



Die Zukunft der EU

Jürgen Stark

26. Universitäts-Seminar
Europa am Scheideweg

Eltville 13. - 14. Januar 2017

„Europa ist unsere Zukunft...“

Aber: Hat Europa Zukunft?

Oder: Welches Europa hat Zukunft?

1. Europäische Integration:
Erfolge, Defizite, Krisen
2. Die Zukunft der EU:
Vorschläge und Initiativen
3. Ein subsidiäres Europa

1. EUROPÄISCHE INTEGRATION: ERFOLGE, DEFIZITE, KRISEN

Europa

eine Erfolgsgeschichte...

- ... Freiheit und Frieden über 70 Jahre
- ... Gemeinsamer Binnenmarkt
- ... Integration mittel-südosteuropäischer Staaten
- ...

Trotz wiederholter Rückschläge gelungen, Integration voranzubringen, Spannungen zu überwinden und Risse im europäischen Fundament zu kitten.

... aber Defizite und Fehlentwicklungen

- Fehlende „Politische Union“
- Gescheiterte „Gemeinsame“ Außen- und Sicherheitspolitik
- Zentralisierung, Harmonisierungswut; fehlende Bürgernähe
- Divergenz statt Konvergenz
- Prinzipien, Regeln, Verfahren der Verträge missachtet = fortgesetzter Rechtsbruch
- „Geostrategische Überdehnung“ der EU?
- Euro: Folgen politischer Entscheidungen
- Fehlender politischer Konsens über Integrationsziel

Europäische Krise: Multidimensional

Risse im Fundament der europäischen Integration so tief und breit wie nie zuvor:

Ungelöste und sich überlagernde Krisen – einschl. Flüchtlingsproblem und Brexit – überfordern Politik sowohl national als auch supranational

- **Politisch-institutionell: Sinn- und Vertrauenskrise** der europäischen Integration; „Mehrwert“ Europas im Zweifel. Schwindende Akzeptanz.
- **Fortgesetzte Rechts- und Regelverletzung:** „Maastricht“ und „Schengen“
- **Politische Führungsschwäche, Populismus, nationale Egoismen**

**Drohende Spaltung, Desintegration – ja sogar Zerfall Europas:
Brexit! Grexit??**

Krisenmanagement ohne Strategie und Konzept

... plus wirtschaftliche Probleme

- **Strukturell:**

Wachstumsschwäche, Reform(un)fähigkeit,
hohe Arbeitslosigkeit,
mangelnde Wettbewerbsfähigkeit

- **Finanziell:**

fragliche Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Wohin wollten wir?

(Die Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU:...)

„Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer **immer engeren Union** der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem **Subsidiaritätsprinzip** möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen, ...“

Auszug aus der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV)

Woher kommen wir?

Zur Erinnerung:

- **Gemeinsamer Binnenmarkt (1993)**
 - *Vier Grundfreiheiten*
 - Freier Warenverkehr
 - Personenfreizügigkeit
 - Dienstleistungsfreiheit
 - Freier Kapital- und Zahlungsverkehr
- **Gemeinsame Währung – Euro (1999)**
 - *Wirtschafts- und Währungsunion*

Höchster Grad der Währungsintegration beruhend auf vertraglichen Regelungen

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Fehlanzeige

Schengen und Maastricht

„Schengen“

(Wegfall der Binnengrenzen; Personen-Freizügigkeit)

und

„Maastricht“ (Euro)

- Ehrgeizigste Integrationsfortschritte mit partieller Aufgabe nationaler Souveränität
- Machen „Europa“ für Bürger am meisten sichtbar und spürbar; Identitätsstiftend

...Gemeinsamkeiten...?

Fortgesetzte Regel- und Rechtsverstöße durch Mitgliedstaaten **werden zur Regel**

(Maastricht, Lissabon, Schengen, Dublin)

Parallelität zwischen EU-Vertrag/AEUV und Intergouvernementalen Vereinbarungen

EU-Kommission:

„politische“ Kommission oder „Hüterin der Verträge“?

Europa: eine „Schönwetter“-Veranstaltung?

- **Gelten Regeln nur in guten Zeiten?**
- **Sind die Regeln „unvernünftig“?**
- **Können sie nicht eingehalten werden?**

Dilemma: Integration und nationale Souveränität

Integration erfordert

- (partielle) **Aufgabe nationaler Souveränität**
- Dafür **adäquate institutionelle Vorkehrungen auf europäischer Ebene.**

Z.B.

- Schutz der **Schengen-Außengrenze**
- Durchsetzung der **Maastricht-Regeln**

Krisenmanagement: Die neue WWU

- Von „**no bail out**“ (Eigenverantwortlichkeit für Staatsfinanzen) zu „**bail out**“ über **temporäre** EFSFazilität (2010) zu **dauerhaftem** Rettungsfonds (**Europäischer Stabilitäts-Mechanismus**, 2011)
- Neue **fiscal governance** (2010/11: Reformierter Stabilitätspakt, Fiskalpakt: Verpflichtung zum Haushaltsausgleich/Schuldenbremse, Stärkung der Excessive Deficit procedure, Benchmark für Schuldenabbau)
- **Makro-ökonomische Überwachung** (2011: frühzeitige Identifikation und Adressieren makroökonomischer Ungleichgewichte)
- **Neue Rolle der EZB** (2010: de facto Kreditgeber der letzten Instanz für Staaten; 2011: Finanzstabilität, 2014: Bankenaufsicht; neue Strategie)
- **Bankenunion** (2014 EZB) (Single Supervisory **Mechanism**, Single Resolution **Mechanism**; Einlagensicherung)
- **Kapitalmarktunion**
- **Fünf-Präsidenten Bericht** (Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion....)
-

2. DIE ZUKUNFT DER EU: VORSCHLÄGE UND INITIATIVEN

(Die Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU:...)

„Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer **immer engeren Union** der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem **Subsidiaritätsprinzip** möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen, ...“

Auszug aus der Präambel des Vertrags über die Europäische Union

Trilemma

Integration-Souveränität-Demokratie

- **Integration** mit **Souveränitätstransfer** in bestimmten Politikbereichen (z.B. Außen- und Sicherheitspolitik, Handels-, Umwelt- und Energiepolitik)
Aber: „Bürgernähe“ - **demokratische Legitimation** Europas?
- Stärkung europäischer Institutionen. In welchen Bereichen?
Aber: **Zentralisierung vs. Subsidiarität**
- Eingriffsrechte in nationale politische Entscheidungsverfahren
Aber: **Souveränität** und „**Akzeptanz**“ Europas?

Daher differenziertes Vorgehen

- **Klärung der Zuständigkeiten** zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und zwischen den Institutionen - **klare Aufgaben- und Verantwortungs-zuweisung**
- **Demokratische Legitimation und Kontrolle weiterer Integrationsschritte** (schleichende Entwicklung zur Haftungs- und Transferunion ohne Änderung der Rechtsbasis und ohne Kontrollen?)
- **Stärkere Bürgerbeteiligung, aber WIE?**

Vorschläge und Initiativen zur weiteren Integration (u.a.)...

... konzentrieren sich auf WWU:

- **„Fünf-Präsidenten-Bericht“:** „Tiefere, wirkliche und faire WWU“;
Stufenplan 2017-2025
- **Gabriel/Macron:** Sozialunion
- **Hollande/Valls:** Institutionen statt Regeln
Euro-Wirtschaftsregierung und –Budget
- **EZB:** Europäischer Finanzminister mit Budgethoheit
- **Schäuble:** Fiskalrat; später Europäischer Finanzminister mit Durchgriffsrechten
- **//Verfassung:** Konföderation statt Föderation = Modell Schweiz//



Europäische
Kommission

Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden

Vorgelegt von:

Jean-Claude Juncker

in enger Zusammenarbeit mit

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

und **Martin Schulz**



Stufen auf dem Weg zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion

STUFE 1 1. JULI 2015 — 30. JUNI 2017

SOFORTIGE MASSNAHMEN

Wirtschaftsunion

- Neue Impulse für Konvergenz, Beschäftigung und Wachstum
- Errichtung eines euroraumweiten Systems von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Verstärkte Umsetzung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten
- Stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales
- Engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit einem neu gestalteten Europäischen Semester

Finanzunion

- Vollendung der Bankenunion
- Schaffung eines Brückenfinanzierungs-Mechanismus für den einheitlichen Abwicklungsfonds
- Konkrete Schritte für einen gemeinsamen „Backstop“ beim einheitlichen Abwicklungsfonds
- Einigung auf eine gemeinsame Einlagensicherung
- Verbesserung der Wirksamkeit des Instruments für die direkte Bankenrekapitalisierung im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
- Startschuss für die Kapitalmarktunion
- Stärkung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)

Fiskalunion

- Ein neuer beratender Europäischer Fiskalausschuss
- Der Ausschuss würde auf europäischer Ebene die Haushalte und deren Umsetzung einer öffentlichen und unabhängigen Bewertung unterziehen und sie dabei an den im fiskalpolitischen Rahmen der EU festgelegten wirtschaftlichen Zielen und Empfehlungen messen. Die Empfehlungen des Ausschusses sollten in die Beschlussfassung der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters einfließen.

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung

- Neugestaltung des Europäischen Semesters
- Aufteilung des Semesters in zwei Phasen: die erste Phase soll dem Euro-Währungsgebiet als Ganzem gewidmet sein. Erst in der zweiten Phase soll auf länderspezifische Probleme eingegangen werden.
- Stärkere parlamentarische Kontrolle im Europäischen Semester
- Plenardebatte im Europäischen Parlament zum Jahreswachstumsbericht sowohl vor als auch nach dessen Vorlage durch die Kommission sowie anschließende Plenardebatte über die länderspezifischen Empfehlungen
- Systematischerer Austausch zwischen den EU-Kommissaren und den nationalen Parlamenten sowohl über die länderspezifischen Empfehlungen als auch über die nationalen Haushaltspläne
- Systematischere Konsultation und Einbeziehung der nationalen Parlamente und Sozialpartner, vor der jährlichen Vorlage der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme durch die Regierungen

- Engere Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und den nationalen Parlamenten
- Verstärkte Steuerung durch die Euro-Gruppe
- Maßnahmen zur Förderung einer geschlossenen Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets
- Integration des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung, der relevanten Teile des Euro-Plus-Pakts und der zwischenstaatlichen Vereinbarung über den einheitlichen Abwicklungsfonds in den EU-Rechtsrahmen

STUFE 2

VOLLENDUNG DER WWU

Wirtschaftsunion

- Formalisierung des Konvergenzprozesses und Stärkung seines verbindlichen Charakters

Fiskalunion

- Einrichtung einer Funktion zur makroökonomischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets
- Konvergenz in Richtung ähnlich widerstandsfähiger nationaler Wirtschaftsstrukturen als Voraussetzung für den Beitritt zu diesem Mechanismus

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung

- Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in den EU-Rechtsrahmen
- Einrichtung eines euroraumweiten Schatzamtes („Treasury“)

ENDSTUFE SPÄTESTENS BIS 2025

.... unverkennbar enthält der „Fünf-Präsidenten-Bericht“ **planwirtschaftliche Elemente!**

3. EIN SUBSIDIÄRES EUROPA

Szenarien

a. Immer engere Union:

- **Quantensprung** vom „Staatenverbund“ zum **Bundesstaat** mit zentralen Entscheidungsstrukturen in der **GASP** und **Wirtschafts- und Finanzpolitik, vollständige Haftungs- und Transferunion**
- U.a. Umsetzung des „**Fünf-Präsidenten-Berichts**“.

b. Weitere Integrationsschritte durch eine „begrenzte Fiskalunion“, einer „fiscal capacity“, Haftungs- und Transferunion

c. Rückbesinnung auf Geist und Konsens von „Maastricht“; Rückkehr zu Regeln und Recht

c. Konsolidierung des €-Raums (Nicht-Exit-Möglichkeit führt zwangsläufig zu Transfers)

e. Zufallsgetriebene Integration („Muddling through“)

f. Auflösung/Zerbrechen der €-Währungsunion

g. Neustart (reset) des europäischen Projekts - Subsidiarität

Subsidiaritätsprinzip

Kurzerklärung:

Prinzip, das auf die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten, der **Selbstbestimmung** und **Selbstverantwortung** abstellt. Nur dort, wo die Möglichkeiten des Einzelnen bzw. einer kleinen Gruppe nicht ausreichen, Aufgaben zu lösen, sollen staatliche Institutionen subsidiär eingreifen. Dabei ist der *Hilfe zur Selbsthilfe* der Vorrang vor einer unmittelbaren Aufgabenübernahme durch den Staat zu geben.

Artikel 5 EUV

- (1) Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die **Grundsätze der Subsidiarität** und der Verhältnismäßigkeit.
- (2) Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.
- (3) Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre **ausschließliche Zuständigkeit** fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.
- Die Organe der Union wenden das **Subsidiaritätsprinzip** nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.
- (4) Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.
- Die Organe der Union wenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach dem Protokoll über die Anwendung der **Grundsätze der Subsidiarität** und der Verhältnismäßigkeit an.

Europarechtliches Subsidiaritätsprinzip

Das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip bedeutet keine *Zuweisung* von Zuständigkeiten, sondern eine *Prüfungsanweisung*.

Der Europäische Rat von **Edinburgh** hat 1992 ein Gesamtkonzept zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips verabschiedet.

Präzisierung mit dem Protokoll über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch **Amsterdam-** und **Lissabon-**Verträge.

Subsidiarität...

Prüfungsreihenfolge:

1. EU-Zuständigkeit?
2. Ausschließliche Zuständigkeit?
3. „komparativer Effizienztest“
4. „Mehrwerttest“

- **Zauberwort oder „politischer Kampfbegriff“?**
- **Praktikabilität**

s. Bergmann: Handlexikon der Europäischen Union, 2014

Neustart des Europäischen Projekts

Subsidiarität als Kernelement = Bürgernähe

(„subsidiäres Europa“, Rolle der Nationalstaaten)

Neuabgrenzung der Zuständigkeiten

(supranational, national; neuer EUV/Verfassung oder intergouvernemental?)

Integration mit mehreren Geschwindigkeiten

konzentrische Kreise

Konstanten:

- Gemeinsamer **Binnenmarkt**
(ohne Personenfreizügigkeit?)
- Gemeinsame Währung –**Euro** - begrenzt auf „Kern“-Länder

ANHANG

Rolle Deutschlands

- **Verfechter des Subsidiaritätsprinzips** (mit sehr bescheidenem Erfolg)
- „... the *reluctant hegemon*“ (Economist)
- „... *Germany lead or leave...*“ (George Soros)
- Von der „**Führungsrolle**“ zum *Bittsteller*
- Zurückhaltung zur Forderung nach **aktiver Rolle** und **Symmetrie** in der Bewältigung des wirtschaftlichen Reformprozesses der Problemländer
- **Folge: Gefahr einer mediterranen Allianz**