

Die Europäische Union – die Erfolgsgeschichte geht weiter

AUTOREN

Dr. Gertrud R. Traud
Marion Dezenter
Telefon: 0 69/91 32-28 41
research@helaba.de

REDAKTION

Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER

Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

TECHN. SUPPORT

Anja Kammer

Helaba

Landesbank

Hessen-Thüringen

MAIN TOWER

Neue Mainzer Str. 52-58

60311 Frankfurt am Main

Telefon: 0 69/91 32-20 24

Telefax: 0 69/91 32-22 44

Es gibt Themen, bei denen fast jeder genüsslich Kritik übt. Dies gilt üblicherweise für Betriebskantinen, den öffentlichen Nah- und Fernverkehr sowie die Europäische Union (EU). Im Vorfeld der Entscheidung der Briten die EU zu verlassen, steigerte sich die Aversion noch einmal. Gut ein Jahr danach hat sich das Blatt gewendet. Die Briten scheinen kein Brexit-Konzept zu haben, die anderen 27 EU-Staaten treten erstaunlich geschlossen auf.

Dies gilt hingegen nicht für die Frage, wie die Zukunft der EU aussehen sollte. Mit der Erkenntnis im Hinterkopf, dass trotz aller Kritikpunkte diese Organisation eine Erfolgsgeschichte ist, lohnt es sich, die Grundsatzfrage der Weiterentwicklung zu stellen. Dies hat die EU-Kommission pünktlich zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Gründungsverträge in Rom getan. In ihrem „Weißbuch zur Zukunft“ Europas vom März 2017 präsentierte sie fünf verschiedene Strategien, die auch bei der Rede des Kommissionspräsidenten Juncker am 13.9.2017 zur „Lage der Union“ eine zentrale Rolle spielen dürften.

Das Spektrum der Vorschläge reicht im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Länder von „es bleibt, wie es ist“ bis „alles ganz anders“. Dass die Beibehaltung des Status quo (Strategie „**Weiter wie bisher**“) keine wirkliche Alternative ist, versteht sich eigentlich von selbst. Auch den **Schwerpunkt** vorrangig auf den **Binnenmarkt** zu legen, dürfte bei der Geschwindigkeit, mit der sich die Finanzmärkte entwickeln, bei der Bedeutung des Euro als Weltreservewährung und vor dem Hintergrund der Finanzkrise von 2008, deren Auswirkungen teilweise noch spürbar sind, keine Zukunft haben. „**Viel mehr gemeinsames Handeln**“ andererseits, die ehrgeizigste Strategie, bei der außer einer schnelleren Beschlussfassung und entschiedeneren Durchsetzung auch ein zügiges Vorankommen der Union auf verschiedenen Politikfeldern gleichzeitig angestrebt wird, erscheint als Gegenpol zum „Weiter wie bisher“ weder umsetzbar noch erstrebenswert. Als Vision und Leitlinie, wohin der Weg führen könnte, mag sie geeignet sein. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Bürger dies als „Zwangseuropäisierung“ empfinden und die daraus resultierenden Fliehkräfte letztendlich das Projekt Europa sprengen könnten.

Besonders zu begrüßen ist, dass die EU-Kommission zwei Strategien vorgelegt hat, die je nach Ausprägung entweder mehr Vielfalt, Effizienz oder ausgewählte Kooperation in den Mittelpunkt stellen. Die Strategie „**Wer mehr will, tut mehr**“ scheint die aussichtsreichste Variante zu sein. Dabei können eine oder mehrere Gruppen von Ländern in einzelnen Politikbereichen vorangehen und gezielt Felder erarbeiten, auf denen sich die EU weiterentwickeln kann.

Auch die Strategie „**Weniger, aber effizienter**“ könnte wegweisend sein. Dazu müssten sich die EU-Mitgliedstaaten aber auf einen Konsens bei den Politikbereichen einigen, die sie vertiefen möchten. Nach bisherigen Erfahrungen besteht hier das Risiko, im Ansatz zu scheitern.

Unabhängig davon welche Strategie gewählt wird, muss die EU entlang eines roten Fadens weiter entwickelt werden: Regeln sind einzuhalten, das zunehmende Regulierungsdickicht ist zu lichten, das Verständnis von Transferzahlungen und Strukturfondsmitteln ist zu überdenken und das Grundprinzip der EU – die Subsidiarität – muss gewahrt bleiben.

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

Die EU ist eine Erfolgsstory. Das mag Widerspruch auslösen, weil in der Berichterstattung meist Problematisches überwiegt und Positives, an das man sich gewöhnt hat, selten gesonderte Erwähnung findet. Die Krisenberichterstattung wird zum Alltäglichen. Dennoch ist die EU ein Erfolg, eine Verbindung, die seit 60 Jahren maßgeblich Anteil daran hat, dass in Europa Generationen leben, denen Krieg aus eigener Erfahrung unbekannt ist und die insgesamt in zunehmendem Wohlstand aufwachsen. Aus dem geschichtlichen Hintergrund heraus war der politische Aspekt der Friedenssicherung schon immer eine zentrale Handlungsmaxime. Den Gründungsmitgliedern dürfte Europa damals so heterogen erschienen sein, wie man sich das heute, nach langjährig gewachsenen Beziehungen, nicht mehr vorstellen kann. Die Einigung auf die vier Grundfreiheiten, d.h. den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital innerhalb des Binnenmarkts, dürfte so manchem einige Kompromissbereitschaft abverlangt haben – eine Eigenschaft, die heute für das Funktionieren der Union so unerlässlich ist wie eh und je.

Erweiterungsrunden: Regionale Entwicklungsstufen der EU seit 1957

Abkürzungen gemäß ISO-Codes



1957 Gründungsmitglieder

BE, NL, LU, DE, FR, IT

1973 UK, DK

1981 GR

1986 PT, ES

1995 AT, SE, FI

2004 PL, CZ, HU, SK, EE, LT, LV, SI, MT, CY

2007 RO, BG

2013 HR

Quellen: EU, Helaba Volkswirtschaft/Research

Das Bestreben, durch internationale Zusammenarbeit den Frieden zu fördern, liegt bereits den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS bzw. Montanunion) zugrunde, die 1951 als Vorläuferorganisation der EU auf den Weg gebracht wurde: „Wer nicht mehr frei über Energie und Stahl verfügt, kann keinen Krieg mehr erklären“ (Jean Monnet und Robert Schumann). Damit sind stabile politische Verhältnisse neben wirtschaftlichen Erwägungen von Anfang an wichtige Leitplanken im europäischen Einigungsprozess.

Der Weg, über die Sicherung politischer Stabilität die Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen, ist mit der Öffnung nach Osteuropa konsequent weiter verfolgt worden. Mittlerweile zählt die EU 28 Mitgliedsländer (inklusive Großbritannien). Die größere Vielfalt der Mitgliedstaaten führt dabei unweigerlich zu mehr Meinungsvielfalt, oft auch zu Reibereien aufgrund unterschiedlicher Interessen, so dass das Konstrukt Europa parallel zur Expansion seiner Außengrenzen schwerfälliger geworden ist. Anders als bei der EZB variieren diese Regeln nicht mit der Mitgliederzahl. Bei der Währungsunion wurde die Erweiterungsperspektive schon im Entwurf berücksichtigt. Der Abstimmungsmodus wird jeweils an die Zahl der Mitglieder angepasst, um handlungsfähig zu bleiben.

In der Regel haben die vielfältigen Politikbereiche der EU keine ähnlich der EZB mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten eigenen Institutionen. Daher sind umfassende Änderungen schwierig. Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung bei der Entscheidungsfindung wurde daher immer wieder auf spezifische Politikbereiche ausgeweitet. Zu nennen sind hier v.a. die Einheitliche Europäische Akte (EEA, 1986) sowie die Verträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2001).

Der Weg zum Euro

Stufen zur gemeinsamen Währung



Quellen: EU, Helaba Volkswirtschaft/Research

Einstimmigkeit ist aber weiterhin bei sensiblen Angelegenheiten erforderlich, wie zum Beispiel Rechtsvorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit und der indirekten Besteuerung sowie bei den EU-Finzen und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dies ist zu bedenken, wenn über Alternativen diskutiert wird. Allerdings kann ein einfaches „Weiter so“ keine Lösung sein. Die Unfähigkeit, in zentralen Politikbereichen mit einer Stimme zu sprechen und rasch koordiniert zu handeln, blockiert sowohl die Weiterentwicklung der Union als auch angemessene Reaktionen auf Sondersituationen und neue Herausforderungen, wie etwa auf die Flüchtlingswelle 2015.

1.1 Zeit der Neuausrichtung

Tiefgreifende Veränderungen hat die EU in den letzten Jahrzehnten immer wieder vollzogen. In jüngerer Vergangenheit sind hier insbesondere die Erweiterung nach Osten – allein 2004 traten zehn neue Länder bei – und die Schaffung einer gemeinsamen Währung zu nennen, die die Bürger seit 2002 in Händen halten.

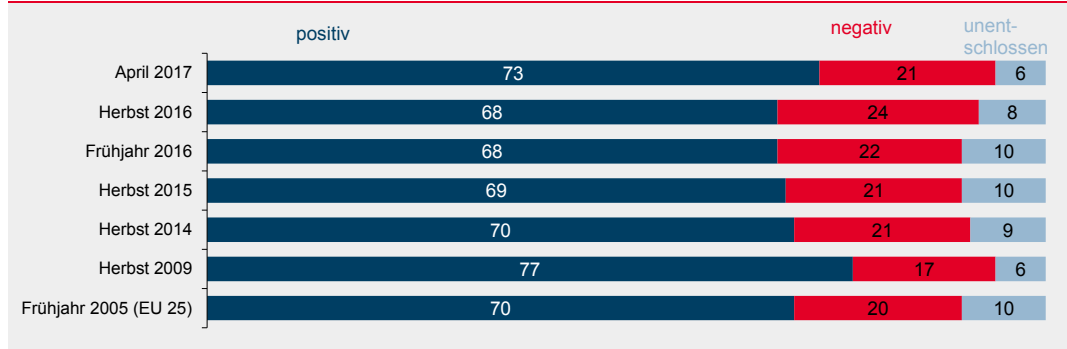
Fortschritte und
Versäumnisse

Viele Neujustierungen haben sich bewährt, insgesamt ist die EU bunter und vielfältiger geworden, aber auch grundlegende Versäumnisse und Mängel, wie die ausufernde Regulatorik, sind stärker zutage getreten. In welche Richtung soll es nun weitergehen? Erweiterung und Vertiefung werden oft als Alternativen genannt, die sich auszuschließen scheinen. Tatsache ist, dass die Vorbereitungen zur größten Erweiterungsrunde parallel zur Einführung des Euro stattgefunden haben, so dass diese Einschätzung wohl pauschal nicht gültig ist. Sicherlich muss aber immer wieder neu abgewogen werden: Sind die einst gesetzten Ziele noch adäquat, was ist heute erstrebenswert, auf welche neuen Anforderungen muss reagiert werden, was ist realisierbar? Zentral erscheint hier eine Konzentration auf ausgewählte Schwerpunkte und die konsequente Umsetzung einer Strategie, um sich nicht in Details zu verlieren.

Daneben klopfen mit Albanien, Mazedonien, Serbien und Montenegro längst weitere Beitrittskandidaten an die Tür der EU. Schon dies zeigt, dass die EU nicht – wie hier und da befürchtet – ein Auslaufmodell ist, sondern weiterhin große Attraktivität besitzt. Aber auch die EU-Bürger selbst schätzen offenbar die Vorteile. So äußerten sich im Eurobarometer vom April 2017 fast drei Viertel der Befragten positiv zum Thema Freihandel.

Freihandel immer noch en vogue

Positive oder negative Assoziationen zum Thema Freihandel, in %



Quellen: Special Eurobarometer 461, Helaba Volkswirtschaft/Research

Hingegen ist das Vertrauen in die EU insgesamt eine eher zwiespältige Sache: Im Vergleich zum Herbst 2016 sehen die Werte zwar wieder deutlich besser aus. Im EU-Durchschnitt halten sich Vertrauen und Misstrauen gegenüber der EU als Institution aber weitgehend die Waage.

1.2 The EU's change is never done

Es ist also nicht nur unabdingbar, sondern es lohnt sich auch, in Überlegungen zur Weiterentwicklung der EU und der Währungsunion zu investieren. Und tatsächlich wird in Europa permanent einiger Aufwand dazu betrieben: Bereits 2015 wurde mit dem sogenannten Bericht der fünf Präsidenten (verschiedener EU-Teilbereiche) ein „Plan zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion“ ausgearbeitet. Dass der Plan bei weitem noch nicht realisiert ist, zeigt, wie schwierig die konkrete Umsetzung grundlegender Veränderungen in der EU ist, solange keine eindeutige Strategie vorliegt. Ohnehin ist fraglich, ob der Entwicklungsprozess je vollendet sein kann, da auch die äußeren Umstände im permanenten Wandel sind. Die jährliche Rede des Kommissionspräsidenten zur „Lage der Union“, dieses Jahr am 13. September, bietet eine Gelegenheit, Überlegungen zur EU der Öffentlichkeit vorzustellen. 2017 dürfte dabei das „Weißbuch zur Zukunft Europas“ vom März eine Rolle spielen, in dem die EU-Kommission verschiedene Strategien präsentiert, wie Europa weiter vorankommen könnte.¹ Reflexionspapiere zur sozialen Dimension, Globalisierung, Wirtschafts- und Währungsunion, zur Verteidigung und zu Finanzen, vertiefen einzelne Aspekte.

1.2.1 Fortschritt im Bleiben? Erfolgsaussichten der Weißbuchstrategien

Welche Strategien stehen zur Diskussion? Das Spektrum der Vorschläge im Weißbuch reicht im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Länder von „es bleibt, wie es ist“ bis „alles ganz anders“. Dass die Beibehaltung des Status quo (Strategie „Weiter wie bisher“) keine Alternative ist, die wirklich zur Wahl stehen sollte, versteht sich eigentlich von selbst angesichts der veränderten Anforderungen und der Schwierigkeiten der EU, darauf adäquat zu reagieren. Ohne Änderungen dürfte es in Zukunft immer schwieriger werden, den Staatenverbund zusammenzuhalten und Probleme gemeinsam zu lösen.

¹ Vgl. Weißbuch zur Zukunft Europas, EU-Kommission, März 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf

Fünf Strategien im EU-Weißbuch

Tendenz zunehmender Integrationsintensität

- Weiter wie bisher
- Schwerpunkt Binnenmarkt
- Wer mehr will, tut mehr
- Weniger, aber effizienter
- Viel mehr gemeinsames Handeln

Quellen: EU-Weißbuch zur Zukunft Europas vom März 2017, Helaba Volkswirtschaft/Research

„Weiter wie bisher“ keine
zukunftsfähige Alternative

Auch den **Schwerpunkt** vorrangig auf den **Binnenmarkt** zu legen, dürfte bei der Geschwindigkeit, mit der sich die Finanzmärkte entwickeln, bei der Bedeutung des Euro als Weltreservewährung und vor dem Hintergrund der Finanzkrise von 2008, deren Auswirkungen teilweise noch spürbar sind, keine Zukunft haben. Der Binnenmarkt ist eminent wichtig, aber er ist lange nicht der einzige Bereich, auf dem das Augenmerk liegen muss. „**Viel mehr gemeinsames Handeln**“ andererseits, die ehrgeizigste Strategie, bei der außer einer schnelleren Beschlussfassung und entschiedeneren Durchsetzung auch die zügige Weiterentwicklung der Union auf verschiedenen Politikfeldern gleichzeitig angestrebt wird, erscheint als Gegenpol zum „**Weiter wie bisher**“ nicht umsetzbar. Als Vision und Leitlinie, wohin der Weg führen könnte, mag sie geeignet sein. Die Gefahr, sich dabei zu verzetteln und letztlich nichts oder nur sehr wenig zu gewinnen, erscheint allerdings zu groß.

Von den Szenarien, die im Weißbuch zur Zukunft Europas genannt werden, dürfte daher die Strategie „**Wer mehr will, tut mehr**“ mit die aussichtsreichste Variante sein. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die EU kann als Institution den Status quo erhalten, ohne dass das Voranschreiten Einzelner den Konsens insgesamt gefährdet. Gleichzeitig können eine oder mehrere Gruppen von Ländern in einzelnen Politikbereichen vorangehen und gezielt Felder erarbeiten, auf denen sich die EU weiterentwickeln kann, ohne dass individuelle politische Erwägungen den komplexen Abstimmungsprozess blockieren.

Auch die Strategie „**Weniger, aber effizienter**“ könnte wegweisend sein. Dazu müssten sich die EU-Mitgliedstaaten aber auf einen Konsens bei den Politikbereichen einigen, die sie vertiefen möchten. Nach bisherigen Erfahrungen besteht bereits hier das Risiko, im Ansatz zu scheitern.

Die Vorschläge der Kommission stellen also nicht grundsätzlich die Alternativen Erweiterung und Vertiefung zur Auswahl, sondern fächern mögliche Entwicklungswege weiter auf. Ob den beiden letztgenannten Szenarien eine realistische Umsetzungswahrscheinlichkeit beschieden ist, ist allerdings fraglich. Beide erfordern von den beteiligten Mitgliedstaaten den Willen zur Veränderung und ein Quantum Kompromissbereitschaft, bisweilen wohl auch die Bereitschaft, längerfristiges Denken in der Dimension der EU über kurzfristiges Wahlkampf kalkül zu stellen. Insgesamt hat daher leider auch die Strategie „Weiter wie bisher“ eine echte Chance – angesichts der großen Mitgliederzahl und der bisherigen Erfahrungen kaum Anlass zur Euphorie. Am wahrscheinlichsten ist ohnehin eine Mischung verschiedener Strategien mit Schwerpunktsetzungen. In der modellhaften Trennschärfe dürften die einzelnen Ansätze wohl kaum zu realisieren sein.

1.2.2 Alles schon mal dagewesen? Abgestufte Integration als Option

Der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten ist auch deshalb erfolgreich, weil die Teilnahmeperspektive so verlockend ist, dass Beitrittskandidaten jeweils bereit waren, Kompromisse einzugehen und Zugang auch zu sensiblen Märkten zu gewähren, um in den Genuss der Vorteile einer großen Freihandelszone zu kommen. Und auch im angepassten Abstimmungsmodus der mittlerweile 19 Euroländer im Europäischen System der Zentralbanken besteht insofern gewissermaßen

Perspektive muss
attraktiv sein

„Gleichheit in der Asymmetrie“, als der temporäre Ausschluss von Abstimmungen (nicht von Beratungen) innerhalb der definierten Ländergruppen reihum geht, so dass alle einmal betroffen sind.

Die allenfalls zögerlichen Fortschritte in manch anderen Politikfeldern der EU, wie der Fiskalunion, hängen maßgeblich damit zusammen, dass wohl keine Gleichbehandlung der Staaten erwartet, sondern eher die Verstärkung von Ungleichheit bei den Zahlungsverpflichtungen befürchtet wird. Außerdem sind offenbar nicht genügend Vorteile aus Neuregelungen wie der Sozial- oder der Fiskalunion ersichtlich, die möglicherweise entstehende Nachteile (über-)kompensieren könnten und so die Umsetzung attraktiv erscheinen ließen. Wie eine Weiterentwicklung der EU trotz der Schwierigkeiten in einzelnen Politikfeldern möglich wäre und Dauerblockaden vermieden werden könnten, beschäftigt nicht erst seit dem jüngsten Weißbuch die Politik.

Überlegungen dazu tauchen zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlichen Bezeichnungen auf (Kerneuropa, Europa à la carte etc.). Bereits 1974 schlug Willy Brandt vor, dass „objektiv stärkere Länder“ die Integration voranbringen und andere in Abstufungen daran teilnehmen sollten. Wolfgang Schäuble und Karl Lamers erarbeiteten 1994 den Vorschlag einer „variablen Geometrie“, um der unterschiedlichen Integrationsfähigkeit bzw. -willigkeit und der wachsenden Anzahl von EU-Ländern gerecht zu werden. Das Schengener Abkommen von 1985 über den Abbau von Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU ist ein Beispiel für eine abgestufte Integration, das mittlerweile zum europäischen Rechtsrahmen gehört, obwohl nicht alle EU-Länder teilnehmen. Auch die Währungsunion ist ein solches Beispiel.

Im Vertrag von Amsterdam wurde 1997 das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ geschaffen, das eine abgestufte Integration durch Voranschreiten einer Untergruppe von Mitgliedstaaten und somit ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten im geltenden Rechtsrahmen ermöglicht. Tatsächlich wurde dieser Weg aber noch kaum in Anspruch genommen, was auch an der Mindestteilnehmerzahl von (seit 2001) acht Mitgliedstaaten liegen könnte.

1.2.3 Verschiedene Geschwindigkeiten – Für und Wider

Wie schon in den letzten Jahrzehnten sind auch aktuell die Rahmenbedingungen dabei, sich zu verändern: Erstmals wird die Anzahl der EU-Länder schrumpfen. Vor dem Brexit im Frühjahr 2019 dürften keine grundlegenden Entscheidungen über den weiteren Weg der EU getroffen werden.

Sind verschiedene Geschwindigkeiten die Lösung?

Bei der Weiterentwicklung der EU werden oft die beiden Pole „Erweiterung“ und „Vertiefung“ einander gegenübergestellt. Auch wenn der geographische Erweiterungsprozess aktuell ins Stocken geraten ist, so dürfte er doch noch nicht beendet sein. Insbesondere mit Ländern an der Ostgrenze der EU bestehen Vereinbarungen wie Assoziierungsabkommen oder privilegierte Partnerschaften. Die zunehmende Meinungsvielfalt bei steigender Mitgliederzahl wird die Vertiefung bzw. das Voranschreiten der Integration in zusätzlichen Politikbereichen kaum vereinfachen. Die Erfahrung mit dem Euro hat allerdings gezeigt, dass das Voranschreiten bei wirtschaftlichen Divergenzen nicht das Zusammenwachsen bzw. die Homogenität der Teilnehmer erhöht. Die Gefahr besteht vielmehr, dass das Setzen gemeinsamer Standards die Unterschiede zwischen den Ländern erst voll zur Geltung bringt und unter Umständen sogar Sprengkraft für das Ganze besitzt.

Deshalb könnte – wie bereits geschehen – bei ausgewählten Projekten das Voranschreiten einer Gruppe von EU-Ländern, die ausreichend gemeinsame Voraussetzungen haben, eine Möglichkeit sein, die EU auch in Zukunft quasi modellhaft weiterzuentwickeln und Neues zu erproben. Voraussetzung ist allerdings, dass eine spätere Teilnahme für die anderen EU-Staaten möglich bleibt, ohne jedoch verpflichtend zu sein. Dies sieht bereits die „verstärkte Zusammenarbeit“ im Vertrag von Amsterdam ausdrücklich vor. Auf die Einhaltung vereinbarter Standards ist zu achten – wo das versäumt wurde (Beispiel: Konvergenzkriterien), muss Verlässlichkeit wiederhergestellt werden. Bei erfolgreicher Umsetzung könnten so thematisch abgegrenzte Untergruppen unter dem Dach

Erweiterung versus
Vertiefung?

der EU entstehen, die so attraktiv erscheinen, dass sie eine Sogwirkung entfalten. Neue Mitglieder dürften dann für den Beitritt sicherlich Kompromisse in Kauf nehmen, wie bereits bei der EU-Gründung geschehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für weitere Entwicklungsschritte in differenziertem Tempo sind also vorhanden. Es wird darauf ankommen, sie klug zu nutzen.

Neuer Schwung über die
deutsch-französische
Achse

Eines der Hauptprobleme wird immer sein, nationalstaatliche Kompetenzen abzugeben sowie einen Standort für entsprechende zentrale Institutionen zu finden. Bei gemeinsamen Auftritten des französischen Präsidenten Macron mit Bundeskanzlerin Merkel wurde klar, dass in beiden Ländern die Bereitschaft für ein gemeinsames Voranschreiten zur Weiterentwicklung einzelner EU-Themen vorhanden ist. Es ist zu begrüßen, dass mit Frankreich und Deutschland die beiden größten EU-Länder voran gehen und bei einer gezielten Weiterentwicklung einzelner Politikbereiche und der EU insgesamt aktiv werden wollen.

1.3 Der rote Faden – und abgeleitete Handlungsfelder

Die EU lebt, das zeigt das Interesse weiterer Beitrittskandidaten und das geht auch aus den Eurobarometer-Umfragen hervor. In den letzten 15 bis 20 Jahren hat der Staatenbund einige Neuerungen sowie heftige Krisen überstanden. Trotz ihrer grundsätzlichen Beständigkeit ist die EU immer im Wandel: durch neue Mitglieder – neuerdings auch durch ein austretendes Mitglied –, durch Entwicklungen in der Technik oder auf den Finanzmärkten, durch veränderte politische Kräfteverhältnisse und durch Herausforderungen im Sozial- und im Bildungssektor. Insofern ist die konzeptionelle Arbeit an der EU nie vollendet. Gleichzeitig ist der europäische Gedanke, dass im Verbund mehr erreicht werden kann, unverändert aktuell.

Roten Faden
nicht verlieren

Damit die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und Anforderungen nicht in überbordende Regulatorik mündet, die die Zusammenarbeit der Länder erstickt und die Bürger nicht mehr erreicht, wird es immer darauf ankommen, Weiterentwicklungen an diesem roten Faden anzuknüpfen. Hilfreich scheint dabei eine Rückbesinnung auf das, was bereits vorhanden ist, um die Komplexität zu begrenzen. Regeln müssen verlässlich gelten, um verlorengegangenes Vertrauen wiederherzustellen. Das zunehmende Regulierungsdickicht ist zu lichten, um Europa verständlicher zu machen. Zur gemeinsamen Arbeit am Haus Europa gehört aber auch, das Verständnis von Transferzahlungen und Strukturfondsmitteln zu überdenken. Zu sehr scheint das Ziel, möglichst viel herauszuholen, mittlerweile in den Vordergrund gerückt. Gleichzeitig zählt zum roten Faden in der EU unverändert die Devise: wenn Länder den wirtschaftlichen Anschluss schaffen, haben alle etwas davon. Bis heute gründet die EU zudem in hohem Maß auf politischen Erwägungen, so vielfach bei Erweiterungen um neue Mitgliedsländer. Geopolitische Entwicklungen, wie in letzter Zeit an der Ostgrenze der EU, könnten dazu beitragen, dass dieser Aspekt der Friedenssicherung in der öffentlichen Wahrnehmung für weniger selbstverständlich genommen wird, sondern als eigenes Argument für das Eingehen von Kompromissen wieder mehr an Gewicht gewinnt.

Rahmenbedingungen
nutzen!

Bei den Bestrebungen, die EU zukunftsfähig zu machen, gilt es, mit dem Wind zu segeln: Das günstige konjunkturelle Umfeld bietet einen guten Handlungsrahmen und sollte nicht ungenutzt bleiben. Ebenso sollten das offenbar erhöhte Problembewusstsein und der derzeitige Wille zur Veränderung genutzt werden. Die Erfahrung der diversen, dicht aufeinanderfolgenden Probleme der letzten Jahre – Finanzkrise, Staatsschuldenkrise, Flüchtlingswelle – haben den Menschen ins Bewusstsein gerückt, dass die EU nicht auf der Stelle treten kann.

Empfehlungen: Basis festigen – Aktivität fokussieren – Chancen nutzen

- Konsolidierung des Erreichten als Basis nutzen, den Blick aufs Ganze fördern
- Solidarität *und* Einhaltung der Regeln, selbstgesetzte Fristen respektieren
- Sorgfältige Auswahl einzelner Politikbereiche, Subsidiarität beachten
- Voranschreiten von Gruppen begrenzter Anzahl bei Öffnung für weitere Teilnehmer
- Transparenz schaffen, dabei Regulatorik begrenzen
- Bessere Koordinierung zwischen den nationalen Politiken und den einzelnen EU-Politikfeldern
- Zeitfenster (günstige Konjunktur, Aufbruchsstimmung, Handlungswillen) nutzen

Quelle: Helaba Volkswirtschaft/Research

Bei der Weiterentwicklung der EU dürften Stufenlösungen eine wichtige Rolle spielen: So ist nicht nur die abgestufte Integration eine Möglichkeit, sondern auch das Instrument der abgestuften Sanktionen sollte zur besseren Durchsetzung vereinbarter Regeln überprüft und konsequent angewendet werden. Wird die Option verschiedener Geschwindigkeiten verfolgt, sind differenzierte Eingriffsmöglichkeiten der EU-Institutionen denkbar, je nachdem, in welchem Umfang ein Land sich Vertiefungsoptionen anschließt. Diese müssen einen gewissen Automatismus beinhalten. Zwar gibt es heute schon ein Prozedere, das über verschiedene Stufen in ein Vertragsverletzungsverfahren und theoretisch in den Entzug des Stimmrechts münden kann. Grundsätzlich gibt es auch die Möglichkeit finanzieller Sanktionen, z.B. bei dauerhafter Verletzung der Haushaltskriterien. Bislang allerdings sind die Optionen zu schwerfällig und entfalten kaum Wirkung. In der Diskussion ist derzeit die Möglichkeit, die Auszahlung von EU-Mitteln künftig an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen. Ein Hemmnis für die Durchsetzungsfähigkeit dürften aber immer politische Allianzen innerhalb der EU bleiben, wie etwa im Falle Ungarns, das bereits angekündigt hat, nicht für den Entzug polnischer Stimmrechte stimmen zu wollen, obwohl dies laut EU-Recht bei Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit möglich wäre.

Konsolidierung vor Ausdehnung von Eingriffsrechten

Viele ungeklärte Fragen

Insgesamt wird die Weiterentwicklung der EU nur gelingen, wenn sich die Staaten bei aller notwendigen Zusammenarbeit in ihrer Souveränität respektiert fühlen. Daher ist die Subsidiarität als eines der Grundprinzipien zu beachten, etwa in der Haushaltspolitik. Für die Übergabe weiterer hoheitlicher Befugnisse von den Staaten an die EU mit zusätzlicher Entscheidungsmacht in neuen Institutionen (wie „Europäischer Finanzminister“) sehen wir derzeit weder Chancen noch eine Notwendigkeit. Zu groß sind die Risiken, dass Handeln und Haften noch mehr entzweit und Konsolidierungsbemühungen in den einzelnen Ländern gänzlich aufgegeben werden. Aber auch innenpolitisch besteht in den Ländern zu diesem Thema keine Einigkeit. Die Positionsfindung dauert an, Grundsätzliches ist nicht geklärt, z.B. die konkreten Aufgaben und Befugnisse eines Euro-Finanzministers.

Der Solidaritätsgedanke in der EU ist nach wie gültig. Dass er ein grundlegender Baustein im Haus Europa ist, zeigt sich zum einen an den umfangreichen Transfers aus den verschiedenen Strukturfonds. Aber auch in der Staatsschuldenkrise haben die EU-Länder mit dem EFSF, später abgelöst vom ESM, gezeigt, dass sie zu raschem solidarischem Handeln fähig sind. Damit Solidarität langfristig funktionieren kann und auch um als EU nach außen zu zeigen, dass gemachte Zusagen und Vereinbarungen gelten, müssen unterstützte Länder allerdings ihren Beitrag leisten, um sich wieder aus finanziellen Abhängigkeiten zu lösen. Der oft laxer Umgang mit den sogenannten Maas-

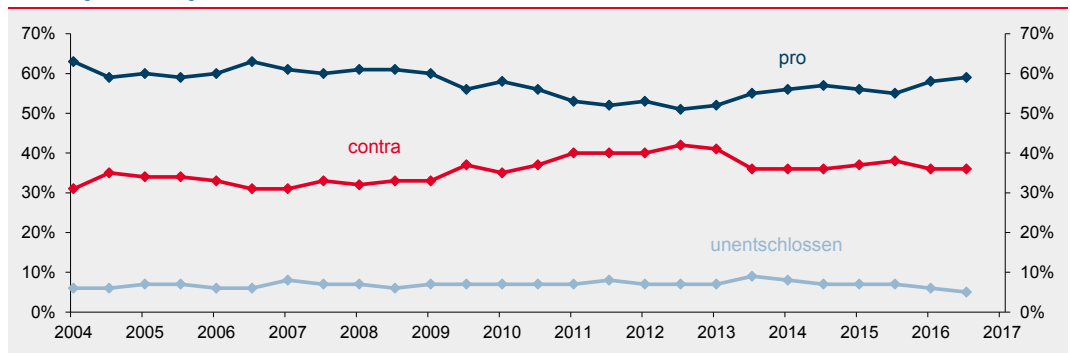
tricht-Kriterien für die öffentlichen Haushalte ist hier ein Beispiel, das Geberländer von einer Übertragung zusätzlicher Befugnisse an die EU möglicherweise absehen lässt.

Dass die EU als Ganzes reformfähig ist, hat sie trotz aller Verzögerungen und Rückschläge mehrfach bewiesen, so durch die Einheitliche Europäische Akte, mit der erstmals vereinfachte Entscheidungsmechanismen (qualifizierte Mehrheit statt Einstimmigkeit, mehr Einfluss für das Europäische Parlament) geschaffen und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik begründet wurden. Im Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union 1992) sowie später in den Verträgen von Amsterdam und Nizza haben die Mitgliedsländer immer wieder Anpassungen des Regelwerks vorgenommen, auch wenn manches allzu mutige Ziel nicht umgesetzt werden konnte, wie etwa die Europäische Verfassung, deren Ratifizierungsprozess 2005 zum Stillstand kam.

Die EU ist daher nicht am Ende ihrer Erfolgsgeschichte angelangt, wie insbesondere nach dem Brexit-Referendum im Sommer 2016 öfters befürchtet wurde. Und auch die Eurozone ist aktuell nicht vom Auseinanderbrechen bedroht. Denn das Votum der Bevölkerung ist positiv, wenn man die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zur Zukunft Europas heranzieht: Laut Eurobarometer vom April 2017 sprechen sich rund 60 % der befragten EU-Einwohner für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro als gemeinsamer Währung aus. Dieser Wert hat zuletzt wieder zugelegt und erreicht das höchste Niveau, seit die Zustimmung im Zuge der Finanzkrise 2009 spürbar zurückging. Merklich unter dem Durchschnitt liegt der Wert allerdings in einigen zentral- und osteuropäischen Ländern, wie Ungarn, Kroatien, Polen, Bulgarien und Tschechien.

Beliebtheit der EWU steigt wieder

Einstellung zur Währungsunion und zum Euro, in %



Quellen: Special Eurobarometer 461, Helaba Volkswirtschaft/Research

Noch deutlicher ist die positive Entwicklung bei den Befragten, die in der Eurozone leben: Hier wird mit einer Zustimmung von 72 % der höchste Wert seit über zehn Jahren gemessen. Dies kann allerdings kein Ruhekitzen sein. Vielmehr gilt es, auf der grundsätzlichen Überzeugung der Bürger von der EU aufzubauen. Nur wenn „Europa“ keine abgehobene Idee ist, mit der ausufernde Regulatorik und der Verlust von Einfluss verbunden wird, kann eine weitere Ausbreitung nationalstaatlichen Denkens, das sich EU-weit in vergangenen Wahlen gezeigt hat, verhindert werden. Die Auswirkungen der EU müssen im Alltag der Bürger positiv zu spüren sein. Die Organisation ist auf die Unterstützung der Bürger angewiesen. Dafür sind Bürgernähe und immer wieder Überzeugungsarbeit nötig. Der Praxistext muss bestanden werden. Gelingt dies, hat die EU alle Chancen, nicht nur weiterzubestehen, sondern sich auch weiterzuentwickeln. ■