

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela; Neyer, Jürgen; Schwarzer, Daniela; Hölscher, Jens; Tomann, Horst

**Article — Published Version**

## EU vor der Zerreißprobe – wie sieht die gemeinsame Zukunft aus?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela; Neyer, Jürgen; Schwarzer, Daniela; Hölscher, Jens; Tomann, Horst (2016) : EU vor der Zerreißprobe – wie sieht die gemeinsame Zukunft aus?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 96, Iss. 6, pp. 383-396, <https://doi.org/10.1007/s10273-016-1988-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/180780>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# EU vor der Zerreißprobe – wie sieht die gemeinsame Zukunft aus?

Innerhalb der Europäischen Union macht sich zunehmend Nationalismus breit. Dies wird sichtbar an der Uneinigkeit über die Flüchtlingspolitik und die Rettungspakete sowie am Stimmengewinn antieuropäischer Parteien. Das Referendum in Großbritannien am 23. Juni steht kurz bevor und es ist nicht ausgeschlossen, dass sich Großbritannien gegen die EU entscheidet. Einig sind sich die Autoren darüber, dass sich die Europäische Union in einer tiefen Krise befindet – auch aufgrund von Mängeln im institutionellen Design, der langjährigen Missachtung der sozialen Dimension und durch das Fehlen von identitätsstiftenden Maßnahmen. Helfen könnte ein Neuanfang – vielleicht durch eine Rückbesinnung auf ein Kerneuropa.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

## Was hält die Europäische Union zusammen?

Im aktuellen vielschichtigen Krisenkontext – von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker als Polykrise bezeichnet – lautet derzeit in der Tat die wichtigste Frage: Was hält die Europäische Union heute zusammen? Beziehungsweise hält sie überhaupt noch etwas zusammen oder ist sie von Zerfall bedroht? Wenn man die Auswirkungen der seit 2010 über die EU hereingebrochenen Polykrise nüchtern betrachtet, so drängt sich der Eindruck auf, dass die zentrifugalen Kräfte heute die zentripetale Logik des bisherigen Integrationsprozesses dominieren und aushebeln. So geht vielerorts die Furcht um, dass das europäische Integrationsprojekt, dass die Europäische Union scheitern könnte. Der mögliche Brexit steht für den Fakt, dass nicht einmal mehr wirtschaftliche Eigeninteressen ausreichend stark und überzeugend sind, um in der EU zu verbleiben. Die Vertreter neo-funktionalistischer oder institutionalistischer integrationstheoretischer Ansätze sind ebenso ratlos wie diejenigen, die auf die vernetzenden und verwebenden Effekte des Multi-Level-Governance-Ansatzes oder auf Europäisierungseffekte in den einzelnen Mitgliedstaaten setzen.

Die jahrzehntelange Vertiefung des Integrationsgeschehens, die beträchtliche Ausweitung des Kompetenzbereichs der europäischen Ebene mit einem gewaltigen Besitzstand, die institutionelle Verdichtung, Demokratisierung und Parlamentarisierung des politischen Systems der EU haben diese Entität sui generis noch immer nicht so weit zu stabilisieren vermocht, dass sie vor dem Zerfall wirksam und nachhaltig gefeit wäre. Doch wenn die EU zerfällt, dann steht sehr viel auf dem Spiel: Europas innerer und äußerer Frieden, sein gemeinsamer Wohlstand, seine Zukunfts- und Überlebensfähigkeit. Daher darf die EU nicht scheitern.

Und so stehen derzeit viele um Europa besorgte Politiker und Bürger fassungslos vor dem destruktiven Spektakel, das auf großer europäischer Bühne gegeben wird, und schauen entsetzt in den „Abgrund“.<sup>1</sup> „Jahrzehnte von europäischer Aufbauarbeit, von Vertragswerken bis hin zum Verfassungsversuch, von europäischem Institutionenbau werden derzeit aufgeribbelt wie ein Strickpullover“, schreibt Ulrike Guérot mit Blick auf den „Trümmerhaufen Europa“.<sup>2</sup>

Eine ehrliche Antwort auf die Frage „Was hält die Europäische Union heute noch zusammen?“ fällt deshalb so schwer, weil sie schmerzt: Denn es ist im Verlauf der Jahrzehnte nicht gelungen, die „Völker Europas“ zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammenzuschweißen. Darin liegt ein historisches Versagen. „In einen Binnenmarkt kann man sich nicht verlieben“, wird Jacques Delors gerne zitiert.<sup>3</sup> Auch Jean Monnets spätes Bekenntnis, dass er die Bedeutung einer gemeinsamen europäischen Identität unterschätzt habe, erhält im heutigen Polykrisen-Kontext eine neue Bedeutung.<sup>4</sup> Es zeigt sich derzeit schonungslos, wie brüchig und wenig belastbar die Fundamente des gemeinsamen Hauses Europa de facto sind, wie dünn und oberflächlich der Firnis der europäischen Einigung.

1 M. Schulz: Wie retten wir die EU vor dem Abgrund?, <http://www.ipg-journal.de/kolumne/artikel/wie-retten-wir-europa-vor-dem-abgrund-1259/> (1.2.2016).

2 U. Guérot: Trümmerhaufen Europa, <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/europa-am-abgrund/artikel/detail/truemmerhaufen-europa-1309/> (1.3.2016).

3 Ebenda.

4 W. van Meurs: Europa und die Eule der Minerva. Retrospektive und Krisennarrative der europäischen Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 52/2015, S. 44.

Weil die Lage so bitter ernst ist, soll zunächst die Eingangsfrage „Was hält die Europäische Union zusammen?“ umformuliert werden in: „Was bedroht derzeit den Zusammenhalt der EU am meisten?“ und anhand dreier Themenfelder ausgeführt werden. Abschließend wird nach Auswegen aus der aktuellen Misere gesucht.

### Der mögliche Brexit

Der ursprünglich aus innenpolitischen Gründen eingegangene Flirt Großbritanniens mit einem Brexit<sup>5</sup> steht exemplarisch für eine politische Ausrichtung, die derzeit wieder vermehrt Anhänger findet: Mit dem Verweis auf die Schweiz und Norwegen, die als Nicht-EU-Mitgliedstaaten in der internationalen Wirtschaft gut dastehen, plädieren viele britische Politiker und Bürger für den nationalen Alleingang. Sich von den Verpflichtungen eines EU-Mitgliedstaates zu befreien, wird als Vorteil, die EU-Mitgliedschaft hingegen als schlimmes, vor allem wirtschaftliches Hemmnis interpretiert; außerdem untergrabe „Brüssel“ die einzelstaatliche Souveränität. Diese Schimäre von Souveränität und autonomer Nationalstaatlichkeit findet in Großbritannien mehr Anhänger als anderswo. So antworteten die Briten auf die Frage: „Wäre unser Land besser für die Zukunft gerüstet, wenn es nicht Mitglied der EU wäre?“ im Herbst 2015 zu 47% mit „stimme zu“. In Deutschland gaben 30% der Befragten die gleiche Antwort, in Frankreich 32%, in Italien erstaunliche 39%.<sup>6</sup>

Die in Großbritannien weit verbreitete Interpretation des Brexit als Chance geht von der Vorstellung aus, man könne auch als Nicht-EU-Mitglied ohne Abstriche von den Vorteilen des gemeinsamen Binnenmarktes profitieren. De facto jedoch ist weder garantiert, dass Großbritannien post Brexit zollfreier Zugang zu den EU-Märkten gewährt wird, noch, dass das Land für ausländische Investoren so attraktiv bliebe wie bisher. Die größte Herausforderung bestünde mit Sicherheit in der Notwendigkeit, mit zahlreichen Drittstaaten neue Handelsabkommen zu schließen. US-Präsident Barack Obama hat bei seiner impliziten „Stay in“-Kampagne im April 2016 eindeutige Worte gefunden; ein Post-Brexit-Großbritannien müsse sich bei eventuellen Neuverhandlungen mit den USA in der Schlange wohl ganz hinten anstellen. Sieht so ein Zugewinn an britischer Autonomie aus?

Im Vorfeld des Referendums vom 23.6.2016 wird hochgradig divergent über die möglichen wirtschaftlichen Folgen des Brexit debattiert. Derzeit scheint das Pendel in Richtung massiver wirtschaftlicher Verluste auszuschlagen, so

dass die pragmatischen Briten wohl für einen Verbleib in der EU votieren werden. Das belegen auch die aktuellsten Umfragen. Aber Obacht, EU-Europa: Selbst wenn die Briten in der EU bleiben, ist ein ungeheuer großer Schaden angedacht. Denn dann gilt der Britannien-Deal, den der Europäische Rat am 18./19.2.2016 beschloss, und der die britische „Sonderstellung“ ausweitet, insbesondere durch das Zugeständnis, dass Großbritannien „nicht zu einer weiteren politischen Integration in die Europäische Union verpflichtet ist“, wie es wörtlich heißt. Damit ist das Gründungsziel, eine „immer engere Union der Völker Europas“ zu schaffen (Art. 1 EU-Vertrag), offiziell aufgegeben. Exakt dies könnte weitere europaskeptische EU-Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ebenfalls „Sonderregelungen“ einzufordern, nach dem Motto: Wenn die Briten das können... Mit einem „Stay in“-Votum der Briten ist der „Zerfaserung“ der EU also keineswegs Einhalt geboten,<sup>7</sup> im Gegenteil: Immense zentripetale Kräfte würden freigesetzt mit großen Gefahren für den künftigen Zusammenhalt der EU.

### Flüchtlingskrise

Der im Sommer 2015 massiv anschwellende Zustrom von schutzsuchenden Menschen hat in der EU ein hochgradig unwürdiges Schauspiel der verweigerter Menschlichkeit und Solidarität, der allenthalben sichtbaren Defizite, Unfähigkeit und Überforderung ausgelöst.<sup>8</sup> „Die Flüchtlingskrise“ ist somit zu einer brandgefährlichen Zerreißprobe für die gesamte EU mutiert; daher ist seit dem Herbst 2015 so häufig wie nie zuvor vom möglichen Scheitern der EU die Rede.<sup>9</sup>

In der Tat entfaltet „die Flüchtlingskrise“ wie kein anderer Bestandteil der aktuellen Polykrise das negative Potenzial, die EU zu sprengen.

- Denn zum einen legt sie schonungslos die lange Geschichte verweigerter Solidarität offen, die in der Logik des Dublin-Abkommens die Last der Migration den Staaten mit EU-Außengrenzen aufbürdet.
- Zweitens steht sie für die langjährige Unwillig- und Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, ein vernünftiges, tragfähiges EU-Migrationsregime aufzubauen.

5 Dazu ausführlich: M. Melcher: Akwardness and Reliability. Die britische Europapolitik von 1997 bis 2013, Marburg 2014, Teil IV.

6 Eurobarometer, Nr. 84, Herbst 2015.

7 N. von Ondarza: Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, SWP-Studie 2012, Berlin 2012.

8 J. Lehmann: Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 52/2015, 21.12.2015, S. 7-11.

9 Vgl. statt vieler: Papst Franziskus: Was ist mit dir los, Europa?, in: Süddeutsche Zeitung vom 7./8.5.2016; J. Fischer: Zeit für Antworten, in: Süddeutsche Zeitung vom 7./8.5.2016; G. Verhofstadt: Si l'Europe n'est pas réformée, elle disparaîtra, in: Le Monde vom 19.5.2016.

- Drittens schließlich offenbart sie den mangelnden Zusammenhalt, ja, die abgrundtiefen Divergenzen, die zwischen den Mitgliedstaaten mit Blick auf zentrale Werte der EU bestehen. Es steht arm gegen reich, Ost gegen West, wenn es darum geht, international und europäisch verankerten Flüchtlingsschutz zu gewähren. Mit der Weigerung der Visegrad-Staaten, die vertragskonform mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschlüsse über ein Quotensystem zur Flüchtlingsverteilung mitzutragen,<sup>10</sup> wird gar die Rechtssicherheit im EU-Entscheidungssystem zur Disposition gestellt. Das hochumstrittene, inzwischen wieder wankende Abkommen mit der Türkei von Anfang 2016 kann diese Gräben allenfalls notdürftig überbrücken.

### Wiedererstarben von Nationalismus und Rechtsextremismus

Seit vielen Jahren schon erodiert ein wichtiges Fundament der europäischen Integration, die Akzeptanz des Einigungsprozesses bei den Bürgern. Allein zwischen 2004 und 2014 ist das Vertrauen der Bürger in die EU von 50% auf 31% gesunken.<sup>11</sup> Verschlechtert hat sich auch die Identifikation der Bürger mit Europa. 2015 identifizierten sich 41% der EU28-Bürger ausschließlich mit ihrer Nationalität, 1995 waren es (im Rahmen der EU15) lediglich 37% gewesen. Mit ihrer Nationalität und Europa bzw. nur mit Europa identifizierten sich damals rund 63% der Befragten; 2015 waren es nur mehr 57% der EU28-Bürger (aber immerhin 62% der Eurozonen-Bürger).<sup>12</sup> Doch mit sinkendem „permissiven Konsensus“<sup>13</sup> wird der EU der Nährboden, die Muttererde entzogen.

Für den Zusammenhalt der EU unmittelbar entscheidend erweist sich aktuell der EU-weit beobachtbare Aufstieg nationalistischer, rechtsextremistischer, europafeindlicher Parteien. Dieser Trend ist seit Längerem wirksam. Doch mit der Wahl zum Europäischen Parlament 2014 stießen diese Kräfte ins Herz Europas vor. Seither und unter dem Druck der Polykrise scheint das Erstarken dieser Kräfte unaufhaltsam, und so feiern Nationalismus und Rechtsextremismus Erfolg auf Erfolg. Dieses Phänomen hat inzwischen nahezu alle 28 EU-Mitgliedstaaten erfasst mit dem vorläufigen Höhepunkt der Präsidentschaftswahl in Österreich vom 22.5.2016, als der FPÖ-Kandidat Norbert Hofer den Sieg nur um Haaresbreite verpasste und sich dem grünen Kandidaten Alexander Van der Bellen geschlagen geben musste. Aber dass sich keiner täusche: Die größte Gefahr für Eu-

<sup>10</sup> Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 22.9.2015.

<sup>11</sup> Eurobarometer, Nr. 83, Frühjahr 2015, S. 108.

<sup>12</sup> Eurobarometer, Nr. 43/1995 und Eurobarometer, Nr. 84, Herbst 2015.

<sup>13</sup> L. Lindberg, S. Scheingold: Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, 1970, S. 41.

### Die Autoren des Zeitgesprächs



**Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet** ist Professorin für Europaforschung und Internationale Beziehungen an der Universität Würzburg.



**Prof. Dr. Jürgen Neyer** lehrt Politikwissenschaft und Sozialwissenschaft an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.



**Dr. Daniela Schwarzer** ist Leiterin des Europaprogramms beim German Marshall Fund of the United States, Berlin.



**Prof. Dr. Jens Hölscher** leitet das Department Accounting, Finance & Economics an der Business School der Bournemouth University in England.



**Prof. em. Dr. Horst Tomann** lehrte bis 2008 Volkswirtschaftslehre und Europäische Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin.

ropa droht derzeit von und in Frankreich mit dem rechtsextremen Front National und einer Marine le Pen.<sup>14</sup>

Selbstredend sind diese Wahlerfolge der extremen Rechten als Zeichen dafür zu verstehen, dass etwas gewaltig schief gelaufen ist in der europäischen Politik. Hier gilt es dringend vielfältige Fehler und Versäumnisse zu beheben. So wäre beispielsweise zu fragen, warum das „soziale“ Europa irgendwie und irgendwann auf der Strecke geblieben ist, so dass sich viele EU-Bürger heute als Verlierer sehen bzw. sich vor Deklassierung fürchten. Doch der fast schon autistische Rückzug ins Nationale ist mit Sicherheit der falsche Weg, um in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts und angesichts des Aufstiegs neuer Mächte bestehen zu können. Weder die Herausforderungen der weltweiten Krisen und Konflikte mit ihren vielfältigen Folgewirkungen wie Terrorismus und Migration noch die staatenübergreifende, übergeordnete Aufgabe der Klimapolitik können auf diese Weise bewältigt werden.

So bleiben die Fragen: Wie kann es sein, dass inmitten des hochentwickelten Europas mit seinen im internationalen Vergleich sozial abgesicherten und hervorragend (aus)gebildeten Bürgern die simplizistischen Politik-Angebote und Parolen der Nationalisten und Extremisten greifen, dass so viele unhaltbare „Märchen“ über die Bedeutung und Reichweite von nationaler Souveränität im 21. Jahrhundert im Umlauf sind, kurz: Wie kann es sein, dass im heutigen EU-Europa beträchtliche Wählermassen den Nationalisten und Extremisten gleich dem legendären Rattenfänger von Hameln hinterherlaufen?

### Wie den Zusammenhalt Europas erneut stärken?

Die derzeit allenthalben mit Entsetzen wahrgenommene Wahrheit lautet: Wenig hält die EU heute zusammen und dies ist als ein krasser Misserfolg aller „weichen“ Bauelemente des bisherigen Integrationsprozesses zu werten. Weder konnte eine gemeinsame Dimension der Solidarität noch der Identität aufgebaut werden. Nicht einmal die als verlässlich verinnerlicht geglaubten Lehren aus Europas kriegerischer Vergangenheit geben ein ausreichend solides Fundament für ein Narrativ über und für ein vereintes Europa ab, das Akzeptanz, Legitimität und Vertrauen schaffen könnte. Auf solch ein Narrativ jedoch ist das im Prinzip voluntaristische Projekt der Einigung Europas letztlich angewiesen. Daher braucht Europa eine groß angelegte Debatte zum Thema „Warum und wozu Europa?“. Den EU-Bürgern

muss das Friedens- und Wohlstandsprojekt Europa aus zeitgeschichtlicher Perspektive erneut erklärt und nahegebracht werden. Dies ist Voraussetzung für die Ausformulierung europäischer Antworten auf die heutigen Herausforderungen.

Was tun? Das Mehrebenensystem EU verfügt glücklicherweise über eine Vielzahl an Akteuren und Möglichkeiten, um den gemeinsamen Zusammenhalt zu befördern und das Integrationsprojekt zu sichern und zu konsolidieren. Dass auf der Ebene der Brüsseler Institutionen noch „viel Luft nach oben“ ist, dass ihre Performanz in jeglicher Hinsicht gesteigert werden muss und kann, ist hinlänglich bekannt. Angesichts der nationalistischen Herausforderungen sind derzeit jedoch vor allem die 28 Mitgliedstaaten gefordert, um wieder Vertrauen für Europa zu schaffen. Es muss endlich Schluss sein mit dem allgegenwärtigen Konkurrenzkampf zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten, der meist zulasten der EU ausgeht.

Angesichts der faktischen Distanzierung sowohl Großbritanniens als auch der Visegrad-Staaten gilt es zur mittel- und langfristigen Absicherung des Integrationsprojektes ein tragfähiges Zukunftskonzept zu entfalten. Dies kann nach den jahrzehntelangen Erfahrungen de facto nur in Richtung eines Europas der konzentrischen Kreise gehen, mit einem Kerneuropa im Zentrum. Nach dem heutigen Stand der Dinge wird sich die zentrale Frage darum drehen, ob die gesamte Eurozone zu diesem engsten Kreis gehören wird und kann, oder ob das künftige Kerneuropa eine Mischung der heutigen „Ins“ und Pre-Ins“ sein wird.<sup>15</sup>

Bei Entwurf und Durchsetzung dieses Kerneuropas der Willigen – so sei das Zukunftsprojekt unter bewusster Offenhaltung seiner möglichen Mitglieder vorläufig genannt – kommt Deutschland und Frankreich aus geschichtlichen und strukturellen Gründen eine herausragend wichtige Rolle zu.<sup>16</sup> Es bleibt die Frage, ob Frankreich derzeit zu solch einem proeuropäischen Kraftakt fähig ist. Aus deutscher Sicht aber gilt noch immer Helmut Schmidts Diktum: „Ohne Frankreich ist alles nichts“. Alleine kann Deutschland den künftigen Zusammenhalt Europas nicht gewährleisten. Oder steht sonst noch jemand bereit, um zu helfen? So möge uns die Geschichte gnädig sein und uns Zeit schenken – bis 2017. Bis dahin müssen alle gut vorbereitet sein für das Projekt „Rettung und Erhalt der EU“, alle Europäer, Politiker und Bürger, wir alle.

<sup>14</sup> Im ersten Wahlgang der französischen Präsidentschaftswahlen 2017 wird die FN-Chefin Marine le Pen angesichts der Vielzahl an Kandidaten aus den „klassischen“ Parteien höchstwahrscheinlich am besten abschneiden. Obwohl sehr wenig dafür spricht, dass sie die darauf folgende Stichwahl gewinnen könnte, ist die französische Politik bereits heute gelähmt.

<sup>15</sup> „Ins“ sind aktuelle, „Pre-Ins“ künftige Mitglieder der Eurozone.

<sup>16</sup> Vgl. dazu statt vieler aktuell: W. Schäuble, M. Sapin: Anders gemeinsam. Ein deutsch-französisches Gespräch, Hamburg 2016.



Jürgen Neyer

## Für eine Neugründung Europas

Es ist heute nötiger denn je, dass Frankreich und Deutschland eng zusammenarbeiten. Die Europäische Union ist in der vielleicht tiefsten Krise ihrer Geschichte. Jeder denkbare Ausweg setzt eine abgestimmte Initiative von Frankreich und Deutschland voraus. Beide Staaten zusammen lassen sich, in Abwandlung eines Zitates des ehemaligen polnischen Außenministers Sikorski, als die „indispensable driver of Europe“ verstehen. Ohne ihre enge Zusammenarbeit lässt sich in und mit Europa kein Staat machen. Die deutsche quasi-hegemoniale Politik der letzten Jahre hat genauso hohen politischen Schaden angerichtet wie die französische Unfähigkeit, eine positive Vision für die notwendigen Wirtschafts- und Sozialreformen zu entwickeln. Nur wenn beide Staaten zusammen eine gemeinsame Idee der Zukunft Europas entwickeln, wird das Integrationsprojekt seine Krise überwinden können.

Eine neue deutsch-französische Initiative könnte an dem Vorschlag ansetzen, den die beiden Wirtschaftsminister Emmanuel Macron und Sigmar Gabriel im Sommer 2015 zur Etablierung einer europäischen Wirtschaftsregierung für den Euroraum gemacht haben. Diese neue Instanz sollte mit eigenem Budget und Kompetenzen in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgestattet sein und durch eine spezifische Kammer des Europäischen Parlaments kontrolliert werden. Sie würde über Mittel für Investitionen in gemeinsame Anliegen verfügen und über zulässige Abweichungen von der Umsetzung der Maastricht-Kriterien entscheiden können.

Dieser Vorschlag hat erstaunlicherweise bisher wenig Resonanz in den Medien und der deutschen Politik gefunden. Er stellt eine mutige Antwort auf die strukturellen Probleme Europas dar, die von der deutschen Politik sehr ernst genommen werden sollte. Es ist von elementarer Bedeutung für Europa und damit auch im deutschen Interesse, dass der aktuelle Krisendiskurs nicht einseitig als Bedrohung Europas missverstanden, sondern als Gelegenheitsfenster für die Gestaltung eines besseren Europas begriffen wird. Es kann uns nichts Schlimmeres passieren, als dass wir den Populisten das Feld der Gestaltung der europäischen Zukunft überlassen.

### Stand der Dinge

Ein großer Schritt nach vorne ist so wichtig, weil die Verfassung Europas heute so schlecht ist. In allen drängenden Politikfeldern versagt Europa vor seinen Herausforderungen. Es ist weder in der Lage, eine kohärente europaweite Finanzpolitik zu formulieren, noch findet es einen gemeinsamen Nenner, um die vor vielen Jahren schon angekündigte soziale Dimension zu entwickeln. Zwischen den Mitgliedstaaten

gibt es zudem tiefgreifende und politisch-kulturell verwurzelte Differenzen über die Rolle des Staates in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Frankreich träumt auch weiterhin von einer kommissarisch verwalteten europäischen Wirtschaftspolitik, während Deutschland deren Rolle am liebsten auf die eines Hüters des freien Wettbewerbs beschränkt hätte. In den mediterranen Staaten stößt das deutsche Verständnis von solider Finanzpolitik auf genauso viel Ablehnung wie das Verlangen nach tiefgreifenden strukturellen Reformen die Politikfähigkeit Frankreichs, Griechenlands, Spaniens und Italiens offensichtlich überfordert. In allen mediterranen Staaten werden Forderungen nach einer höheren ökonomischen Solidarität erhoben: Das kommt in den von Deutschland abgelehnten Politiken der Nullzinspolitik der EZB, höheren deutschen Staatsausgaben und der Einführung von Eurobonds zum Ausdruck.

In der Sozialpolitik sieht das Bild noch dramatischer aus. Während Europa insgesamt zwar langsam, aber stetig an Wohlstand gewinnt, schafft der liberale Wirtschaftsraum einen Kontext, in dem die Einkommensschere immer weiter aufgeht. Die Unternehmensgewinne steigen genauso wie die Mehrwertsteuer, während die Unternehmensbesteuerung rückläufig ist. Die Reichen werden reicher und ein immer größerer Anteil der Europäer verarmt. Überzeugende europäische Antworten auf diese Herausforderung finden sich nicht. Die „soziale Dimension“, mit der einst der Binnenmarkt den Europäern versprochen wurde, ist niemals eingelöst worden. Nach wie vor bleiben alle Versuche, die Unternehmensbesteuerung zu harmonisieren, in den Mühlen der europäischen Politik stecken. Diese Asymmetrie zwischen marktschaffenden und marktkorrigierenden Maßnahmen wird im Wesentlichen dadurch verursacht, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten unwillig sind, der EU hinreichend eigenständige finanzielle Ressourcen zuzuweisen, um etwa eine europäische Arbeitslosenversicherung, eine groß angelegte Bildungsoffensive oder ein Mindesteinkommen zu garantieren. Die Mitgliedstaaten hüten eifersüchtig alle Kompetenzen, die ihnen die politische Loyalität ihrer Bürger zu garantieren versprechen, und missbrauchen die EU als Instrument der liberalistisch verkürzten Marktpolitik.

Diese Defekte Europas sind altbekannt und wurden von Autoren wie Fritz Scharpf und Wolfgang Streeck oft beschrieben.<sup>1</sup> Ihre dramatische Zuspitzung finden sie in der Unfähigkeit

1 F. W. Scharpf: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 9. Jg. (2011), Nr. 2, S. 163-198; W. Streeck, L. Elsässer: Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland, MPIfG Discussion Paper, Nr. 14/17, 2014.

keit Europas, in der Außen- und Migrationspolitik mit einer Stimme zu sprechen. Angefangen bei der politisch rücksichtslosen Umsetzung des North-Stream-Vorhabens seitens Deutschlands über die vollständige Abwesenheit Europas im Irak und in Syrien und bis hin zu den Dissonanzen in der Russlandpolitik zeigt Europa ein Bild der Uneinigkeit: einzelstaatliche Politiken und minilaterale Kooperationen einzelner Staaten, wohin man blickt. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Mogherini glänzt durch eine Mischung aus Abwesenheit und Irrelevanz. Und wenn sie sich dann mal zu Wort meldet, wird sie von den Mitgliedstaaten geflissentlich überhört.

Die aktuelle Migrationskrise setzt dem Ganzen die Krone auf. Deutschland verfolgte bis vor kurzem eine moralisch angeleitete Politik der Grenzöffnung, die allerdings weder mit seinen Anrainerstaaten abgesprochen noch im Einklang mit europäischem Recht war. Ungarn, Kroatien, Österreich und eine Reihe anderer Staaten reagierten hierauf mit ebenso wenig europäisch abgesprochenen Politiken der einseitigen Grenzschießung, die wiederum dazu führten, dass die Last der Migrationsbearbeitung einseitig in Griechenland anfiel und sich jetzt während des Sommers wohl nach Italien ausbreiten dürfte. Die Schließung des Brenners und damit einer der historisch bedeutsamsten Grenzen Europas ist wohl nicht mehr aufzuhalten. Die aktuelle Politik Deutschlands, einen Ausweg aus der Krise im Rahmen eines Abkommens zwischen der Türkei und der EU über die Rücknahme von Flüchtlingen zu finden, ist nichts weniger als zynisch. Hier wird keine Problemlösung, sondern eine bloße Problemverlagerung betrieben.

Unterm Strich sprechen diese vier großen Baustellen Europas alle dieselbe Sprache. Die Aufgaben Europas sind weit über diejenigen einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hinausgewachsen, ohne dass aber seine politischen Strukturen und damit seine Handlungsfähigkeit mitgewachsen wären. Nach wie vor müssen alle politisch bedeutsamen Entscheidungen durch das Nadelöhr des Europäischen Rates, das von 28 politisch-kulturell höchst unterschiedlichen Mitgliedstaaten nicht nur kontrolliert, sondern faktisch verschlossen wird. Europa versagt damit fast zwangsläufig vor seinen Herausforderungen.

Es kann daher auch nicht erstaunen, dass nationalistische Parteien überall in Europa großen Zulauf haben. Angefangen bei der Koalition zwischen der linken Syriza und der rechten ANEL in Griechenland über die offen populistische PODEMOS in Spanien, die Fünf-Sterne-Bewegung in Italien, den hohen Zulauf für den Front National in Frankreich und die UKIP in Großbritannien und bis hin zu den Schwedendemokraten, den Wahren Finnen, der Alternative für Deutschland (AfD) und wie sie alle heißen kommt überall das gleiche Bild zum Ausdruck: Europa hat sich aufgrund seines politi-

schen Versagens vor den großen Herausforderungen selbst weidwund geschossen und dem Nationalismus weit die Türen geöffnet. Es fordert geradezu dazu auf, populistisch ausgenutzt zu werden. Die Mitgliedstaaten dürfen sich über diesen unwillkommenen Gast jetzt nicht wundern.

## Europa in 20 Jahren

Wenn sich die aktuellen Entwicklungen weiter fortsetzen, dann wird Europa in 20 Jahren ein Projekt der Vergangenheit sein. Der Einfluss der nationalistischen Parteien wird weiter steigen und die Einigungsfähigkeit der gemeinsamen Institutionen wird weiter abnehmen. Illiberales Denken wird dominanter werden und die etablierten Parteien in ganz Europa vor sich her treiben. Schon heute ist zu sehen, dass die CDU/CSU unter dem Einfluss der AfD weiter nach rechts rückt und dass die ohnehin schon kaum bewegungsfähige französische Politik vor der Schlange Le Pen in Schockstarre verfällt. An europafreundliche Reformen ist hier kaum noch zu denken.

Für die Bearbeitung der drängendsten Probleme Europas wäre eine derartige Entwicklung verheerend. In der Finanzpolitik Südeuropas dürfte der Widerstand gegen das empfundene Diktat der deutschen Austeritätspolitik zunehmen und die Bereitschaft zur Umsetzung von Reformen weiter abnehmen. Populistische Regierungen haben wenig politischen Spielraum, die Vorgaben Brüssels innenpolitisch umzusetzen. Deutschland würde dann genötigt werden, immer weitere und immer umfangreichere Kredite zur Verfügung zu stellen, um den Zusammenbruch der gemeinsamen Währung zu vermeiden. Das wiederum würde im Bundestag langfristig kaum auf viel Entgegenkommen seitens einer zunehmend von rechts bedrängten Parlamentsmehrheit stoßen. Der Zusammenbruch der gemeinsamen Währung wäre dann nur noch eine Frage der Zeit. Nachbarn würden sich zunehmend als Gläubiger und Schuldner wahrnehmen, und an die Stelle eines politischen Diskurses der Verständigung träte der Streit der Vorhaltungen.

Wenn die sozialen Verwerfungen in den mediterranen Staaten weiter zunehmen oder auch nur keine überzeugende europäische Antwort finden, dann ist ebenfalls zu befürchten, dass die Idee der vier Grundfreiheiten und damit der normative Kern Europas beschädigt werden. Es war eine der großen Einsichten der Nachkriegszeit, dass die Versöhnung der Menschen mit der Marktwirtschaft nur unter sozial ausgewogenen Vorzeichen gelingen kann. Alle marktwirtschaftlich verfassten Staaten Europas legten daher nach dem Krieg sozialstaatliche Programme auf und versuchten, eine faire Balance zwischen Kapital und Arbeit zu institutionalisieren. Die Lehre, dass Marktwirtschaft und eine nachhaltige Sozialpolitik zwei untrennbare Seiten einer Medaille sind, scheint heute in Vergessenheit geraten zu

sein. Sollte sich dieses nicht grundlegend ändern, dann ist auch nicht davon auszugehen, dass die unterschiedlichen nationalen Populismen in Europa sich den liberalen Prinzipien des freien Marktes weiter verbunden zeigen werden. Die Betonung der Bedürfnisse des eigenen „Volkes“ wird dann an die Stelle der gemeinschaftlichen Wirtschaftsintegration treten. Der ungezähmte Liberalismus frisst sich selbst – und den gemeinsamen Markt der Europäischen Union gleich mit.

Auch die Migrationskrise hat das Potenzial, Europa weiter auseinanderzutreiben. Ihre Sprengkraft liegt nicht nur in der unverhohlenen Unilateralität der Politiken aller Mitgliedstaaten und dem völligen Missachten des europäischen Rechtsbestandes. Der politische Streit zwischen den Mitgliedstaaten über eine vermeintliche moralische Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen hat vielmehr deutlich gemacht, dass in Europa sehr unterschiedliche und politisch kaum miteinander vereinbare Vorstellungen über den Wesenskern Europas bestehen. Auf der einen Seite findet sich die Position der deutschen Regierung, die eine europäische Solidarität einfordert und die EU ganz offensichtlich als einen moralisch relevanten Raum betrachtet. Europa muss demzufolge als Wertegemeinschaft verstanden werden und aus Gründen der Gerechtigkeit eine faire Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten umsetzen. Demgegenüber steht eine mittel- und osteuropäische Position, die dieses Ansinnen wahlweise als Ausdruck von Doppelmoral oder als moralischen Imperialismus versteht. Osteuropa ist aufgrund seiner jüngeren Vergangenheit nachhaltig skeptisch gegenüber allen Versuchen der moralischen Aufladung von Politik. Wer jahrzehntelang hohle politische Rhetorik aus Moskau erdulden musste, mag heute keine Vorhaltungen aus Berlin hören.

Derartige fundamentale Differenzen sind im Rahmen der etablierten europäischen Verfahren nicht auflösbar. Sie lassen sich letztlich politisch nur im Modus des politischen Streits und des Durchsetzens der einen Seite gegen die andere auflösen. Derartige politische Auseinandersetzungen sind in einer Demokratie nicht außergewöhnlich und werden über die Medien und andere Infrastrukturen der Demokratie klein gearbeitet. Im Kontext der europäischen Politik und ihrer mangelhaften Institutionen bedeutet Streit allerdings etwas ganz anderes: die Rückkehr der internationalen Politik nach Europa und das Wiederentstehen all ihrer Konflikte und Auseinandersetzungen. Europa droht über das Scheitern einer gemeinsamen Außen- und Sicherheits- sowie Migrationspolitik wieder dort anzukommen, wo es vor 60 Jahren begonnen hat: in der Anarchie der internationalen Staatenwelt.

Unterm Strich ergibt sich hier ein eindeutiges Bild: Europa droht an seinen zu engen institutionellen Kleidern und sei-

ner mangelnden Politikfähigkeit zu ersticken. Was zu Zeiten der reinen Wirtschaftsintegration mal nötig und richtig war, um den Frieden zwischen Frankreich und Deutschland zu stabilisieren, ist heute zu einer Zwangsjacke geworden, die Europa seine Zukunft zu rauben droht.

### Europas Neugründung

Europa wird nur dann aus seiner großen Krise als eine bessere und politisch zukunftsfähige Gemeinschaft erstehen, wenn es das nachholt, was es in der Vergangenheit versäumt hat. Es bedarf heute einer Neugründung Europas auf der Basis einer deutsch-französischen Initiative, die seine Handlungsfähigkeit in dem Ausmaß etabliert, das seinen Herausforderungen entspricht. Hierzu gehören Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene im Bereich der Wirtschaft, der Finanzen und der Migrationspolitik und die umfassende Einführung von Mehrheitsverfahren. Es braucht eine europäische Kompetenz zum Eingriff in nationale Haushalte sowie zur Gestaltung von umverteilenden Regelungen analog zum deutschen Länderfinanzausgleich. Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung und ein an nationale Kaufkraftunterschiede angepasstes europäisches Mindesteinkommen gehören hier ebenfalls dazu. Erst auf der Basis eines nicht nur geteilten Wirtschaftsraumes, sondern eben auch eines gemeinsamen Sozialraumes entstehen die Vorbedingungen wechselseitigen Entstehens füreinander. Das ist wiederum die Vorbedingung für eine gemeinsame Migrations- sowie Außen- und Sicherheitspolitik. Alle diese Integrationsschritte erfordern letztlich einen großen Schritt in Richtung auf eine Demokratisierung und damit die weitreichende Stärkung des Europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente.

Es wäre sehr wünschenswert, wenn eine derartige Initiative von Polen mitgetragen und die alte Idee des Weimarer Dreiecks mit Leben gefüllt würde. Die aktuelle politische Lage in Polen lässt das allerdings als eher unwahrscheinlich erscheinen. Europa kann und darf jedoch nicht darauf warten, dass alle Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit einer Neugründung überzeugt sind. Wir müssen akzeptieren, dass allen denjenigen Staaten, die diesen Schritt nicht mitgehen wollen, die Freiheit gelassen wird, eigene Wege zu beschreiten. Die alte Idee des Kerneuropas, das um Frankreich und Deutschland zentriert ist, muss daher wiederbelebt und gleichzeitig ihres technokratischen Charakters entkleidet werden. Es ist hierfür von zentraler Bedeutung, dass Deutschland sich seiner politischen Verantwortung für Europa besinnt und dabei mithilft, die Idee einer Neugründung Europas zu revitalisieren. Andernfalls droht das europäische Projekt von den Rechtspopulisten gekapert und gegen die Wand des Illiberalismus gefahren zu werden.



Daniela Schwarzer

## Desintegration und Differenzierung – auf dem Weg zu einem anderen Europa

Spätestens seit Beginn der Krisen im Euroraum vor mehr als acht Jahren haben sich Themen auf die europäische Tagesordnung gedrängt, die zuvor der Diskussion unter größten Euroskeptikern vorbehalten waren. Viele, die heute über Europa debattieren, befürchten Krisen, Kritik und Kernschmelze. Die Europäische Union hat sich verändert. Desintegration erscheint möglich, Differenzierung als einziger Weg, Europa weiterzudenken. Grund hierfür sind eine Reihe von Krisen im Inneren, die Disfunktionalitäten des europäischen Systems sichtbar gemacht haben, äußere Herausforderungen, aber auch gesellschaftliche und politische Entwicklungen im tiefen Inneren ihrer Mitgliedstaaten und globale Trends, die auch vor Europa nicht Halt machen.

In der Debatte über die Zukunft der EU überwiegen seit einigen Jahren die Szenarien und Warnungen vor einem möglichen Zerfall, oder zumindest der Erosion und substanziellen Schwächung der Gemeinschaft. Und doch ergibt sich bei weitem kein einheitliches Bild des Standes der Integration und ihrer Zukunft. Je nachdem auf welche Herausforderung und die jeweilige politische Antwort sich die Aufmerksamkeit richtet, fällt die Einschätzung der integrativen und desintegrativen Entwicklungen unterschiedlich aus. Wer seine Aufmerksamkeit auf die Migrationskrise und die politische Polarisierung rund um die Frage eines europäischen Ansatzes in der Flüchtlings- und Asylpolitik fokussiert und den Argumenten lauter werdender Populisten zuhört, sieht den europäischen Zusammenhalt schwinden und die europäische Wertebasis bröckeln. Für diejenigen, die auf die Vertiefung der Eurozone seit Beginn der Finanzkrise blicken, scheint Europa enger zusammenzuwachsen, selbst wenn das Risiko einer weiteren Krisenverschärfung besteht. Vielleicht aber ist die EU auch auf dem Weg, sich Schritt für Schritt in etwas Neues zu verwandeln.

### Das Ende der Linearität

Es ist nicht das erste Mal, dass Europa sich auf einem Integrationsweg in unbekannte Fahrwasser begibt. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges ist es jedoch das erste Mal, dass Bewegung in der Gemeinschaft nicht automatisch mit Fortschritt gleichzusetzen ist. Dass Desintegration, im besten Fall wachsende Differenzierung, als wahrscheinliche Zukunft erscheinen, ist neu für ein Integrationsvorhaben, dessen Entwicklung über Jahrzehnte auf der Annahme von Linearität und Symmetrie basierte.

Natürlich war der Integrationsfortschritt nicht immer kontinuierlich. Immer wieder gab es in der Geschichte der Integration Krisen und Turbulenzen, die zu vergleichsweise kurzen Phasen der Stagnation führten. Die Linearität des Prozesses beendeten sie jedoch lange nicht. Die Wissenschaft von der europäischen Integration entwickelte Modelle, die diese Prozesse und auch die Bereiche vertiefter Integration beschreiben und erklären sollten. Manche dieser Modelle konzentrierten sich auf Interaktions- und Verhandlungsmodellierung, andere auf die Herausbildung von Werten und Identitäten, wiederum andere auf die Bedeutung von Institutionen, Spillovers und Pfadabhängigkeiten. Viele schlossen Voraussagen ein, wie Europa sich weiterentwickeln würde – aus Sicht mancher Theorien war die Europäische Union auf dem Weg in eine Föderation. Heute zeigt sich, dass sowohl Wissenschaft als auch politische Praxis die Möglichkeit von Desintegration unterschätzt haben und sich schwer damit tun, das Phänomen in die politische Strategieentwicklung und die theoretische Modellierung einzubeziehen.

### Ziele der Integration

Bereits mehrmals änderte sich über die Jahrzehnte die Art, wie Europäer das Ziel des eigenen Integrationsprojekts bezeichneten. Die europäische Integration begann mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren. Der Vertrag von Maastricht gründete die Europäische Union mit Unionsbürgerschaft und gab als Ziel die „immer tiefer werdende Gemeinschaft“ vor, ein Paradigma, das Großbritannien in seinen Verhandlungen um einen Sonderstatus im Vorfeld des Brexit-Referendums infrage stellte. Von 2002 bis 2003 handelte ein Europäischer Konvent gar eine Europäische Verfassung aus.

Diese war aus Sicht vieler Beobachter bemerkenswert, weil sie durch ihre Namensgebung bewusst die angestrebte politische Identität der Gemeinschaft benannte. Die Realität belehrte Entscheidungsträger und Beobachter jedoch, dass diese Zielsetzung keinen breiten politischen und gesellschaftlichen Rückhalt hatte. Spätestens die Negativvoten in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 zum Vertrag über eine Verfassung für Europa machten deutlich, dass die Bevölkerung einiger weniger Mitgliedstaaten bereit war, Vertiefungsschritte zu stoppen. Mit der Diskussion um Brexit und Grexit wurde indes klar, dass Mitgliedschaft in der EU bzw. Eurozone umkehrbar ist, auch wenn

für einen Austritt aus der EWU keine Vertragsgrundlage besteht.<sup>1</sup> Was ist passiert?

Über Jahrzehnte bedeutete europäische Integration eine Vertiefung der Zusammenarbeit in bereits bestehenden Bereichen bis hin zur Aufgabe von Souveränität an die europäische Ebene. Sie bedeutete auch eine Ausweitung der Zusammenarbeit in immer neue Politikfelder und den Aufbau von Institutionen und Entscheidungsmechanismen mit zunehmend supranationalen Elementen. Begleitet wurde dies von Maßnahmen zur tieferen Integration von Märkten vor allem im Bereich der Waren und Finanzen. Auch die Unterstützung einer höheren grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern, Studierenden und anderen Bevölkerungsgruppen sowie von grenzüberschreitender Kommunikation, Vernetzung und Identitätsbildung sind Teil der Politik. Entsprechend der Idee eines der Gründungsväter Europas, Jean Monnet, wurde der Aufbau der von ihm angestrebten „Vereinigten Staaten von Europa“ durch einen inkrementellen Prozess vorangebracht, der neben der wachsenden politischen und wirtschaftlichen Verflechtung der Nationalstaaten auch die Verflechtungen auf der gesellschaftlichen Ebene anstrebt. Über die sektorale Integration (zunächst im Bereich von Kohle und Stahl) und die Schaffung von ersten politischen Institutionen sollten relevante Schritte hin zu einer tiefen wirtschaftlichen und politischen Integration und Harmonisierung gemacht werden. Über Jahrzehnte stützten diesen Prozess parallel verlaufende Entwicklungen: Intensivere Handelsbeziehungen, technologischer Fortschritt, Wirtschaftswachstum und ein höheres Sozialleistungsniveau sowie relative politische Stabilität gingen einher mit einer fortschreitenden europäischen Integration, die in vielerlei Hinsicht als Garant für die positiven Entwicklungen auf mitgliedstaatlicher Ebene galt.

### Wachsende Interessensdivergenzen

Je komplexer und größer die EU indes wurde, desto klarer wurden auch die Grenzen dieser Politik, die auf erwarteten funktionalen Spillover-Effekten basierte. Es wurde immer schwieriger, durch Paketdeals und Kompensationsleistungen unterschiedliche Interessen und Vorstellungen der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen, um die Vertiefung der Integration voranzubringen und diese auf weitere Bereiche auszudehnen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Bedrohungen der nationalen Souveränität wahrgenommen werden und für Kritik und Gegenbewegungen in einzelnen Mitgliedstaaten sorgen.

Das Argument, dass aufgrund von vollzogenen Entgrenzungsprozessen – etwa durch die Globalisierung im Bereich der Wirtschaft, Finanzen und Daten sowie zunehmende, grenz-

überschreitende Sicherheitsrisiken – gemeinsames Handeln in der EU viel eher eine Chance zur Rückgewinnung von souveränem Handlungsspielraum bietet, als dass es eine Bedrohung von nationaler Souveränität darstellt, gewann wenig Rückhalt. Die Haltung vieler Akteure, insbesondere der lauter werdenden Anti-EU-Populisten, basiert bewusst oder unbewusst auf einer weitreichenden Souveränitätsillusion.

### Treiber von Desintegration und Differenzierung verstehen

Sucht man nach den Erklärungen und den Treibern für die wachsende Differenzierung und Gefahr der Desintegration in der Europäischen Union, stößt man auf ähnliche Variablen. Dies sind etwa populistische Parteien, ein Wegbrechen der öffentlichen Unterstützung für den Integrationsprozess, neue Krisenphasen, auch im Finanzsektor und der Wirtschaft. Durch die aktuellen Krisen sind Polarisierungen, grob gesagt etwa zwischen Nord und Süd oder auch Schuldner und Gläubigern, Arm und Reich, aufgebrochen: über den Umgang mit der Eurokrise, oder auch zwischen Ost und West über die Flüchtlingskrise, Fragen gesellschaftlicher Offenheit und Maßstäben für nationale Demokratien. Diese groben Dichotomien tragen bei einem genauen Blick indes nicht. Die sich gegenüberstehenden Gruppen sind viel heterogener, als die geografische Clusterung es vermuten lässt, und die Gruppen von gleichorientierten Staaten sind weniger durch gleiche wirtschaftliche, politische oder kulturelle Parameter und Institutionen geprägt, als durch normative Positionen und die Bereitschaft, für ihre Realisierung einen mehr oder weniger hohen Preis zu zahlen.

Hinzu kommen die immer offensichtlicheren Herausforderungen im institutionellen Entscheidungssystem der EU. Wenngleich gerade im Management der Eurokrisen immer wieder auch institutionelle Reformen auf den Weg gebracht wurden, die die Eurozone tatsächlich krisenresilienter machen, und auch auf allen Governance-Ebenen Neuerungen durchgesetzt wurden, droht das europäische Entscheidungssystem an der Komplexität der Machtverteilung und Entscheidungsfindung im Mehrebenensystem zu scheitern.

Im Ergebnis ist das Vertrauen in Institutionen auf allen Ebenen gesunken, und populistische Bewegungen und -parteien, die wahlweise xenophobische, anti-europäische, Anti-Eliten- und Anti-System-Positionen vertreten, sind auf dem Vormarsch. Diese fördern die Wahrnehmung, dass zwischen den Staaten starke Interessensdivergenzen bestehen, die zuweilen als unüberbrückbar dargestellt werden.

### Neue Formen der Differenzierung

Dass bei einer größeren und heterogeneren Gruppe unweigerlich größere Interessensdivergenzen bestehen, erklärt,

<sup>1</sup> Anders ist dies für einen Austritt aus der EU, der auf Grundlage von Art. 50 EUV erfolgen kann.

warum die Idee einer zunehmenden Differenzierung eine wichtige Dimension im fortschreitenden Integrationsprozess wurde. Über die Zeit haben sich die Parameter der Differenzierung verändert. Zunächst bestand Differenzierung darin, einzelne Staaten von Vertiefungsschritten auszunehmen, die andere EU-Mitgliedstaaten gemeinsam vollziehen wollten. Dies galt etwa für Großbritannien und Dänemark, die Opt-outs aus der Europäischen Währungsunion verhandelten. Zudem wurde Differenzierung vornehmlich als temporäre Maßnahme gesehen. Nach einer gewissen Übergangsphase, so war die Annahme, würden alle EU-Staaten nach nicht allzu langer Zeit wieder auf dem gleichen Integrationsstand sein. So sah der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, noch vor, dass alle EU-Staaten den Euro als Währung einführen würden. Heute, 17 Jahre nach Beginn der Währungsunion, gilt dies als sehr unwahrscheinlich, und ausdifferenzierte Entscheidungsregeln im Bereich der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung tragen dieser Tatsache ebenso Rechnung wie die Schaffung der Eurogruppe, des Eurozonen-Gipfels und des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), der Liquiditätshilfen ausschließlich an Eurozonen-Mitgliedstaaten vergibt.

Seit dem Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, hat die Differenzierung eine explizite Primärrechtsgrundlage. Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten schneller und weiter voranschreiten als die übrigen Mitglieder. Der Lissabon-Vertrag von 2009 erhöhte die Anwendbarkeit der Regeln, indem das nötige Quorum von 50% auf neun Staaten gesenkt wurde. Seither wurde das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit in drei Bereichen angewendet, in denen die EU insgesamt nicht einigungsfähig war: bei der Finanztransaktionssteuer (2013), beim einheitlichen Patentschutz (2011) und im Ehescheidungsrecht (2010). Bei der verstärkten Zusammenarbeit, die den Besitzstand der EU achten muss, werden die EU-Institutionen einbezogen: Die Kommission unterbreitet einen Vorschlag, der vom Rat beschlossen werden muss, das Parlament wird beteiligt.

Die fortschreitende EU-Erweiterung hat auch für eine weitere Ausdifferenzierung in informellerer Form gesorgt. Durch die wachsende Anzahl der Mitgliedstaaten, die heute 28 beträgt,<sup>2</sup> entstand innerhalb der EU auch mehr Spielraum für eine geografische Ausdifferenzierung. Eine engere Zusammenarbeit in Kleingruppen, aber auch die Stärkung

regionaler Ansätze, etwa in Form von europäischen Makro-Regionen, sind heute Teil der europäischen Realität.

### Differenzierung und Desintegration

Je mehr differenzierte Formen der Zusammenarbeit eingesetzt werden, desto komplexer und unübersichtlicher wird die Entscheidungsfindung in der EU. Zu viele, überlappende Gruppen und eine wachsende Zahl von unterschiedlichen Abstimmungsforen und Modi sorgen für Intransparenz. Es besteht die Gefahr, dass Kleingruppen von Staaten gegeneinander arbeiten oder gar als Blockadekräfte im Ringen um gemeinsame europäische Lösungen auftreten. Geht Differenzierung mit mehr Intergouvernementalismus statt Gemeinschaftsverfahren einher, werden zudem die EU-Institutionen in ihrer wichtigen Konsensbildungsrolle geschwächt. Obwohl Differenzierung in vielen Fällen effizient erscheint und Fortschritt ermöglicht, besteht die Gefahr, dass als un-intendierter Nebeneffekt die Kohäsion und Kohärenz der Gemeinschaft untergraben wird. Geschieht dies, kann Differenzierung zu Desintegration führen und damit das europäische Projekt schwächen.

Gleichzeitig aber kann Differenzierung auch als letzte Chance gesehen werden, um einen Austritt oder gar ein Auseinanderbrechen der Gemeinschaft zu verhindern. Hierfür haben die Verhandlungen mit Großbritannien einen Präzedenzfall geschaffen. Die britische Regierung wollte ihren Sonderstatus in der EU ausbauen und hat sich entschieden, das Verhandlungsergebnis der Bevölkerung in einem Referendum vorzulegen. Im Falle eines Verbleibs Großbritanniens in der EU besteht die Möglichkeit, dass aus anderen EU-Staaten Forderungen laut werden, einen ähnlichen „Deal“ zu bekommen und auch entlang nationaler Interessen definierte Desintegrationsschritte zu verhandeln.

Aber auch im Falle einer Exit-Entscheidung im britischen Referendum kann es zu weiterer Differenzierung kommen. Sie würde in diesem Fall mit Desintegration eines Mitgliedstaates einhergehen: Wenn Großbritannien auf der Basis von Art. 50 EUV den Antrag auf Austrittsverhandlungen stellt, ist es wahrscheinlich, dass im gleichen Zuge Wege und Möglichkeiten gesucht werden, um das Land weiter eng an die EU zu binden, denn für beide Seiten wäre ein radikales Kappen der Verbindungen zwischen Großbritannien und der EU mit zu hohen Kosten verbunden. Zu erwarten wäre also eine neue Diskussion über eine differenzierte Anbindung, um die Kosten der Desintegration zu reduzieren.

Auch ungeachtet der Diskussion um Großbritannien hat das Nachdenken über differenzierte Anbindungsformen einen hohen Wert für die EU und einige Partnerstaaten. Dies gilt etwa für Beitrittskandidaten, die auf absehbare Zeit nicht Mitglied der EU sein werden, aber die für die Lösung ge-

<sup>2</sup> Die Erweiterungen der EU vollzogen sich folgendermaßen: Gründungsstaaten: Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Belgien, Luxemburg; 1973 – Dänemark, Irland, Großbritannien; 1981 – Griechenland; 1986 – Portugal, Spanien; 1990 – Ostdeutschland; 1995 – Finnland, Österreich, Schweden; 2004 – Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern; 2007 – Bulgarien, Rumänien; 2013 – Kroatien.

meinsamer Probleme und Herausforderungen idealerweise bereits eng in EU-Politiken einbezogen werden sollten. Ein Beispiel hierfür ist der Umgang mit der Migrationskrise – und die Einbindung des Westbalkans. Auch mit Blick auf wirksame Politiken gegenüber und mit den Nachbarschaftsstaaten der EU ist das Nachdenken über differenzierte Anbindungen ein möglicher Weg nach vorne. Seit langem ringt die EU etwa um eine Neuausrichtung ihrer Politik in der östlichen Nachbarschaft, der Wirksamkeit fehlt, untern anderem deshalb erhalten die Staaten keine Beitrittsperspektive.

Die wachsende Nachfrage nach innerer Differenzierung, die Gefahr von Desintegration und die Herausforderungen im Umgang mit Beitrittskandidaten und Nachbarstaaten macht

es wahrscheinlich, dass sich die EU absehbar in eine Richtung bewegt, die als „modulare Union“ bezeichnet werden könnte. Der Preis wäre eine größere Unübersichtlichkeit und erhöhte Anforderungen daran, ein Auseinanderdriften zu verhindern. Allerdings könnte die Zunahme von modularen Integrationsformen einhergehen mit einer Gruppe von Staaten, die als Vollmitglieder der Gemeinschaft tiefer integriert sein dürften, als dies selbst für die Eurozonen-Staaten heute der Fall ist. Dieser Kern wird indes nur Bestand haben, wenn das Entscheidungssystem so reformiert ist, dass legitime Entscheidungen und effektive Politiken daraus hervorgehen, die die Bevölkerung überzeugen, dass die Input- sowie die Output-Legitimation des Systems ausreichend und dem Nationalstaat überlegen ist.

Jens Hölscher, Horst Tomann

## Das institutionelle Design der EU nach der Finanzkrise

Die Finanzkrise hat nicht nur die europäische Wirtschaftspolitik herausgefordert, sondern auch Mängel im institutionellen Design der EU offenbart. Zuvörderst wurden die Grenzen einer konventionellen Geldpolitik sichtbar, die gegen starke deflatorische Tendenzen und die damit verbundene Störung im Transmissionsprozess geldpolitischer Impulse nichts ausrichten konnte. Seit 2012 sucht die EZB Zuflucht zu Kaufprogrammen auf den Anleihemärkten, um der Depression von Erwartungen der Investoren entgegenzuwirken. Davon sollten zunächst die Banken profitieren. Das typische „Deleveraging“ in der Krise, der Aufbau von Nettovermögenspositionen, kann Selbstverstärkungseffekte auslösen, wenn Banken durch Notverkäufe den Anleihemarkt destabilisieren. Aber auch die (nationalen) Regierungen waren Profiteure der EZB-Kaufprogramme. Es zeigte sich, dass die Konsolidierung der Staatsverschuldung in der Krise ohne Hilfe nicht gelingen kann. Denn die Finanzmärkte orientieren sich am Primärsaldo des Staatshaushaltes, der als Folge von Konsolidierungsmaßnahmen zunächst einmal unweigerlich ins Defizit rutscht. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist ein erster Versuch, die EZB bei diesen Hilfsmaßnahmen zu entlasten.

Was den Finanzsektor betrifft, so hat die starke internationale Verflechtung der Finanzinstitute Ansteckungseffekte ausgelöst, gegen die die (überwiegend nationalen) Regulierungen nicht gewappnet waren. Es zeigte sich, dass der Ruf des „Too big to fail“ für eine Bank extrem wertvoll ist.<sup>1</sup> Angesichts der Probleme, eine komplexe Bank rasch zu restrukturieren, und der engen Beziehung der Banken zu ihren (nationalen) Regierungen haben die Institute die politischen

Problemlösungen weitgehend diktiert. Es ist fraglich, ob die angestrebte Bankenunion oder nicht doch eine substanzielle Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen eher geeignet sind, den Finanzsektor krisenfester zu machen.

In der europäischen Wirtschaftspolitik traten die spezifischen Koordinationsprobleme deutlich zutage. Die Handlungsfähigkeit der Fiskalpolitik in der Krisenbewältigung war beschränkt, vor allem weil die nationalen Regierungen nur wenig bereit sind, das Risiko und die Souveränität zu teilen. Nicht zuletzt deshalb blieb die EZB der einzige handlungsfähige Akteur und musste mit dem Vorwurf leben, ihr Mandat zu überschreiten.

Schließlich haben sich die makroökonomischen Ungleichgewichte in der Währungsunion, die sich bereits seit Längerem abzeichneten, in der Finanzkrise vertieft. Diese Ungleichgewichte spiegeln sich in Leistungsbilanzsalden, also monetären Strömen. Sie zeigen aber auf lange Sicht einen Mangel an realer Konvergenz an. Die Idee der EU ist deshalb, über ein „makroökonomisches Ungleichgewichtsverfahren“ Unterschiede im Wettbewerbsgrad zu identifizieren und auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Defizitländern hinzuwirken. Die Frage ist aber, ob der Realtransfer gelingt, durch den solche Ungleichgewichte abgebaut werden können (Keynes-Ohlin-Debatte). Voraussetzung wäre jedenfalls, dass die Überschussländer eine Defizitposition in ihrer Leistungsbilanz zulassen. Sollte das nicht der Fall sein (die Bundesregierung rühmt sich des Überschusses als Ausdruck deutscher Wettbewerbsfähigkeit), muss man sich mit dem Gedanken anfreunden, dass die Währungsunion eine Transfer-Ökonomie bleibt.

<sup>1</sup> A. Admati, M. Hellwig: The Bankers' new clothes, Princeton 2013.

Jean-Claude Juncker, der Präsident der Europäischen Kommission, hat im vergangenen Jahr mit Unterstützung der Präsidenten des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments einen Bericht verfasst, der diese Herausforderungen der Krise zum Anlass für eine Neuordnung des institutionellen Designs der EU nimmt.<sup>2</sup> Die fünf Präsidenten schlagen neue Initiativen auf den Gebieten der Wirtschaftsunion, der Finanzunion, der Fiskalunion und der Politischen Union vor. Wir prüfen in unserem Beitrag, ob es sich dabei um Vorschläge handelt, die der Krisenbewältigung angemessen und realisierbar sind.

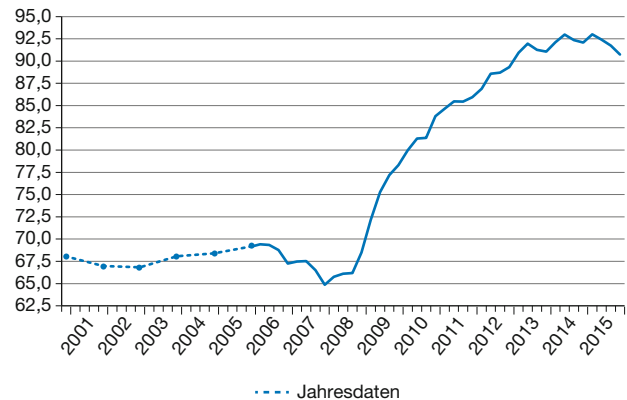
### Staatsverschuldung: Das Dilemma fiskalischer Disziplin

Die globale Finanzkrise hat in der Europäischen Währungsunion eine Staatsschuldenkrise ausgelöst. Die Staatsverschuldung stieg dramatisch, bedingt durch Maßnahmen zur Rettung überschuldeter Banken, krisenbedingte Defizite in den öffentlichen Haushalten (eingebaute Stabilisatoren), kompensatorische Fiskalpolitik und Zweitrundeneffekte der Konsolidierung. Im Ergebnis hat sich die durchschnittliche Staatsschuldenquote von 67% im Jahr 2008 auf über 90% erhöht (vgl. Abbildung 1). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten kann ihrer vertraglichen Verpflichtung, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden seit Jahren nicht nachkommen.<sup>3</sup> Mit Bezug auf eine mögliche Verletzung des Primärrechts, dem in der Union Verfassungsrang zukommt, pocht Brüssel auf fiskalische Disziplin. Zwar führte noch keines der Defizitverfahren zum bitteren Ende von Sanktionen. Aber im Grundsatz wird fiskalische Disziplin als der richtige Weg aus der Krise angesehen.

Die im Vertrag angelegten institutionellen Vorgaben führen hier in ein Dilemma. Wie Cour-Thimann und Winkler in einer Flow-of-Funds-Analyse gezeigt haben, hat die Krise im Finanzsektor einen Prozess des Deleveraging ausgelöst, d.h. die Finanzinstitute versuchten allgemein, ihre Nettoschuldenpositionen abzubauen.<sup>4</sup> In einer makroökonomischen Perspektive verlangt ein solcher Prozess des Deleveraging kompensatorische Transaktionen, um Erfolg zu haben. Die makroökonomische Saldenmechanik schließt aus, dass alle Sektoren der Volkswirtschaft zur gleichen Zeit ihre Nettoschulden vermindern bzw. ihre Nettoforderungen erhöhen können. Zwar gibt es im Prinzip verschiedene Optionen,

### Abbildung 1 Staatsverschuldung in der EU

Konsolidierte Maastricht-Verschuldung, Quartalsdaten  
in % des BIP



Quelle: EZB.

um das Deleveraging des Finanzsektors zu kompensieren. Einerseits könnten sich die Regierung oder das Ausland stärker verschulden. Andererseits könnte in der Volkswirtschaft die Akkumulation von nichtfinanziellem Vermögen zunehmen und ebenso könnten Investoren und Schuldner ihre Investitionen stärker mit Eigenkapital finanzieren. Damit ließe sich das „Paradox des Leverage“ lösen.<sup>5</sup> Aber in einer Situation hoher Unsicherheit und pessimistischer Erwartungen der Investoren ist die Investitionsneigung im Nichtbankensektor gedrückt. Auch die privaten Haushalte sparen vermehrt, obwohl die Zinsen niedrig sind.<sup>6</sup> Eine solche Konstellation – niedriges nominales Wachstum, hohe Verschuldung von Staaten, Unternehmen und Haushalten – konstatiert die EZB in ihrem jüngsten Finanzstabilitätsbericht nicht nur für Griechenland, sondern für einige Euroländer und sieht darin „mittelfristige Risiken für das europäische Finanzsystem“. Bei überschuldeten Regierungen bleibt die Zentralbank der einzige handlungsfähige Akteur, der als „Intermediär der letzten Instanz“ einspringen muss. Offensichtlich haben die institutionellen Regelungen der Währungsunion der EZB in der Krisenbekämpfung eine Lückenbüßerfunktion zugewiesen.

Für den Bericht der fünf Präsidenten ergeben sich aus dieser Analyse zwei Schlussfolgerungen:<sup>8</sup>

2 J.-C. Juncker et al.: Completing Europe's Economic and Monetary Union, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf).

3 Europäische Union: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 126 AEUV.

4 P. Cour-Thimann, B. Winkler: The ECB's non-standard monetary policy measures: the role of institutional factors and financial structure, in: Oxford Review of Economic Policy, 28. Jg. (2012), Nr. 4, S. 765-803.

5 Ebenda, S. 790.

6 O. Jorda, M. Schularick, A. M. Taylor: Financial Crises, Credit Booms, and External Imbalances: 140 Years of Lessons, in: IMF Economic Review, 59. Jg. (2011), S. 340-378.

7 European Central Bank: Financial Stability Review May 2016, Frankfurt a.M. 2016.

8 J.-C. Juncker et al., a.a.O.



1. Institutionelle Verbesserungen, die den Anreiz zu fiskalischer Disziplin stärken sollen (Ausbau des europäischen Semesters usw.), bleiben in der Krise wirkungslos.
2. Die Schritte zu einer Europäischen Bankenunion (Single Supervision, Single Resolution) sind nicht geeignet, die Hauptursache des Deleveraging in der Krise zu bekämpfen, nämlich eine zu geringe Eigenkapitalausstattung der Finanzinstitute.<sup>9</sup> Hier sind die Verbesserungen (eine durchschnittliche Eigenkapitalquote von 8% im Vergleich zum Minimum von 3% im Basel-III-Akkord) immer noch bescheiden.

### Das Mandat der EZB

Die Sicherung der Preisstabilität ist das vorrangige Ziel der EZB. Dabei ist die Unabhängigkeit von zentraler Bedeutung: „When exercising the powers and duties conferred upon them ... neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of the decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions or bodies from any government of a Member State or from any other body.“<sup>10</sup> In dieser Frage sind sich der amtierende EZB-Präsident Draghi und der Bundesbanker Weidmann, die oft abweichende Vorstellungen von der EZB-Politik haben, einig. Im Vergleich zu anderen Zentralbanken (z.B. der Fed oder der Bank of England) hat die EZB einen herausragenden Grad an Unabhängigkeit. Dies zieht eine fragwürdige demokratische Legitimation nach sich, da die EZB weder dem Europäischen Parlament noch der Kommission Rechenschaft schuldet. Es bestehen lediglich Informationspflichten. Im Grunde genommen hat die EZB ihr Mandat der Preisstabilität seit der Finanzkrise systematisch verfehlt – angesichts einer angestrebten Preissteigerungsrate des Harmonisierten Verbraucherpreisindex von unter, aber nahe 2% pro Jahr. Auch unkonventionelle Maßnahmen wie negative Einlagenzinsen und Massenankäufe staatlicher Anleihen haben daran nichts geändert. Es ist interessant zu beobachten, wie die langfristigen Zinssätze von Regierungsanleihen, die sich als Reaktion auf die Finanzkrise zunächst diversifizierten, nun wieder angleichen (vgl. Abbildung 2), obwohl sich an den außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten und den damit verbundenen Risiken nichts geändert hat. Dies wirft die Frage auf, ob die EZB, so wie sie institutionell aufgestellt ist, über das notwendige Instrumentarium verfügt, ihr Mandat zu erfüllen.

### Eurobonds

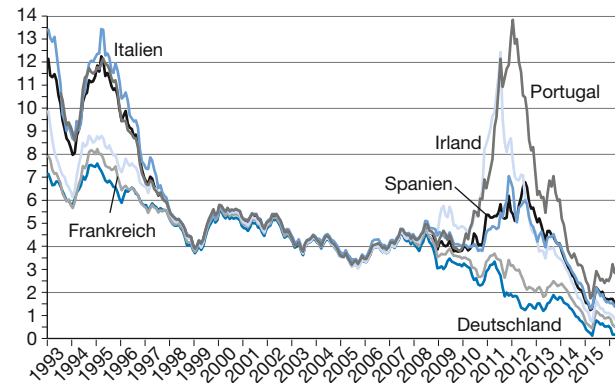
Anders als in den USA sind die europäischen Anleihemärkte segmentiert, mit der Folge, dass ein alle Risiken umfassen-

9 A. Admati, M. Hellwig, a.a.O.

10 Art. 127 (1) AEUV.

**Abbildung 2**  
**Langfristige Zinssätze in ausgewählten EU-Mitgliedsländern**

Nominale Raten für 10-jährige Staatsanleihen, Quartalsdaten in % p.a.



Quelle: EZB.

der Anleihepool (Eurobond) nicht existiert. Die Anleihekäufe der EZB hatten somit – da Eurobonds fehlten – divergierende regionale Effekte, die wie eine Regionalpolitik wirkten.<sup>11</sup> Obwohl die Zentralbank das Ziel verfolgte, die Finanzmärkte auf der europäischen Ebene zu stabilisieren, musste sie bei der Durchführung ihres Kaufprogramms nationale Staatsanleihen nutzen. Auch ihre langfristigen Refinanzierungs-Operationen (LTROs) erlaubten den lokalen Banken, ihre nationalen Anleihen zu geringen Kosten zu erwerben. Im Ganzen erwies sich die Liquiditätsversorgung durch die unkonventionelle Geldpolitik als sehr komfortabel für die nationalen Regierungen, so als hätten sie Verfügungsmacht über ihre nationale Zentralbank. Es ist offensichtlich ein unerwünschter Effekt der unkonventionellen Geldpolitik, dass das nationale Schuldenmanagement der (europäischen) Zentralbank zufiel. Durch ihre nationalen Anleihekäufe wurde die EZB sogar in der Rolle eines „Lender of last Resort“ für Regierungen gesehen.<sup>12</sup> Obwohl diese Rolle als ein unvermeidliches Nebenprodukt einer Zentralbankpolitik angesehen werden kann, die auf das Ziel einer Stabilisierung der europäischen Finanzmärkte ausgerichtet ist, so zeigt sich hier doch ein institutionelles Defizit der Europäischen Währungsunion. Ein „Lender of last Resort“ sollte Geschäftsbanken mit Liquidi-

11 L. Balcerowicz: Euro: The Main Problems and Solutions, in: J. Hölscher (Hrsg.): Poland and the Eurozone, Basingstoke and New York 2014, S. 3-12.

12 C. Schwäbe: Unkonventionelle Geldpolitik – Warum die EZB ihre Unabhängigkeit nicht verloren hat, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 38. Jg. (2012), Nr. 3-4, S. 147-172.

tät versorgen, wenn die Anleihepreise in der Krise fallen.<sup>13</sup> Überschuldete Regierungen dagegen leiden nicht an einem Mangel an Liquidität, sondern sind insolvent. Das klassische Mittel ist in einem solchen Fall, dass die (nationale) Zentralbank Geld in Umlauf bringt und die Last der Schuld durch Inflation auslöscht. Dieser Weg ist in der Europäischen Währungsunion ausdrücklich ausgeschlossen, da die Sicherung der Preisstabilität das vorrangige Ziel der EZB darstellt.<sup>14</sup> Der Begriff eines „Lender of last Resort“ für Regierungen verbirgt vielmehr, dass die EZB in den Bereich der Fiskalpolitik hinein interveniert hat. Diese Folge des institutionellen Designs ist der Aufgabenverteilung in der Wirtschaftspolitik unangemessen. Rettungsmaßnahmen ebenso wie Verteilungsfragen sollten im Verantwortungsbereich der Regierungen bleiben.

Der institutionelle Mangel, der hier sichtbar wird, könnte durch Eurobonds behoben werden. Mit Eurobonds würden der Zentralbank genügend liquide Wertpapiere zur Verfügung stehen, um in den Finanzmärkten zu intervenieren und ihre geldpolitischen Aufgaben zu erfüllen. Die Regelung des Zugangs zu Eurobonds und die mit diesen Bonds verbundene Risikoteilung ist dagegen die Aufgabe und Verantwortung der Regierungen. Durch geeignete Regulierung, wie in den USA, sind Eurobonds sogar vereinbar mit der No-bail-out-Klausel des Vertrags.<sup>15</sup> Die Regulierungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) stellen einen ersten Schritt in diese Richtung dar. Der ESM bietet Regierungen in Finanzierungsschwierigkeiten Hilfen an, aber die Verantwor-

tung für diese Maßnahmen liegt beim Europäischen Rat (Eurogruppe), nicht bei der Zentralbank. Freilich ist die Vergabe der ESM-Hilfen auf „Programmländer“ beschränkt, d.h. auf Länder, die sich einem „Makroökonomischen Anpassungsprogramm“ unterwerfen und fiskalische Disziplin üben.

Der Bericht der fünf Präsidenten geht die Frage einer gemeinsamen Verantwortung der Regierungen für die Tragfähigkeit der Staatsschulden nicht an. Er beschränkt sich auf den Vorschlag, für das Audit der Staatsschulden einen unabhängigen Europäischen Fiskal-Ausschuss, ein beratendes Gremium, einzusetzen. Für die Tragfähigkeit der Staatsschuld will man sich aber weiterhin auf die fiskalische Disziplin der nationalen Regierungen verlassen. Die geplanten und teils schon auf den Weg gebrachten Politikkonzepte führen dabei in eine Richtung, die absurde Ergebnisse zeitigen kann: Den Staaten wird eine Schuldenbremse auferlegt (wie in den USA), aber ein zentraler Akteur fehlt, der in kritischen Zeiten den Finanzmärkten liquide und sichere Anlagemöglichkeiten bietet. Die EZB wird aus dieser Verantwortung nicht entlassen.

### Ausblick

Die Zukunft der EU allgemein und des Euro insbesondere sieht in seiner derzeitigen institutionellen Ausgestaltung trübe aus.<sup>16</sup> Der Fünf-Präsidenten-Bericht greift zu kurz und so wird man weiterhin versuchen müssen, irgendwie weiterzumachen, sei es mit konventionellen oder unkonventionellen Maßnahmen. Im Grundsatz ist das Institutionengefüge der EU den Anforderungen der Zeit nicht angemessen.

13 H. Riese: Bagehot versus Goodhart: Why a Central Bank needs Commercial Banks, in: J. Hölscher, H. Tomann (Hrsg.): Money, Development and Economic Transformation – Selected Essays by Hajo Riese, Basingstoke and New York 2004, S. 1-59.

14 Art. 127 (1) AEUV.

15 Art. 125 AEUV.

16 Vergleiche auch P. Arestis: Can the Report of the „Five Presidents“ save the euro?, in: European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, 13. Jg. (2016), Nr. 1, S. 28-38.

### Title: A Crucial Test for the European Union – What Will the Common Future Look Like?

**Abstract:** In the midst of the EU's current "polycrisis", several serious dangers threaten the future of Europe's unity. The looming Brexit vote as well as the refugee crisis and – above all – the rise of nationalistic, right-wing extremist parties demonstrate the fragility of the EU. One of the EU's fundamental problems is its institutional design in general. In particular the role of the European Central Bank is not fit for the challenges of the time. Moreover, the EU is facing disintegrative pressures while simultaneously pursuing moves towards deepening the Union as a reaction to the multiple crises. Against this background, it is highly likely that differentiation within the EU will increase. Deeper cooperation among small groups of member states will likely increase efficiency but may also reduce transparency, accountability and cohesion within the EU. If handled well, differentiation may also open new pathways for cooperation with the EU's neighbours and accession countries. The foundation for a fresh start in Europe is the Franco-German relationship, as only these two Member States together can prevent Euroscepticism from spreading even further and the new radical right from taking control of Europe.

**JEL Classification:** E61, F02, F45, H12,