertiefen, weil sie sich so eine bessere Garantie ihrer Sicherheit versprechen. Langfristig untergräbt eine solche Bilateralisierung aber die NATO und letztlich auch die kollektive Sicherheit in Europa. Eine Gefahr für die Zukunft des Bündnisses geht also nicht nur von den USA, sondern auch von den europäischen Staaten aus.

Mehr Europa

Die Bandbreite der möglichen zukünftigen transatlantischen Beziehungen erstreckt sich von einer Rückkehr zu einem soliden Konsens über einen Partner USA als einer unter vielen bis hin zu einer konfliktgeladenen Wettbewerbsbeziehung. Welches Modell sich durchsetzen wird und mit welchen Kosten und Vorteilen, entscheiden nicht nur die USA und die

europäischen Staaten, sondern ist auch abhängig von globalen und regionalen Entwicklungen. Solche Überlegungen über die Zukunft europäischer Sicherheit sind kein gewollter und leichtfertiger Abschied von den USA, vielmehr sind sie notwendig im Sinne der Vorsorge und aus Verantwortungsperspektive geboten. Die Gretchenfrage für die Europäer umfasst letztlich zwei Dimensionen: zum einen, ob sie bereit sind, ernsthaft über eine europäische Zukunft ohne die USA als verlässlicher Partner nachzudenken und sich auf entsprechende Szenarien vorzubereiten. Absehbar werden die Europäer hierbei nur schwer eine gemeinsame Linie formulieren können. Gelingt es ihnen, kommt zum anderen eine strategische Aufgabe hinzu: den Pfad zu bestimmen, den sie zwischen langsam wachsender politischer und militärischer Autonomie, konstruktiv gestalteten transatlantischen Beziehungen und den Unwägbarkeiten in der globalen Sicherheitspolitik beschreiten wollen.

Neue Dynamik in der Verteidigungspolitik

Im Verteidigungsbereich ist innerhalb der EU seit 2016 eine neue Dynamik festzustellen. Allerdings konzentriert sie sich auf Krisenmanagement und nicht auf die klassische Territorialverteidigung. Im Rahmen dieser neueren Entwicklungen wird letztendlich lediglich geplant, zu liefern, was die Europäer seit Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1999 vorhaben. Da dies im Verteidigungsbereich aber auch bei besten Bedingungen ein Langzeitprojekt bleibt, müssen die europäischen Staaten zweigleisig fahren und versuchen, erstens die transatlantischen Beziehungen zu retten sowie zweitens Europa gleichzeitig auf eigene Füße zu stellen.

Der Trend, die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der EU in Sachen Sicherheit und Verteidigung zu konkretisieren, ist Folge des sich intensivierenden Krisenbogens um Europa und der negativen Entwicklungen in den Beziehungen zu den USA. Hinzu kommen innereuropäische Dynamiken, vor allem die zentrifugalen Kräfte des Nationalismus, Populismus und der wirtschaftlichen Konkurrenz,

die an der Einheit der EU zerren. Der Brexit ist Ausdruck dieser Entwicklungen. Die europäischen Staaten vermochten diese Energie in ein politisches Programm zu kanalisieren und bereiteten ab 2015 eine neue außenpolitische Strategie vor, die die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 ablösen sollte. Diese EU-Globalstrategie (EUGS) wurde unmittelbar nach dem Brexit-Votum im Juni 2016 verkündet und leitet seitdem das Handeln der EU. Aufbauend darauf wollten proeuropäische Staaten wie Deutschland und Frankreich ein weiteres Zeichen zur Stärkung der EU setzen. Dabei war Verteidigung das Politikfeld, auf dem wenigstens ansatzweise Einigkeit herrschte. Hinzu kam, dass die verteidigungspolitische Kooperation in der EU bislang nur wenig entwickelt war und Fortschritte also schnell erzielt werden konnten.

So startete die EU im Dezember 2017 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PE-SCO) mit 17 Kooperationsprojekten, von denen jedoch keines die vorhandenen und mehrfach kritisierten Fähigkeitslücken der EU zum Beispiel bei den Transportfähigkeiten schließt. Ferner soll der Koordinierte Planungsprozess (Coordinated Annual Review on Defense, CARD) die Verteidigungsplanung der EU-Staaten synchronisieren. Erste Ergebnisse sollten im Herbst 2018 vorliegen und zeigen, ob die EU-Staaten tatsächlich ihre europäischen Partner über ihre Planungen informieren und sie sich in Zukunft bei der Beschaffung und dem Betrieb abstimmen. Und im Rahmen des Europäischen Verteidigungsfonds, der zur Vorstufe eines EU-Verteidigungshaushalts werden soll, werden erstmals EU-Mittel für die gemeinsame Forschung und Beschaffung von militärischen Fähigkeiten bereitgestellt.

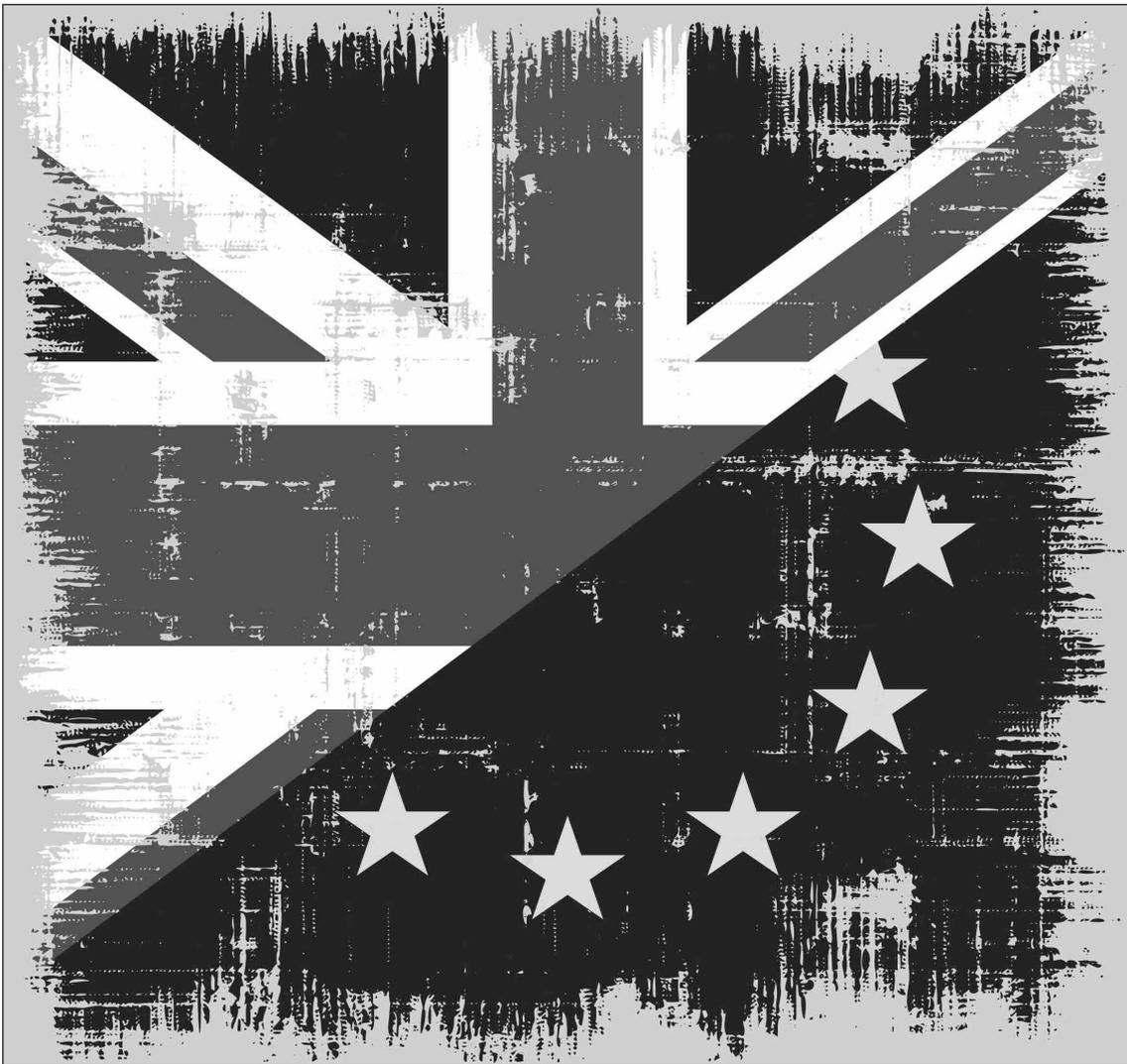
Was die EU mit diesen drei Arbeitssträngen erreichen will, bleibt aber unscharf, genauso wie der vielfach in diesem Zusammenhang zitierte Begriff der strategischen Autonomie. Drei Verständnisse kursieren: erstens, die De-facto-Autonomie, die nicht mehr ist als das, was die einzelnen Staaten zustande bringen und auf EU-Ebene zulassen; zweitens, die

in der EUGS angestrebte Autonomie, die dem alten Ziel der EU entspricht, im Krisenmanagement von den USA unabhängig zu sein, während kollektive Verteidigung NATO-Aufgabe bleibt; drittens spielen Entscheidungsträger und außenpolitische Eliten mit dem Begriff in eher skizzenhaften Vorstößen für eine eigenständige EU-Verteidigungspolitik bis hin zu einer EU, die de facto die NATO ersetzt. Die realistischen Umsetzungsmöglichkeiten finden hier allerdings wenig Beachtung.

Deutsch-französischer Motor und Minilateralismus

Die EU-Verteidigungsinitiativen sollen ein Zeichen setzen, dass sich die EU als globaler Akteur neu aufstellt und die Integration trotz Brexit und EU-Skepsis wie in Polen und Ungarn weitergeht. Für die Umsetzung setzen die Europäer große Hoffnungen in das deutsch-französische Tandem als Motor. Andere Staaten haben weder Interesse noch das Potenzial, die Führung in der EU zu übernehmen. Paris und Berlin vertreten häufig sehr unterschiedliche Positionen, in denen sich zusammengenommen zahlreiche Staaten wiederfinden. Kompromisse zwischen Deutschland und Frankreich sind oft so schwierig, dass sie nach ihrem Zustandekommen den Weg für eine europäische Einigung ebnen und in der Regel eine Mehrheit der europäischen Staaten repräsentieren. Zudem sind Deutschland und Frankreich die zwei größten Verteidigungsinvestoren in Europa: Sie stellen zusammen etwa 40 Prozent der europäischen verteidigungsindustriellen Basis sowie der militärischen Fähigkeiten.

Neben dem deutsch-französischen Kern für die politische Dimension hat im praktischen Bereich in den vergangenen Jahren die Bedeutung von minilateralen Kooperationsformaten zugenommen. Sie sind zu starken Treibern der Kooperation geworden, wie etwa das deutsche Rahmennationenkonzept oder das deutsch-niederländische Corps. Kleinere Gruppierungen können als Nukleus für größere Kooperationsformate in Europa dienen.



Folgen des Brexit

In diesem größeren Zusammenhang hat der Brexit ambivalente Folgen für Europas Handlungsfähigkeit: Zum einen hat er die verbleibenden EU-Staaten zu mehr Kooperation motiviert.⁵ Nicht zuletzt fällt mit London, das lange Fortschritte in der EU-Verteidigungspolitik blockiert hat, ein Bremser weg. Zum anderen verliert die EU mit Großbritannien an militärischer Handlungsfähigkeit: London stellt 20 Prozent der EU-Fähigkeiten allgemein und sogar 25 Prozent in kritischen Bereichen, die nur wenige andere Europäer haben, etwa im Bereich der Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung. Die EU müsste also, allein um ihr bisheriges Ambitionsniveau zu halten, mehr tun als bislang und die Lücke schließen.

Zugleich geht der EU mit Großbritannien ein wichtiger außenpolitischer Impulsgeber verloren. Großbritannien brachte seine strategische Kultur in die EU ein, die sich durch eine globale Perspektive und Ambition auszeichnet. Es ist schwierig zu ermessen, wie sich der Verlust dieser Denkweise auf die EU auswirken wird. Wahrscheinlich ist nicht nur ein Effekt auf die internen Debatten darüber, was die EU wo tun sollte und wie, sondern auch auf den Eindruck, den der Rest der Welt von der EU hat. Externe Akteure könnten die Union als einen weniger ehrgeizigen Akteur wahrnehmen, der mit inneren Angelegenheiten beschäftigt und weniger bereit und fähig ist, global zu agieren.

Auch besteht die Gefahr, dass der Brexit die politische Fragmentierung innerhalb der EU vorantreibt.

Für die Gestaltungsmacht der EU kann dies bedeuten, dass sie mehr mit internen Problemen beschäftigt und weniger in der Lage ist, die regionale Ordnung zu gestalten. Die Umsetzung des Brexit wird die EU und Großbritannien lange beschäftigen und das gegenseitige Vertrauen auf die Probe stellen. Ein Europa, das mit sich selbst beschäftigt ist, läuft Gefahr, externe Bedrohungen nicht bearbeiten zu können und auf der internationalen Bühne an Gewicht zu verlieren. Das ist angesichts der aktuellen Herausforderungen und der Unsicherheit über die Rolle der USA beunruhigend.

Welche Verteidigung für Europa?

Angesichts der unklaren US-Politik und des sich gerade vollziehenden strukturellen Wandels ist "mehr Europa" richtig. Es macht die EU sogar zu einem attraktiven Partner für die USA und könnte das amerikanische Interesse an den transatlantischen Beziehungen wieder stärken. Und falls sich die USA abwenden, muss Europa vorbereitet sein.

Der Ruf nach "mehr Europa" übersieht allerdings häufig, wie groß gerade im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich die Aufgaben sind, wenn die europäischen Staaten die politische und militärische Lücke füllen wollen, die die USA hinterlassen könnten. Hinzu kommt, dass Europa in den vergangenen Jahren kaum in der Lage war, der eigenen hochtrabenden Rhetorik im Verteidigungsbereich Taten folgen zu lassen. "Mehr Europa" ist oft wohlfeil, weil nicht ausbuchstabiert wird, was tatsächlich zu tun ist. Letztlich stehen sowohl EU als auch NATO in einer schwierigen Phase. In beiden stehen Veränderungen an: Wird die NATO schwächer ohne klare Unterstützung durch die USA? Kann die EU zu einem ernstzunehmenden Spieler werden?

Tatsächlich ist die unwichtigste Frage dabei die, ob Europas Verteidigung in Zukunft in der EU oder in der NATO stattfindet. Zwar verbinden die meisten europäischen Staaten, vor allem Deutschland, die Lösung ihrer Sicherheitsprobleme reflexartig mit Institutionen, aber diese haben Grenzen: Die NATO ist

eine militärische Verteidigungsgemeinschaft; die wesentlichen Instrumente, um nichtmilitärischen Bedrohungen zu begegnen, liegen in der EU oder bei den einzelnen Staaten. Auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik leistet nur einen beschränkten Beitrag zur Sicherheit; hier liegen die Schlüsselinstrumente bei der EU-Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten. Hinzu kommt, dass Staaten im Verteidigungsbereich häufig außerhalb von EU und NATO kooperieren, wie etwa Deutschland und die Niederlande bei der Integration ihrer Landstreitkräfte.

Die Frage nach der Institution ist daher irreführend. Die Kernfragen lauten vielmehr: Wie können die Europäer effektive Verteidigung gewährleisten, und wer leistet die Beiträge, um Bevölkerung, Territorium und Staaten zu schützen? Institutionen können Kräfte und Ideen bündeln, doch die verschiedenen Formate koordinieren und politische Führung übernehmen müssen letztlich die Staaten selbst. Folglich gilt es, über eine konzeptionelle Neuausrichtung der europäischen Verteidigung nachzudenken.

Dieser Beitrag erschien zuerst in APuZ 4-5/2018.

¹ Vgl. Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brüssel, 10.6.2011, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>

² Vgl. Clara Marina O'Donnell (Hrsg.), *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Brookings Institution, Analysis Paper, Juli 2012; Claudia Major/Christian Mölling, *The Dependent State(s) of Europe: European Defence in Year Five of Austerity*, in: Sven Biscop/Daniel Fiott (Hrsg.), *The State of Defense in Europe: State of Emergency?*, Egmont Paper 62/2013.

³ Vgl. Claudia Major, *Ein schwieriger Gipfel für die NATO*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 33/2018.

⁴ Vgl. Office of the Under Secretary of Defense, Department of Defense Budget, Fiscal Year 2019. European Deterrence Initiative, Februar 2018, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019_EDI_JBook.pdf

⁵ Vgl. Claudia Major/Alicia von Voss, *Brexit und europäische Verteidigung*, SWP-Aktuell 46/2017.

⁶ Vgl. Christian Mölling/Bastian Giegerich, *The United Kingdom's Contribution to European Security and Defence*, Berlin-London 2018.

Zukunftsdebatten in der EU: Großer Wurf oder kleinteilige Reformvorschläge?

Seitdem die Europäische Union den Tiefpunkt ihrer vielschichtigen und viel diskutierten Polykrise – der Begriff stammt von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker – überwunden hat, mehren sich die Versuche, durch Zukunftsdebatten neue Horizonte für das europäische Integrationsprojekt aufzuzeigen. Dies ist bitter nötig. Denn in den vergangenen Jahren hat es die EU nicht vermocht, tatkräftig und mutig die heutigen und künftigen Herausforderungen anzupacken und sich Zukunftsperspektiven zu eröffnen, die auch Europas Bürgerinnen und Bürger von ihrer Unverzichtbarkeit überzeugen könnten. Dies hat in großem Maße zu den bedrohlichen Entwicklungen beigetragen, die es derzeit all den dezidiert EU-feindlichen Parteien quer durch die Mitgliedstaaten ermöglichen, das europäische Einigungsprojekt zu unterminieren. Der Brexit und breitgefächerte Angriffe auf die uns bekannte multilaterale Weltordnung erzwingen nun, dass die EU verstärkt Selbstbehauptungs- und Überlebenswillen entfaltet.

Die aktuellen Zukunftsdebatten in der EU weisen eine große intentionale Bandbreite auf, sie reichen



Dr. rer. pol. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet ist Inhaberin der Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg sowie Jean-Monnet-Professorin.

von geradezu visionären Entwürfen bis hin zu kleinteiligen, aber notwendigen Reformvorschlägen, sie stehen sowohl für ambitionierte Aufbruchsszenarien als auch für pragmatische Weiterentwicklungen. Aus diesem weiten Feld der Zukunftswerkstatt EU sollen im Folgenden einige Debatten herausgegriffen werden, die diese Bandbreite abdecken. Ob die aktuellen Zukunftsentwürfe einen glaubhaften Aufbruch eröffnen, entscheiden letztendlich die Wählerinnen und Wähler bei der Europawahl im Mai 2019.

Angesichts der lang anhaltenden Visions- und Mutlosigkeit in der EU werden neue Narrative zur EU eingefordert.¹ Dem Politikwissenschaftler Herfried Münkler zufolge berichten Groß Erzählungen von Vergangenem, "um daraus dann ein Bild der Zukunft zu entwickeln, das Versprechen, Aussichten und Warnungen bündelt". Sie gehen davon aus, "dass das, was man aus der Geschichte gelernt hat, auch das Richtige ist" und stellen "Verbindungslinien zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft" her. Groß Erzählungen "entwickeln Zukunftsperspektiven", sie "stiften Sinn [und] verschaffen Orientierung". Groß Erzählungen wenden sich sowohl identitätsstiftend an die betroffene Gemeinschaft selbst als auch an außenstehende Dritte.² Die hier skizzierten aktuellen Zukunftsdebatten sollen als Bausteine zur Konstruktion einer neuen Groß Erzählung, eines aktualisierten Narrativs über das europäische Projekt verstanden werden.

"Weißbuch zur Zukunft Europas"

Inmitten der Polykrise rief Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2016 die gesamte EU zu einer Zukunftsdebatte auf. Mit den Worten "Ja, wir brauchen eine langfristige Vision", kündigte er an, im März 2017 – "rechtzeitig zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge" – solch eine Zukunftsvision vorzulegen.³ Das "Weißbuch zur Zukunft Europas" erschien termingerecht am 1. März

2017, kurz vor der "Erklärung von Rom" vom 25. März 2017 in der die europäischen Staats- und Regierungschefs ihren Willen zur Zusammenarbeit bekräftigten.⁴

Das originelle Vorgehen des Weißbuches besteht darin, dass nach einer knappen Benennung der wirkungsmächtigsten künftigen Einflussfaktoren auf die EU "fünf Szenarien für Europa im Jahr 2025" vorgelegt werden, ohne dass die Kommission ihre eigenen Präferenzen äußert. Damit möchte das Weißbuch "einen Prozess anstoßen, in dem Europa selbst darüber entscheidet, welchen Weg es künftig einschlagen wird".⁵ Unhinterfragt bleibt die Gleichstellung von "EU" und "Europa" sowie die Prämisse, "dass die 27 Mitgliedstaaten gemeinsam als Union voranschreiten". Auch wird eingeräumt, dass es "zahlreiche Überschneidungen zwischen den einzelnen Szenarien" gibt, die sich weder gegenseitig ausschließen noch erschöpfend sind.⁶

Szenario 1 heißt "Weiter wie bisher", was bedeutet, dass die EU sich auf die Umsetzung ihrer derzeitigen Reformagenda konzentriert. Nun war im Frühjahr 2017 diese Reformagenda mit dem Bratislava-Fahrplan und der Rom-Erklärung bereits recht anspruchsvoll.⁷ Daher ist dem Politikwissenschaftler Otto Schmuck von der Europa-Union Deutschland zuzustimmen, wenn er die "negativ konnotiert[e]" Bezeichnung des "Weiter wie bisher" als unangemessen kritisiert. Die Reformagenda gehe über ein "bloßes ‚Weiter so‘ deutlich hinaus".⁸

Szenario 2, "Schwerpunkt Binnenmarkt", fällt hinter den Anspruch, Zukunft anleiten zu wollen, klar zurück und deckt den heutigen Integrationsstand der EU nicht ab.

Szenario 3, "Wer mehr will, tut mehr", umfasst das Modell eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten. Als mögliche Betätigungsfelder einer Avantgarde werden "Bereiche wie Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder Soziales" genannt. Szenario 3 greift also die in den zurückliegenden Jahren breit diskutierten Modelle der flexiblen Integration auf.

Szenario 4, "Weniger, aber effizienter", geht von einer klaren Fokussierung des EU-Handelns aus. Für eine Schwerpunktsetzung werden Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung genannt.

Szenario 5, "Viel mehr gemeinsames Handeln", bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, "in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen." Dies ist das ehrgeizigste der fünf Szenarien; es deckt den "gemeinsamen Sprung nach vorne" ab, von dem im Weißbuch die Rede ist.

Dass die fünf Szenarien nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind, wurde – trotz der Vorwarnung der Kommission – oft kritisiert. Dieser Punkt soll hier an nur einer Frage verdeutlicht werden: Welches Szenario entspricht der Programmatik des Artikel 1 des EU-Vertrags, der vom Ziel "einer immer engeren Union der Völker Europas" spricht? Ist es nur Szenario 5, wie es auf den ersten Blick scheint, oder erfüllt auch Szenario 1 dieses Ziel? Oder gilt das gar auch für die Szenarien 3 und 4? Eine Antwort fällt schwer. Wenig hilfreich für ein klareres Verständnis der Szenarien war Junckers später Versuch, seine eigene Präferenz zu äußern. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 legte er sein "persönliches ‚sechstes Szenario‘" dar,⁹ welches in einer Absichtserklärung vom selben Tag als eine Kombination der "Szenarien 3, 4 und/oder 5 des Weißbuchs" erläutert wird. Und da "das bisher ungenutzte Potenzial des Vertrags von Lissabon voll ausgeschöpft werden soll",¹⁰ ist letztlich auch das Szenario 1 angesprochen. Das Ganze wirkt also nach wie vor etwas unklar.

Bürgerdialoge

Wie im Weißbuch angekündigt, legte die Kommission 2017 fünf Reflexionspapiere vor, die vertiefte Beiträge zur Zukunftsdebatte leisteten. Behandelt wurden die Themen Ausbau der sozialen Dimension Europas, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Globalisierung als Chance, Zukunft der Verteidigung Europas sowie Zukunft der EU-Finanzen.

Diese Papiere nehmen "in sehr unterschiedlicher Weise auf die Szenarien des Weißbuchs Bezug" und verdeutlichen, dass die Szenarien "nur sehr bedingt [in konkreten Handlungsfeldern] anwendbar sind".¹¹

Im Vorwort des Weißbuchs hatte Juncker eine breite Debatte über die fünf Szenarien angekündigt, die "den ganzen Kontinent miteinbezieht, darunter das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, die Regionen und Kommunen und die gesamte Zivilgesellschaft". Letzteres interessiert besonders: Allein in den vier Monaten von März bis Juni 2017 veranstaltete die Kommission über 1750 Debatten- und Dialogevents, mit denen insgesamt über 270.000 Menschen erreicht wurden.¹² Bis Februar 2018 wurden im Rahmen des Weißbuchprozesses in über 225 direkten Bürgerdialogen rund 36.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreicht, weitere 140.000 Personen waren in Facebook-Liveschaltungen involviert. Hinzu kamen 151.000 Tweets zur Zukunft Europas, die von 52.000 Konten abgesetzt wurden. Die Kommission geht dabei von einer "potenziellen Öffentlichkeitswirkung" von 34 Millionen Bürgerinnen und Bürgern aus.¹³

Parallel richteten auch die Mitgliedstaaten Bürgerdialoge aus; damit griffen sie eine Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron auf. Aus einem Bericht der Bundesregierung geht hervor, dass zwischen Mai und Oktober 2018 in ganz Deutschland insgesamt 119 Dialogveranstaltungen stattfanden, an denen in der Regel 50 bis 75 Interessierte teilnahmen.¹⁴ Zentrale Leitfragen des deutschen Bürgerdialogs waren: Wie erleben Sie Europa in Ihrem Alltag? Welche Rolle spielt Europa für Deutschland insgesamt? Wie sollte Europa in Zukunft aussehen? Auf das Weißbuch wurde nicht explizit Bezug genommen. Aus dem Bürgerdialog zog die Bundesregierung die Erkenntnis, dass erstens der Wunsch nach einem außenpolitisch starken Europa besteht, zweitens die Bürgerinnen und Bürger ein sicheres, schützendes Europa wollen, und drittens Binnenmarkt und Euro den Wohlstand erhalten sollen – so die drei Topthemen.¹⁵

Auf dem Dezenbergipfel 2018 begrüßte der Europäische Rat die Bürgerdialoge und -konsultationen als "beispiellose Gelegenheit (...), mit den europäischen Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt zu treten".¹⁶ Ob und inwieweit der Europäische Rat aber bereit ist, bei den fälligen Weichenstellungen zur EU-Zukunft, die auf den 9. Mai 2019 im rumänischen Sibiu anberaumt sind, den Ansichten und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger wirklich Rechnung zu tragen, bleibt vollkommen offen. Für das jüngste Gipfeltreffen haben Österreich, das in der zweiten Jahreshälfte 2018 die Ratspräsidentschaft innehatte, und Rumänien, das in der ersten Jahreshälfte 2019 dem Rat vorsitzt, einen Bericht vorgelegt, der zusammenfasst, was Europas Bürgerinnen und Bürger an Kritik und konstruktiven Ideen geäußert haben. Zu den wichtigsten Ergebnissen gehört demnach, dass viele "das Fehlen einer klaren Vision und von Führungsstärke als Aspekte genannt [haben], die die Entwicklung in der EU bremsen".¹⁷

"Europäische Souveränität" à la française

Tatsächlich werden die Zukunftsdebatten in der EU inzwischen nicht länger maßgeblich vom Weißbuch, sondern von Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron inspiriert. Seit seinem klar proeuropäischen geführten Wahlkampf und nach fulminanten Europareden stehen seine Ideen, Vorschläge und Forderungen sowie die dadurch ausgelösten Reaktionen in deren Zentrum. So entwarf Macron in seiner inzwischen berühmten Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 die Vision einer "europäischen Souveränität".¹⁸ In der Tat kann man Macrons "Initiative für Europa" als einen großen Wurf bezeichnen, der angesichts interner und externer Problemlagen die Schaffung eines "souveränen, geeinten und demokratischen Europa" zu einer Notwendigkeit erklärt.

Diese "europäische Souveränität" möchte Macron auf sechs Pfeilern aufbauen: auf einer starken europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einer effektiven und zugleich humanen Migrationspolitik, einer auf Afrika fokussierten partnerschaftlichen Entwicklungspolitik, einer auf Nachhaltigkeit

abzielenden Vorreiterrolle in der Umwelt- und Klimapolitik, der aktiven Gestaltung der Digitalisierung sowie der Konsolidierung und Stärkung der Wirtschafts-, Industrie- und Währungsmacht der EU. Mehrfach ließ er dabei anklingen, dass ein souveränes Europa auch dem sozioökonomischen Vorteil beziehungsweise der sozialen Absicherung der EU-Bürgerinnen und -Bürger dienen muss. Zu allen sechs Pfeilern unterbereitete Macron konkrete Vorschläge, von denen – zumindest in Deutschland – vor allem jene zum Ausbau der Eurozone wahrgenommen wurden: Schaffung eines Eurozonen-Budgets, eines Eurozonen-Finanzministers und einer gemeinsamen Digitalsteuer. Weiterhin sprach Macron sich etwas verklausuliert für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten aus, dessen Fliehkräfte für die Einheit der EU er durch Solidarität und die Stärkung des kulturellen Zusammenhalts auffangen möchte.

Im Gegensatz zum Weißbuch hat Macron damit einen klaren Kurs vorgegeben und all jene, die seine Idee eines souveränen Europa teilen, zur zügigen Neubegegründung der EU aufgerufen. Ob der neue Begriff der europäischen Souveränität nicht nur eine Umbenennung des alten französischen Europe-puissance-Konzepts ist,¹⁹ soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Vielmehr sei betont, dass Macron mit dieser Vision auf die aktuellen Herausforderungen der Globalisierung und des Aufstiegs der Schwellenländer, auf den Brexit und die Geringschätzung, die der EU aus Washington, Moskau und Peking derzeit entgegenschlägt, reagiert und mit der Zielsetzung einer europäischen Souveränität am neuen EU-Narrativ kräftig mitschreibt. Jedenfalls stellte Kommissionspräsident Juncker seine jüngste Rede zur Lage der Union im September 2018 wohl nicht zufällig unter den Titel "Die Stunde der Europäischen Souveränität".²⁰

Die deutsche Antwort

Angesichts der Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen als Motor der Integration musste sich insbesondere Deutschland von Macron angespro-

chen fühlen. Doch die Qualen der gescheiterten Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU, Grünen und FDP sowie die permanenten Krisen der Anfang März 2018 angetretenen dritten Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel haben eine angemessene und klare Antwort Deutschlands auf Frankreichs Vorstoß verzögert – obwohl im Koalitionsvertrag schon im Titel ehrgeizig ein "neuer Aufbruch für Europa" versprochen wird.²¹ Auch ist es nicht so, dass in der langen Zeit des Wartens auf eine deutsche Antwort Stillstand in den Reformdebatten geherrscht hätte; vielmehr wurde konstant an zahlreichen Reformagenden, die zumeist aus der Zeit vor Macron stammen, weitergearbeitet.

Dennoch war die Öffentlichkeit auf die deutsche Antwort fixiert, die die Kanzlerin Anfang Juni 2018 endlich in einem schlichten Interview mit der "Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung" (FAS) gab. "Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und nach innen" war dabei ihr Leitmotiv.²² Mit Blick auf die Eurozone sprach sich Merkel für die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) sowie eines kleinen Investivhaushalts in der Eurozone aus, um "Staaten bei Reformen zu unterstützen". Dieses deutsche Mantra findet sich mehrmals im Interview: "Solidarität unter Europartnern darf aber nie in eine Schuldenunion münden, sondern muss Hilfe zur Selbsthilfe sein." Auch weitete Merkel den Blick auf das große Ganze: "Wir stehen vor umfassenden Problemen, weil sich die gesamte Weltordnung ändert (...) Das alles bedeutet für uns Europäer, dass wir unsere Stellung im globalen Gefüge neu definieren müssen, dass wir uns als gemeinsam handelnder globaler Akteur einbringen müssen."²³ Es gelte, das Sicherheitsversprechen der EU an ihre Bürgerinnen und Bürger zu erneuern: "Ich meine das (...) im Blick auf Sicherheit vor Terrorismus, im Blick auf Sicherheit für Wohlstand und Arbeitsplätze, auf den Schutz der Außengrenzen, die Bewahrung unserer kulturellen Identität und der gemeinsamen Schöpfung." Zudem bringt die Kanzlerin neue Ideen ein, wie die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingsbehörde und die Verschmelzung der nichtständigen Sitze der EU-

Staaten im UN-Sicherheitsrat zu europäischen Sitzen. Sie endet ehrgeizig: "Es soll klar sein, (...) dass wir die Kraft sind, die den Multilateralismus stärkt." Auch Merkel trägt folglich zum neuen EU-Narrativ bei: die EU als starke Verfechterin des Multilateralismus, als Zentrum einer "Allianz für den Multilateralismus", wie ihr Außenminister Heiko Maas formuliert.²⁴

Von Meseberg zum Gipfeltreffen Ende 2018

Wie es sich für den Motor der Integration gehört, wurden diese Zukunftspläne auf den deutsch-französischen Regierungskonsultationen im Juni 2018 auf Schloss Meseberg zusammengeführt und "geerdet", also auf praktikable Einzelprojekte heruntergebrochen. Erneut erwies sich dieser Motor dabei als Konsensschmiede, um der EU Wege zu pragmatischen Fortschritten zu weisen. So wurde etwa vorgeschlagen, "einen Haushalt für die Eurozone aufzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit, Annäherung und Stabilisierung in der Eurozone zu fördern". Zudem ist beabsichtigt, "eine EU-Einigung über eine faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft bis Ende 2018 herbeizuführen". Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU-Außenpolitik sollen "Möglichkeiten der Nutzung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" geprüft werden, und vieles mehr. Auch finden sich Vorschläge, ein deutsch-französisches Zentrum für Forschung zur Künstlichen Intelligenz sowie "rasch die ersten ‚europäischen Universitäten‘ einzurichten".²⁵

Nach Meseberg wurde im Tandem und in der EU kontinuierlich an diesen und zahlreichen anderen Reformvorhaben gearbeitet. Im Dezember 2018 ging es vorrangig um die Stärkung der Eurozone: So einigten sich die Finanzminister der Eurogruppe am 4. Dezember nach schwierigen Verhandlungen auf den Ausbau des Euro-Rettungsfonds ESM und die Vertiefung der Bankenunion. Ein Eurozonen-Budget soll jedoch erst im Rahmen des nächsten EU-Haushalts beschlossen werden; und auch der Aufbau eines "Europäischen Fonds zur Stabilisierung nationaler

Arbeitslosenversicherungen" – ein Lieblingsprojekt des deutschen Finanzministers Olaf Scholz – wurde wegen Uneinigkeit der Minister verfragt.²⁶ Der Euro-Gipfel vom 14. Dezember billigte all diese Beschlüsse der Eurogruppe und beauftragte diese, bis Juni 2019 Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung eines "Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit" – so der neue offizielle Titel des Eurozonen-Budgets – zu erarbeiten.²⁷ Beim Projekt einer EU-Digitalsteuer, das vor allem von Frankreich mit Nachdruck verfolgt wird, trat Deutschland besonders massiv auf die Bremse; die Steuer kann frühestens 2022 in Kraft treten. Damit bleibt die Zukunftssicherung der EU und der Eurozone weiterhin eine schwierige, äußerst mühsame und kleinteilige Aufgabe, die vor allem Deutschland und Frankreich mehr Gemeinsamkeit abverlangt.

Visionäres Projekt oder Dauerbaustelle: Sicherheits- und Verteidigungspolitik

In den Zukunftsdebatten der EU hat sich letzthin eine eindeutige Fokussierung auf das Politikfeld Sicherheit und Verteidigung herauskristallisiert. Denn hier ist der dringlichste Handlungsbedarf zu verorten: Der Brexit, US-Präsident Trumps ungeklärte Haltung zur NATO, sein brachiales Drängen auf transatlantisches burden sharing sowie neue Bedrohungslagen an den Außengrenzen der EU haben Sicherheit und Verteidigung in den Vordergrund katapultiert. Die jüngeren Beschlüsse zur Schaffung eines EU-Hauptquartiers und zur Errichtung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, besser bekannt als PESCO (Permanent Structured Cooperation), sowie die Auflegung eines milliarden schweren Rüstungsfonds bestätigen, dass die EU sich dieser Priorität bewusst ist.²⁸

Die 25 PESCO-Mitglieder – neben dem Vereinigten Königreich sind nur Dänemark und Malta nicht daran beteiligt – wollen gemäß Art. 42 Abs. 6 des Vertrags von Lissabon "anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten" erfüllen, um "Missionen mit höchsten Anforderungen" realisieren zu können. 17 Projekte wurden inzwischen

ausgewählt; derart sollen die militärischen Fähigkeiten verbessert beziehungsweise, wie im Cyberbereich, entwickelt werden. Deshalb trifft trotz dieser bedeutenden Fortschritte zu, dass PESCO "und die Entwicklung einer leistungsfähigen verteidigungsindustriellen Basis (...) erst in zehn bis 15 Jahren wirksam" sein werden.²⁹ Der inzwischen in Angriff genommene Aufbau einer EU-Sicherheits- und Verteidigungsunion wird mithin eine europäische Dauer-Großbaustelle bleiben.

Dabei kann die "Europäische Interventionsinitiative" – ebenfalls von Macron lanciert – den Europäern zu strategischen Substanzgewinnen verhelfen. Das als E12 firmierende Projekt soll der Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur dienen. Sie wurde von Kanzlerin Merkel sowohl in ihrem FAS-Interview erwähnt als auch in der Meseberg-Erklärung aufgenommen. Eine Absichtserklärung (letter of intent) wurde am 25. Juni 2018 von neun europäischen Staaten unterzeichnet; darin heißt es: "The ultimate objective of E12 is to develop a shared strategic culture, which will enhance our ability, as European states, to carry out military missions and operations (...)." ³⁰ Insbesondere fällt auf, dass sich das kurz vor dem EU-Austritt stehende Vereinigte Königreich und das nicht an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilnehmende Dänemark beteiligen. Auch diese dringend nötige Entwicklung einer europäischen strategischen und operationellen Kultur dürfte in die Rubrik Großbaustelle fallen.

Nach einer veritablen Vision hingegen klingt zunächst die aktuell wieder auf-flammende Debatte zur Schaffung einer europäischen Armee. Diese Forderung ist keineswegs neu, zuletzt entbrannte sie im Kontext der Ukraine-Krise seit 2014. Ihr wurde damals von deutscher Seite eine Absage erteilt.³¹ Im November 2018 jedoch forderte Macron eine "richtige europäische Armee". In einem Interview mit dem Radiosender Europe 1 sagte er: "Man kann die Europäer nicht beschützen, wenn man nicht beschließt, eine richtige europäische Armee zu schaffen. (...) Wir brauchen ein Europa, das sich zunehmend selbst verteidigt, ohne ganz von den

USA abhängig zu sein, in größerer Souveränität." Macron sprach dabei weder einen Zeithorizont noch das Verhältnis zur Nato an; ihm ginge es, wurde kommentiert, vorrangig um die Stärkung der "strategischen Autonomie", wozu ein unabhängiger europäischer Rüstungssektor gehöre.³²

Überraschend bekannte sich auch Merkel kurz darauf vor dem Europäischen Parlament zu einer "echten europäischen Armee". Allerdings ordnete sie dieses Ansinnen sofort als Vision ein, an der man "aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre" arbeiten müsse. Explizit sagte sie: "Das ist ja keine Armee gegen die NATO. (...) Wenn wir unser Geld effizient einsetzen wollen und doch für viel Gleiches kämpfen, dann können wir doch in der NATO mit einer europäischen Armee gemeinsam auftreten."³³ Da ist er wieder, der deutsche Plan vom europäischen Pfeiler in der NATO.

Alarmiert von dieser gemeinsamen Macron-Merkel'schen "Vision und Notwendigkeit einer Europäischen Armee" stellte Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen sogleich klar, dass der spürbare und positive sicherheits- und verteidigungspolitische Aufbruch in der EU "Schritt für Schritt zu einer ‚Armee der Europäer‘ [führt]. Streitkräfte in nationaler Verantwortung, eng verzahnt, einheitlich ausgerüstet, für gemeinsame Operationen trainiert und einsatzbereit."³⁴

Auch wenn sich die Vision einer "echten europäischen Armee" bei näherem Hinsehen als wenig belastbar herausstellt,³⁵ gehört sie im aktuellen internationalen Kontext zum neuen Narrativ der europäischen Souveränität; sie ist inhärenter Bestandteil der Zukunftsdebatten und einer neuen Großerzählung, die in turbulenten Zeiten die Richtung weisen soll. Hier ist ebenfalls das mutige, ein bisschen trotzigere, auf jeden Fall unerlässliche "Europe united" zu nennen, das Außenminister Maas dem Trump'schen "America first" entgegenschleudert.³⁶ Auch das neue Projekt der EU-Kommission, eine stärkere internationale Rolle des Euro anzustreben, um unter dem Motto "Weg vom Dollar" unter anderem US-ameri-

kanischen extra-territorialen Sanktionen entgehen zu können, gehört zu diesem neuen Narrativ der europäischen Souveränität.³⁷

Europawahl 2019: Entscheidung über die Zukunft der EU

Die vergangenen Jahre sollten die EU-Bürgerinnen und -Bürger dafür sensibilisiert haben, dass große Veränderungen anstehen, die sie zu einer europapolitischen Neupositionierung zwingen. Die wieder steigenden Zustimmungsraten zur EU deuten an, dass viele dies verstanden haben.³⁸ Sie wollen das Richtige aus Europas Geschichte gelernt haben.

Die Ergebnisse der Europawahl vom 23. bis 26. Mai 2019 beinhalten sehr unterschiedliche Botschaften. So kann die EU-weite Wahlbeteiligung von 50, 62 Prozent – die höchste seit 1994, mit rund 8 Prozent Anstieg im Vergleich zu 2014 – als eine wieder wachsende Wertschätzung und Akzeptanz der EU gesehen werden. Da aber die rechtspopulistischen, EU-skeptischen bis EU-feindlichen Kräfte, die sich in der neuen, 73 Abgeordnete zählenden Fraktion „Identität und Demokratie“ sammeln, sich dezidiert den Umbau der EU mit starken Renationalisierungstendenzen auf die Fahnen geschrieben haben, muss in der kommenden Legislaturperiode auch mit viel Gegenwind gerechnet werden. Diese Kräfte haben EU-weit um 37 Prozent zugelegt.

Ihnen steht ein stark verändertes, proeuropäisches Kräftespektrum gegenüber. Während die bislang dominanten Fraktionen der EVP und S&D starke Verluste von 34 bzw. 30 Prozent hinnehmen mussten, konnten sich die Liberalen – nun als Renew Europe bezeichnet – über ein um 39 Prozent verbessertes Wahlergebnis freuen; dies ist v.a. der Öffnung der alten ALDE für die Abgeordneten aus Macrons En Marche-Bewegung zuzuschreiben. Mit Zuwächsen von 23 Prozent gehören auch die Grünen eindeutig zu den Wahlsiegern der Europawahl.

Diese veränderten Machtverhältnisse im Europäischen Parlament haben zunächst dazu geführt, dass

das in den Verträgen nicht explizit verankerte sog. Spitzenkandidatenverfahren 2019 nicht zum Zuge kam, was zunächst für viel Verärgerung gesorgt hat. Nach der Wahl von Ursula von der Leyen zur neuen Kommissionspräsidentin am 16.7.2019 wird sie sich vor allem bei der Aufgabe beweisen müssen, die EU zukunftsfest zu machen. Ob von der Leyen als tatkräftige Verfechterin einer souveränen, zur Selbstbehauptung fähigen EU agieren wird, muss sich erst noch zeigen.

Der Beitrag erschien zuerst in APuZ 36-37/2018.

¹ Vgl. zum Beispiel Wim van Meurs, Retrospektive und Krisennarrative der europäischen Integration, in: APuZ 52/2015, S. 42–48.

² Herfried Münkler, Auf der Suche nach einer neuen Europaerzählung, in: Grit Straßenberger/Felix Wassermann (Hrsg.), Staatserzählungen, Berlin 2018, S. 169–196, hier S. 171–174.

³ Jean Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 14.9.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_de.htm.

⁴ Vgl. Erklärung von Rom, 25.3.2017, https://europa.eu/european-union/file/22711/download_de?token=OuPX3Oup.

⁵ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM (2017) 2025, 1.3.2017, S. 3, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf.

⁶ Ebd., S. 15.

⁷ Nach dem Brexit-Votum beschlossen die Staats- und Regierungschefs der verbliebenen 27 EU-Länder im September 2016 in Bratislava einen ambitionierten Fahrplan zur weiteren EU-Ent-

wicklung, mit eindeutiger Fokussierung auf Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit. Vgl. Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16.9.2016, <http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf>. Siehe auch Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Schicksalsjahre für die EU: 2017–2018, in: Wolfram Hinz/Antje Nötzold (Hrsg.), *Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch*, Wiesbaden 2018, S. 23–44, hier S. 24ff.

⁸ Otto Schmuck, Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in: *Integration* 4/2017, S. 276–294, hier S. 280f.

⁹ Vgl. Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 13.9.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm.

¹⁰ Europäische Kommission, Lage der Union 2017. Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas, 13.9.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_de.pdf.

¹¹ Ebd., S. 283.

¹² Vgl. Europäische Kommission, Future of Europe Debate, o.D., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/foe-debate-factsheet_en.pdf.

¹³ Vgl. diess., A Europe That Delivers, o.D., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dialogue-with-citizens-ahead-european-elections_en.pdf. Siehe auch diess., Bürgerdialoge und Bürgerkonsultationen, Fortschrittsbericht, 11.12.2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-progress-report-consultations-111218_de.pdf.

¹⁴ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), Europa mitgestalten, 14.12.2018, <http://www.bundesregierung.de/-1545350>. Für eine wissenschaftliche Analyse dieses Bürgerdialogs vgl. Kantar Public, Wissenschaftliche Analyse des Bürgerdialogs der Bundesregierung zur Zukunft Europas, Analyse im Auftrag des BPA, 9.11.2018, <http://t1p.de/s2bq>.

¹⁵ Vgl. BPA, Bürgerdialog zur Zukunft Europas. Bericht der Bundesregierung, 13.11.2018, S. 21ff., <http://www.bundesregierung.de/-1549412>.

¹⁶ Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates, Schlussfolgerungen, EUCO 17/18, 14.12.2018, S. 5, <http://www.consilium.europa.eu/media/37548/13-14-euco-final-conclusions-de.pdf>.

¹⁷ Rat der Europäischen Union, Bürgerkonsultationen – Gemeinsamer Bericht, 14535/18, 3.12.2018, S. 2, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/de/pdf>.

¹⁸ Die Rede ist abrufbar auf der Website der französischen Botschaft: <http://www.ambafrance-de.org>.

¹⁹ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger, *Die Außenpolitik der EU*, Berlin–Boston 2015, S. 83.

²⁰ Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 12.9.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_de.htm.

²¹ Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12.3.2018, <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag/546976>.

²² "Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen", Bundeskanzlerin Angela Merkel im Interview mit Thomas Gutschker und Eckart Lohse, 3.6.2018, <http://www.faz.net/>

15619721. Folgende Zitate ebd.

²³ Hier erinnert die Kanzlerin an ihre Truderinger Bierzeltrede vom 28. Mai 2017 mit dem berühmten Satz: "Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei (...). Und deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen." Zit. nach Annett Meiritz/Anna Reimann/Severin Weiland, Jeder Satz ein Treffer, 29.5.2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1149649.html>.

²⁴ Heiko Maas, Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln, in: *Handelsblatt*, 21.8.2018.

²⁵ BPA, Erklärung von Meseberg, Pressemitteilung, 19.6.2018, <http://www.bundesregierung.de/-1140536>.

²⁶ Vgl. Eurogroup Report to Leaders on EMU Deepening, 4.12.2018, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening>.

²⁷ Vgl. Erklärung des Euro-Gipfels, EURO 503/18, 14.12.2018, <http://www.consilium.europa.eu/media/37599/14-eurosummit-statement-de.pdf>.

²⁸ Für Nachweise vgl. Müller-Brandeck-Bocquet (Anm. 7), S. 30f.

²⁹ Daniela Schwarzer, Das nächste Europa. Die EU als Gestaltungsmacht, in: Stefan Mair/Dirk Messner/Lutz Meyer (Hrsg.), *Deutschland und die Welt 2030*, Berlin 2018, S. 45–53, hier S. 50.

³⁰ Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2), dokumentiert auf dem Blog "Augen Geradeaus!" von Thomas Wiegold: https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2018/06/EI2_LOI.pdf.

³¹ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Katrin Böttger/Matthias Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016, S. 377–392, hier S. 381f.

³² Zit. nach Sylvie Kaufmann, "Ceci n'est pas une armée", in: *Le Monde*, 15.11.2018.

³³ Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament am 13.11.2018 in Straßburg, <http://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-vor-dem-europaeischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538>.

³⁴ Ursula von der Leyen, Den Worten müssen jetzt Taten folgen, 16.11.2018, <https://www.faz.net/-15892744>.

³⁵ Kritisch dazu auch Claudia Major/Christian Mölling, Armée européenne: un projet prématuré, in: *Le Monde*, 27.11.2018; Rudolf G. Adam, Eine Vision, die in die Irre führt, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.12.2018.

³⁶ Vgl. Rede von Außenminister Heiko Maas: "Mut zu Europa – #EuropeUnited", 13.6.2018, <https://bruessel-eu.diplo.de/eu-de/-/1354326>.

³⁷ Vgl. Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Kommission stellt Wege zur Stärkung der globalen Bedeutung des Euro vor, Pressemitteilung, 5.12.2018, https://ec.europa.eu/germany/news/20181205-bedeutung-des-euro_de.

³⁸ Vgl. Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 89 (Frühjahr 2018), Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>.



