



IW-Policy Paper 4/19

2019: Das Jahr für einen Neufanfang in Europa?!

Michael Hüther

Köln, 24.06.2019

Inhaltsverzeichnis

1	Chance für den Neuanfang?!	2
2	Orientierungen: Gegen separierte Selbstverständlichkeiten	4
3	Handlungsbereiche: Erkennbare Vorteilsgewinne für die Bürger Europas	9

1 Chance für den Neuanfang?!

1. Die gute Nachricht der Europawahl ist: Die populistischen Antieuropäer verbleiben am Rande. Das Ergebnis ist dennoch kein gutes für die großen Volksparteien – sie mussten einige Verluste verbuchen, inklusive des Verlusts ihrer gemeinsamen politischen Mehrheit im Europaparlament. Künftig wird es mindestens dreier Parteien bedürfen, um eine Mehrheit zu generieren. Dadurch werden entweder die Liberalen oder die Grünen zum Zünglein an der Waage. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Entscheidungsfindung im Europäischen Parlament auch bisher durch immer wieder wechselnde, sachthemenabhängige Mehrheiten geprägt war und eher weniger durch fraktionsdisziplinarische Vorgaben. Die politische Debatte wird aber wohl dennoch pluralistischer werden. Bezüglich politischer Prioritäten ist zu erwarten, dass Klima- und Umweltthemen nach oben auf die Agenda rücken werden. Aber auch Sicherheitspolitik, von Migrationsfragen bis zum Kampf gegen Terrorismus, sowie die Reform der Eurozone und ihrer fiskalischen Regelungen gehören weiterhin zu den Topthemen.
2. *Im Jahr 2019 werden alle Spitzenposten europäischer Institutionen neu besetzt:* Präsident des Europäischen Rates, Parlamentspräsident, Kommissionspräsident, EZB-Präsident. Zugleich wird das Europäische Parlament eine deutlich veränderte Struktur aufweisen. Die Konstituierung des neuen Parlaments, die Wahl der neuen Kommission und die Wahl des neuen Ratspräsidenten kommt einer Richtungsbestimmung gleich. Zugleich muss für den Zeitraum 2021 bis 2027 der mehrjährige Finanzrahmen festgelegt werden, womit sich beachtliche programmatische Festlegungen verbinden. In der Bündelung dieser Neuanfänge liegt eine Chance, die grundsätzlichen Fragen aufzunehmen, die sich für die europäische Integration stellen. Darin liegt ebenso das Risiko, dass Europa nachhaltig geschwächt wird, wenn dies nicht geschieht und die europäischen Institutionen brach liegen.
3. Die *Debatte um die Zukunft der Europäischen Union* ist längst in Gang gekommen, sie wird durch Stellungnahmen von höchster Ebene befeuert. Zunächst war es die EU-Kommission, die mit dem „Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“ am 1. März 2017 einen systematischen Aufschlag machte. Dann formulierte der französische Präsident Macron seine dezidiert proeuropäische Position in zwei an die europäische Öffentlichkeit gerichtete Stellungnahmen (Sorbonne-Rede am 24.09.2017, Wahlauftritt in verschiedenen europäischen Zeitungen am 05.03.2019). Diese enthalten – nicht aufeinander abgestimmt – mitunter weitgehende Vorschläge, denen es indes an Systematik und innerer Kohärenz mangelt; manche Vorschläge überzeugen auch nicht. Dies gilt freilich nicht minder für die Stellungnahmen aus der deutschen Politik, die lange auf sich warten ließ und weitaus defensiver ausfallen und teilweise reaktiven Charakter haben. Immerhin zeugt der Aachener Vertrag von dem gemeinsamen deutsch-französischen Willen, Europa voran zu bringen.

Diese konstruktiven Versuche, die europäische Integration weiter voran zu bringen oder zumindest einen positiven Gestaltungswillen zu dokumentieren, stehen allerdings weder

allein noch unbestritten. Anders als über Jahrzehnte sind ebenso Stimmen deutlich zu vernehmen, die an der europäischen Integration zweifeln oder den Zustand der EU sehr grundsätzlich kritisieren. Die Brexit-Protagonisten (UKIP) aus dem Vereinigten Königreich verfolgen beispielsweise nicht nur das Ziel, den Austritt ihres Landes aus der EU zu erreichen, sondern zielen letztlich auf die Auflösung der Union. Daneben sind – neuerdings mit der Ausnahme der Slowakei – besonders aus den Visegrad-Staaten kritische Stimmen zu vernehmen.

Es muss darum gehen, konstruktive Ansätze dennoch darin zu erkennen und nicht jede deutlichere Kritik an der EU als eine Absage an das europäische Projekt zu deuten. Zudem verdient Beachtung, dass nach der letzten Eurobarometer-Umfrage mehr als vier von zehn Europäern Vertrauen in die Europäische Union signalisieren, der höchste Stand seit Herbst 2010. In 17 EU-Mitgliedstaaten überwiegt das Vertrauen in die EU, mehr als doppelt so viele Europäer haben ein positives als ein negatives Bild von der EU. Umso wichtiger ist es zu erkennen, dass die verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten aufgrund ihrer Geschichte und insbesondere ihrer Nationsbildungsprozesse unterschiedliche Sichtweisen, Vorstellungen und Erwartungen an die europäische Integration haben. Das muss ernst genommen werden.

4. Im Lichte dieser Entwicklungen ist es notwendig, vor die Definition von Handlungsbereichen und die Ableitungen von Handlungsstrategien grundsätzliche Orientierungen zu stellen, die ernst nehmen, dass trotz der historischen Größe der europäischen Idee viele unterschiedliche Positionen dazu bestehen und Kritik, sogar Ablehnung heute ebenso pointiert artikuliert wird wie die Zustimmung. Die auf dem Europäischen Gipfel in Stuttgart 1983 erstmals formulierte Perspektive „*to progress towards an ever closer union among the peoples and Member States of the European Community*“ hat jedenfalls die Selbstverständlichkeit verloren, die jene mit der Forderung nach den „Vereinigten Staaten von Europa“ unverändert und damit unreflektiert unterstellen.

Anders gewendet: Was bedeutet heute, nach Errichtung des Binnenmarktes, nach der Süderweiterung und der Osterweiterung der EU, nach der Schaffung der Europäischen Währungsunion „*towards an ever closer union*“? Was stünde heute in einem Delors-Bericht, der seinerzeit ja auch auf eine Phase des Stillstands, der Orientierungslosigkeit und der europapolitischen Aporie reagierte? Derart umfassende Programme für den Fortgang oder besser: die Gestaltung der europäischen Integration sucht man heute vergebens. Die Frage nach dem Wohin wird mit der Suche nach Optimierung bestehender politischer Teilordnungen Europas beantwortet statt mit der Überlegung, welche Probleme und Herausforderungen am wirksamsten auf der Ebene der EU bewältigt werden können. Zu diskutieren sind genau diese scheinbaren Selbstverständlichkeiten der wirksamen Integrationsmechanik in der EU, deren Plausibilität nicht mehr automatisch sichtbar wird.

5. In diesen Kontext grundsätzlicher Erwägungen gehört die Würdigung der sich in der letzten Dekade verschobenen Perspektiven der *Konvergenz respektive Kohäsion in der Europäischen Union*. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 hat dazu geführt,

dass die grundsätzlich weiterwirkende Ost-West-Konvergenz, d.h. die relativ robuste Aufholentwicklung in den Ländern der Visegrad-Gruppe zu den etablierten Integrationsmitgliedern im Westen, durch die schwache Entwicklung im Süden der EU überformt wurde. Dabei sind die strukturellen Schwächen der Staaten der ersten und der zweiten Süderweiterung (1981, 1986), die zugleich Hauptbetroffene der Staatsschuldenkrise sowie krisenhafter Zuspitzung im Bankenbereich waren, besonders zu Tage getreten.

Studien zur institutionellen Konvergenz zeigen dieselbe Differenzierung: Während die mittel- und osteuropäischen Staaten hier beständig besser werden, zeigt sich im Süden Europas – besonders mit der Staatsschuldenkrise – ein Verfall staatlich-institutioneller Qualität, der bis heute nicht grundlegend korrigiert wurde. Beachtlich ist dabei, dass dies nicht nur für Griechenland gilt, das erst 1981 der EG beigetreten ist, sondern ebenso für das Gründungsmitglied Italien. Damit kann die EU auf Dauer nicht zurechtkommen. Es bedarf für einen Neuanfang einer überzeugenden Konvergenzperspektive, auch um die Fliehkräfte vor allem der verspäteten Nationen in Osteuropa und die Krisenstaaten in Südeuropa einzudämmen.

6. Das Europäische Parlament hat im Januar 2019 neue Regeln zur *Sicherung der Rechtsstaatlichkeit* beschlossen, die in den nächsten mittelfristigen Finanzrahmen 2021-2027 eingehen sollen. Danach soll die EU-Kommission, unterstützt von einem Gremium unabhängiger Experten, „allgemeine Defizite in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit“ feststellen, um dann verschiedene Maßnahmen gegen die Regierung des betreffenden EU-Landes zu ergreifen (Aussetzen von Zahlungen, Verringerung von Vorfinanzierungen). Ein solcher Beschluss bedarf zu seiner Umsetzung der Annahme durch das Parlament und den Rat. Unabhängig, ob es zur Verankerung dieser Regeln kommt, zeigt sich hier ein Funktionsproblem in der EU mit besonderer Qualität, denn die Debatten um die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der darin inkorporierten Werte zeigen die Schwierigkeiten, in dieser Union die gemeinsamen Rechtsprinzipien bei sich verändernder politischer Mehrheit in einem Land zu sichern. Letztlich wird dieser Konflikt nur zu lösen sein, wenn die grundsätzliche Perspektive auf Europa auf eine realistische, die bestehenden Präferenzunterschiede nicht negierende Grundlage gestellt wird. Das verlangt eine Überprüfung von als fragwürdig enttarnten Selbstverständlichkeiten und eine gemeinsame Klärung der *Frage* „*Welches Europa wir künftig gemeinsam benötigen?*“ oder besser „*Ob und wie wir Europa als gemeinsamen Gestaltungsraum verstehen?*“.

2 Orientierungen: Gegen separierte Selbstverständlichkeiten

1. Die *Europäische Integration ist kein Projekt, sondern ein Prozess*. Sie ist nie vollendet, sondern dauernd in Bearbeitung und im Werden. Programme oder Strategien, die beispielsweise die Vollendung des Binnenmarktes proklamieren, gehen deshalb in die Irre. Die Vorstellung der Vollendung von Politiksystemen ist in Europa trotz des Subsidiaritätsprinzips nie weit von der Idee entfernt, diese Vollendung als Vollharmonisierung zu gestalten, am besten durch Souveränitätsübertragung. Tatsächlich aber stand am

- Beginn der Integration mit der Gründung der Montanunion 1951 – unter dem Begriff der „Methode Monnet“ verbürgt – die Sichtweise einer Integration als Prozess.
2. *Die Europäische Integration steht nicht gegen die Nationalstaaten, sondern beruht auf diesen.* Ohne den Nationalstaat als Organisationseinheit und Ordnungsprinzip für das Miteinander von Gesellschaften gäbe es die Europäische Union nicht. Zugleich liegt in der nationalstaatlichen Tradition der Grund für die Abstoßreaktion gegen Fremdbestimmungen durch die EU-Institutionen. Das westliche Konzept der Staatlichkeit beruht auf der im Westfälischen Frieden von 1648 begründeten Souveränität über das Hoheitsgebiet – Grundsatz der Nicht-Einmischung in die innere Angelegenheiten eines anderen Landes, Grundsatz der Gleichheit der Staaten im internationalen Recht unabhängig von ihrer Größe und ihrer inneren Verfasstheit – und es resultiert in seiner inneren Ausfüllung aus den frühneuzeitlich verankerten Modernisierungsprozessen in Europa („innere Souveränität“).
 3. *Die positiven Aspekte des Nationalstaats als Ausdruck neuzeitlicher Modernisierung – Freiheit und Gleichheit der Staatsbürger, Sicherheit für und Rahmung des öffentlichen Raums, Identitätsprägung und kulturelle Differenzierung – sind unverzichtbar für das selbstbewusste Miteinander in einem Staatenverbund mit föderativen Elementen.* Das setzt aber auch voraus, dass die innere Struktur der Mitgliedsstaaten im europäische Mehrebenensystem berücksichtigt wird, und zwar nicht primär durch einen Ausschuss der Regionen, sondern durch die Würdigung der Legitimation staatlichen Handelns in differenzierter Ebenen-Verantwortung. Die unterschiedlichen föderalen Verfassungen der Mitgliedstaaten stellen für die gemeinsame Perspektive in der EU eine Herausforderung dar. Dies gilt umso mehr, wenn – wie in Bundesstaaten – die Länder eigene Verfassungen haben. Die Frage, wo und wie Staatsgewalt sich ihren gestaltenden Ausdruck verschafft sowie was dabei einschränkend wirkt (Völkerrecht, supranationale Hoheitsgewalt), wird damit umso komplexer. Der EU sind legislative, exekutive und judikative Hoheitsrechte von den Mitgliedstaaten übertragen worden, die dort autonom in Anspruch genommen werden und nach Rechtsprechung des EuGH dann gegenüber nationalem Recht vorgehen. Zugleich bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der europäischen Verträge“. Der Unterschied liegt juristisch darin, dass die EU hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage – anders als die Nationalstaaten – fremdbestimmt ist (Dieter Grimm).
 4. *Die Europäische Union ist der Versuch, die negative Seite des Nationalstaats unter dem Motto „Einigkeit in Vielfalt“ einzuhegen.* Historisch ohne Vorbild hat die horizontale Integration in Europa erstmals zu freiwilligem nationalem Souveränitätsverzicht geführt, der sich in dem „europäischen Verfassungsverbund“ aus nationalen (Teil-)Verfassungen und verfassungsähnlicher Rechtsgrundlage der EU ergibt. Neben der ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Vernetzung (Migration, Handel, Kapitalverkehr, Wissensdiffusion) über offene Grenzen hinweg schaffen so gemeinsame Institutionen, Rechtsordnungen und Harmonisierungen diese Einhegung. Das stößt auf Widerstand,

weil die Bürger das Ausmaß der Fernbeeinflussung durch wirtschaftliche Integration problematisch sehen.

5. Die *Nationen haben unterschiedliche Geschichten und sie haben unterschiedliche Identitätswirkungen für die Bindungen der Bürger* entwickelt. Es gibt frühe und in Schüben verspätete Nationen. Nachholende Nationsbildungsprozesse können beschleunigt, nicht aber überholt werden. Es scheint so zu sein, dass gerade – in diesem Sinne – jüngere Nationen die aus dem Souveränitätsverzicht in der EU folgenden Eingrenzungen der inneren Souveränität und Infragestellung der damit verbundenen Identität kritisch bewerten. Daraus erklärt sich auch, warum diese Staaten sehr sensibel gegenüber Brüsseler Anliegen reagieren. Besonders herausfordernd scheint dies zudem in zentralistisch organisierten Mitgliedsstaaten zu sein, denen mithin eine transformative Ebene des Bundesstaates fehlt, die bürgernähere Lösungen ermöglicht und im Wettbewerb eigenen Spielräume schafft.

Die europäische Idee wird deshalb in den Mitgliedsstaaten der EU historisch spezifisch verstanden, unterschiedlich in den Gestaltungskonsequenzen gedeutet und hat unterschiedliche Strahlkraft. Entsprechend unterschiedlich ist deshalb die Bereitschaft ausgeprägt, Souveränitätsverzicht zu üben und rechtswirksame Vorgaben der europäischen Institutionen zu akzeptieren. Ein Beleg dafür ist das Vereinigte Königreich, dessen Beitrittsverhandlungen zu den damaligen Europäischen Gemeinschaften schon kurvenreich und schwierig war.

6. Die Europäische Union muss die Gefahr einer *Überdehnung der Integrationsidee durch Ignoranz historischer Bedingtheit, kultureller Differenzierung und nationaler Identitätsbedarfe ernst nehmen*. Eine besondere Bedeutung erlangt dieser Topos angesichts der vielfältigen regionalen Gliederung und entsprechender Kompetenzzuordnung in den EU-Mitgliedsstaaten. Dazu gehört, Veränderungsdruck aus den Regionen nicht reflexartig als gegen Europa gerichtet zu deuten. Die Schwierigkeit liegt freilich darin begründet, dass die Integration Europas auf den Nationalstaaten beruht und implizit deren innere Einheitlichkeit unterstellt. Das schließt auch eine gestaltende europäische Antwort auf regionale Separationsprobleme aus (z.B. im Fall Katalonien).
7. Ein wichtiger Treiber für die europäische Integration ist der Europäische Gerichtshof, „*ein Gericht mit einer Agenda*“ (Dieter Grimm). Der EuGH hat früh (1963) durch Urteile dazu beigetragen, dass Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten unmittelbar, d.h. ohne vorangehende Umsetzung in nationales Recht, zur Anwendung kam. Diese begründete Vorrangposition europäischen Rechts vor nationalem Recht hat nicht nur als wünschbar bewertete Öffnungsfolgen (wie im Fall der ökonomischen Bewertung des Cassis-de-Dijon-Urteils von 1979), sondern stellt zugleich grundsätzliche Fragen für die institutionelle Statik in der EU. Die Idee der unterschiedlichen Geschwindigkeiten greift hier nicht räumlich, sondern institutionell im System der Gewaltenteilung (asymmetrische Verlagerung legislativer, exekutiver und judikativer Hoheitsrechte). Diese Unwucht ist zu erörtern.

Faktisch hat der EuGH durch seine Integrationsagenda dazu geführt, dass die „*Verselbständigung der EU von den Mitgliedstaaten [fortschritt], ohne dass ihre Eigenlegitimation zunähme*“ (Dieter Grimm). Die EuGH hat die Konstitutionalisierung zu verantworten, indem er die (völkerrechtlichen) Verträge in den Verfassungsrang hob. Gleichzeitig entstand durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 ein demokratisches Legitimationsdefizit durch die (bedingte) Abkehr von der Einstimmigkeit. Die Asymmetrie zwischen negativer Integration – Bedeutungsverlust nationalen Rechts – und positiver Integration – EU-Recht zu Füllung der durch EuGH verursachten Regelungslücke – ist dadurch bedeutsam geworden (Fritz Scharpf). Das Europäische Parlament hat im Gegenzug dazu nur unzureichend seine demokratische Legitimation für die europäische Politik steigern können.

8. Das *Subsidiaritätsprinzip*, das erst 1993 rechtliche Geltung erlangte, hat sich *faktisch bei weitem nicht als so wirkungsvoll* erwiesen wie erhofft. Die damit seinerzeit verbundene Idee, dem wachsenden Kompetenzanspruch der europäischen Ebene gegenüber den Mitgliedstaaten und ihren Regionen eine Schranke durch den Begründungszwang der Subsidiarität zu errichten, leidet in der Umsetzung an sehr unterschiedlichen Deutungen des Subsidiaritätsprinzips. Die nach dem Vertrag von Lissabon vorgesehene Subsidiaritätskontrolle hat sich jedenfalls als stumpfes Schwert erwiesen.

Grundsätzlich ist zu beachten: In einer bundesstaatlichen Verfassungsordnung kann das Prinzip leitend für die Gestaltung sein, indem es grundsätzlich die Zuständigkeitsvermutung fixiert. In der EU als Staatenverbund mit teilföderativen Elementen geht es dagegen um die Aushandlung von konkreten Kompetenzstreitigkeiten zwischen unterschiedlich verfassten und interessierten Nationalstaaten sowie der EU.

9. Das von Dani Rodrik formulierte *Globalisierungs-Trilemma* reflektiert die These, dass Demokratie, Nationalstaat und Globalisierung ohne politische Anpassungen und Interventionen nicht vereinbar seien (Rodrik, 2011). Die Souveränitätsbeschränkung nationalstaatlichen oder demokratischen Handelns durch globale Abhängigkeiten begründet ein Spannungsfeld, durch das sich eine hoch vernetzte Welt letztlich bewegen muss. Man kann zugespitzt dieses Trilemma in der Europäischen Union mit ihren vier Grundfreiheiten und dem Gemeinsamen Markt als wirksam erachten oder in den Worten von Wolfgang Streeck die These vertreten, dass die „*europäische Föderation [sich] zu einem Mechanismus der Freisetzung der kapitalistischen Ökonomie von demokratischen Verzerrungen*“ entwickelt (Wolfgang Streeck). Ebenso gilt: die Europäische Union ist durch den Gestaltungsanspruch als Antwort auf die Dominanz der Ökonomie über die Demokratie zu verstehen.

Europa muss diese Befürchtung ernst nehmen. Denn diese Wahrnehmung nährt die Einschätzung, dass man auf die Europäische Union verzichten könne. Dies gilt umso mehr als das Friedensnarrativ nicht mehr trägt, denn „*der Friede ist von der Errungenschaft zur Gegebenheit geworden. Sie begeistert nicht für die europäische Sache*“ (Dieter Grimm). Und selbst die Bedrohung dieser Gegebenheit spricht für die Jüngeren nicht per se für

Europa, da es gerade zu belegen scheint, dass es Konflikte nicht mehr auszuhandeln vermag.

10. Die Europäische Union muss deshalb durch *spürbare Vorteilsgewinne für die Bürgerinnen und Bürger* weiterentwickelt werden. Das lenkt den Blick einerseits auf unionsweite öffentliche Güter und Skaleneffekte: äußere und innere Sicherheit, Klimawandel, Mobilität, Digitalität. Die mögliche Stärke des gemeinsamen Auftretens ist die europäische Chance, nicht zwischen den dominanten Mächten China und USA an Bedeutung zu verlieren – politische, wirtschaftlich und kulturell. Andererseits muss die regionale respektive föderale Ordnung der Mitgliedsstaaten aus Sicht der europäischen Integration neu bewertet werden. Die Kohäsionspolitik der EU gewinnt trotz aller Unzulänglichkeiten und Optimierungspotenziale hierfür eine besondere Bedeutung, denn sie macht Europa „vor Ort“ sichtbar und wahrnehmbar als Kompensation der kapitalistischen Ordnung (Wolfgang Streeck).

Schließlich muss die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit als Herausforderung angenommen werden. Denn die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, in der glaubwürdig sein muss, dass der Grundsatz „Recht vor Macht“ gilt. Das betrifft die Regelung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ebenso wie die zur allgemeinen Rechtsstaatlichkeit. Letztlich muss es darum gehen, dass die EU hier nicht beliebig wird und damit selbst die Axt an den Status der Rechtsstaatlichkeit ansetzt. Genauso sind die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Größe und Position dazu verpflichtet. Ohne Sanktionsbewährung wird man hier nicht erfolgreich sein können.

11. Für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration sind die folgenden Grundsätze bedeutsam, die zusammen darauf zielen, durch eine realistische Positionierung der EU deren innere Souveränität bei komplexen Anforderungen aus den Mitgliedstaaten und deren äußere Wirksamkeit im Konzert der Weltregionen als Vorbild zu stärken:
- a. Das Europäische Parlament ist in seiner demokratischen Wirksamkeit zu stärken, um so die demokratische Eigenlegitimation der EU zu erhöhen. Die bei den letzten Wahlen in Gang gekommene Entwicklung, europäische Kandidaten auf der Basis europäischer Parteien(verbünde) den europäischen Wählern vorzuschlagen, muss intensiviert werden. Das Verhältnis zum Europäischen Rat wäre perspektivisch dadurch zu klären, dass dieser als zweiter Kammer fungiert.
 - b. Diese Stärkung der demokratischen Eigenlegitimation setzt im „europäischen Verfassungsverbund“ allerdings voraus, dass das wenig wirksame Subsidiaritätsprinzip durch eine klare Begrenzung der Vergemeinschaftung in konkreten Politikfeldern ausgestaltet wird.
 - c. An die Stelle der Finalität der europäischen Integration sollte die Identität Europas treten; es geht danach um gezielte Vertiefungen in begrenzten Handlungsfeldern, aber auch um das Offenhalten der Finalität und die Aufgabe des überkommenen und heute unbestimmten Ziels „*an ever closer union*“.

- d. Europa muss sich in spezifischen Politikkontexten überlegen zeigen und dadurch Orientierung geben sowie Identität finden. Möglicherweise sind europäische Teilräume (auch unterschiedliche Geschwindigkeiten in räumlicher Hinsicht) als Experimentierbündnisse ein wichtiger Hebel, gemeinsame Lösungen zu finden. Tatsächlich ist dies bereits versucht worden (gemeinsame Währung, Schengen z.B.).

3 Handlungsbereiche: Erkennbare Vorteilsgewinne für die Bürger Europas

1. Die europäische Integration ist eine Antwort auf die Katastrophen des 20. Jahrhunderts, sie sichert den Frieden zwischen den Mitgliedsstaaten. Auch wenn Frieden in Europa als Gegebenheit angesehen und als sicher vorausgesetzt wird, so darf er nicht als selbstverständlich bewertet werden. Die militärischen Konflikte sind an die Grenzen Europas herangerückt. Die Bürger Europas (Deutschlands) sind mehrheitlich von der Einschätzung geprägt, dass die Friedensdividende der 1990er Jahre noch wirksam ist. Dies ist falsch. Europa muss seine Verteidigung aus Effizienzgründen, aber auch mit Blick auf die internationale Reputation wirksam in die eigenen Hände nehmen. Nach der letzten Eurobarometerumfrage sind inzwischen mehr als drei Viertel der Europäer für „eine gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der EU-Mitgliedstaaten“. Es bedarf einer *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, die erst der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein kraftvolles Fundament verschafft und auch einer gemeinsamen Migrationspolitik mehr Halt gibt. So kann die Idee, Europa als einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu konstituieren, wieder Realität werden.
 - a. Mit der Einführung der *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) wurde 2017 die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) von den EU-Ländern außer Dänemark, Malta und Großbritannien weiterentwickelt. Dies ist eine erste Stufe, von der aus eine engere Kooperation bei Rüstung und Verteidigung entwickelt werden kann. Ohne ein koordiniertes Auftreten in der Außen- und Sicherheitspolitik wird Europa kaum eine eigenständige Rolle neben den USA und China spielen können.
 - b. Eine gemeinsame Organisation der äußeren Sicherheit erfordert auch eine *aufeinander abgestimmte Ausrüstung und in seiner Höhe angemessene Finanzierung*. Deutschland hat bisher stärker als die wichtigen anderen europäischen Länder von der Friedensdividende nach dem Ende des Kalten Krieges profitiert. Diese finanzielle Entlastung kann nicht fortgeschrieben werden – auch angesichts der vielfach dokumentierten Ausrüstungsmängel. Gemeinsame Entwicklungs- und Beschaffung ermöglicht eine effizientere Verteidigung. Einheitliche Rüstungsexportregeln sind zwingend, um gemeinsame Rüstungsprojekte überhaupt zu ermöglichen.

- c. Beim *Schutz der äußeren Grenzen* ist Europa heute in Ansätzen sichtbar. Dies sollte zur Unterstützung der den nationalen Grenzschutzbehörden weiter ausgebaut werden. Dabei sollte geprüft werden, ob und inwieweit die *Migrationspolitik mit Drittstaaten* unter dem Gesichtspunkt regionaler Besonderheiten und Divergenz gestaltet werden kann. “[...] Member States have not yet found the right balance between the responsibility each must assume on its own territory; and the solidarity all must show if we are to get back to a Schengen area without internal borders” (Jean-Claude Juncker, State of the European Union 2018). Europa muss dringend einen nächsten großen Schritt zu einer gemeinsamen Migrationssteuerung gehen. Deren wesentlichen Bestandteile müssen sein: gemeinsamer Schutz der Außengrenzen durch zusätzliche Ressourcen für die EU-Grenzschutzagentur; Begrenzung der illegalen Migration; Rückkehrförderung und Rückübernahmeabkommen; Harmonisierung der Aufnahmebedingungen, der Asylerkennung sowie Errichtung einer gemeinsamen Asylagentur der EU; EU-Neuansiedlungsabkommen (relocation schemes); Sicherung der Schengen-Idee unter diesen geänderten Bedingungen.
2. In den vergangenen, gut zweieinhalb Jahrzehnten haben sich die europäischen Volkswirtschaften intensiver vernetzt; Binnenmarkt und gemeinsame Währung haben die Handelsströme intensiviert und die Bildung grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten befördert. Dies sollte durch eine *Strategie für den Binnenmarkt 2.0* in die Zukunft geführt werden:
 - a. *Infrastruktur*: Die transeuropäischen Netze sollten vorrangig ausgebaut und gezielt weitere Mittel für den Ausbau grenzüberschreitender (Verkehrs-) Infrastruktur verfügbar gemacht werden. Trotz der INTERREG-Programme, die seit Anfang der 1990er Jahre existieren, und der Connecting Europe Facility bestehen hier weiterhin gravierende Mängel. Dies gilt beispielsweise für die Vermaschung der Energienetze, aber auch für die nationalen Zuwege zu den grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastrukturen. Oft genug endet beispielsweise das Schnellbahnnetz immer noch an der Grenze.
 - b. *Klimawandel*: Die Reduzierung der CO₂-Emissionen ist eine globale Herausforderung. Das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) ist das zentrale politische Instrument zur Bekämpfung der Treibhausgasemissionen in Europa. Ab 2020 soll aufgrund der jüngsten Reform der Preis für CO₂-Zertifikate steigen. Die Anzahl der Zertifikate wird jedes Jahr verringert, indem sie entweder in eine Marktstabilitätsreserve eingestellt oder indem weniger kostenlose Zertifikate verteilt werden. Die Industrie muss Anreize erhalten, verstärkt in neue kohlenstoffarme Technologien zu investieren. Nationale Strategien müssen mit dem ETS harmonisiert werden, um Rebound-Effekte zu vermeiden. Darüber hinaus muss es darum gehen, einen einheitlichen CO₂-Preis zu etablieren (analog zur schwedischen Lösung, die weitgehend belastungsneutral ist).

- c. *Forschung*: Die Forschungsk Kooperation in zentralen Zukunftsthemen sollten gestärkt werden (Horizon 2020). Sämtliche Mitgliedstaaten sollten mit Hochdruck unter Berücksichtigung eines koordinierten Plans der Kommission nationale KI-Strategien oder Programme aufstellen. Die Gespräche zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sollten europaweit koordiniert werden und verschiedene nationale Ministerien und anderen Beteiligten, z. B. aus Industrie, Hochschulbereich und Zivilgesellschaft miteinschließen. Zur Bewertung der Wirkung im Hinblick auf die Erreichung der gemeinsamen Ziele sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission einschlägige Investitionsparameter und vergleichbare Benchmark-Vorgaben für die KI-Einführung festlegen. Die Fortschritte sollten jährlich monitort werden.
- d. *Industrie*: Die Industriestrategie der EU, die 2017 erneuert wurde, sollte weiterentwickelt und mit dem Programm Digitaler Binnenmarkt (2015), der Strategie Europa 2020 und den forschungspolitischen (KI) sowie infrastrukturellen Projekten (transeuropäische Netze) systematisch etabliert werden, so dass die Prüfung der Konsequenzen jeder EU-Maßnahme auf ihre entsprechende Kompatibilität obligatorisch wird. Der europäische Binnenmarkt hat mit seiner Größe grundsätzlich das notwendige Potenzial, damit sich Unternehmen auch auf neuen digital geprägten Geschäftsfeldern entwickeln können. Dafür sind weitere Schritte der Regelungsangleichung und der Entwicklung eines digitalen Binnenmarkts notwendig.
- e. *Wettbewerbspolitik*: Die europäische Wettbewerbspolitik steht vor neuen Herausforderungen durch die digitale Wirtschaft. Es sollte differenzierter auf Skaleneffekte, Marktabgrenzungen und Marktmacht geschaut werden, damit es nicht zu Marktmacht auf nachgelagerten Sekundärmärkten und Lock-in-Effekten für Nutzer kommt. Auch stärkere Verpflichtungen zur Interoperabilität sollten geprüft werden. Der private Markt für Daten ist durch mehr Rechtssicherheit zu stärken. Die Regelungsmacht von Plattformen sollte im Auge behalten werden. Besonderes Augenmerk sollte auch den Übernahmen gelten, damit sich ein Fall wie die Übernahme von WhatsApp und Instagram durch Facebook nicht wiederholt (European Commission, Competition Policy for the digital era, 2019).
- f. *Kapitalmarktunion*: Die Errichtung einer Kapitalmarktunion (Capital Markets Union, CMU) ist ein vorrangiges Projekt, mit dem zusätzliche Finanzierungsquellen außerhalb der Banken gefördert, private Ersparnisse effizienter mobilisiert und die Kapitalmarktintegration verbessert werden sollen. Die Kapitalmarktunion kann zur Überarbeitung des allgemeinen Rechtsrahmens im Lichte der seit 2011 gemachten Erfahrungen für alle Finanzintermediäre (Banken, Fonds, SIV, sonstige Nichtbankfinanzierungsinstrumente) dienen und sollte die finanzielle Fragmentierung in der Eurozone angehen (solide Staatsschuldenmärkte mit stabilen Staatsfinanzen; Staatsrisiken müssen in der Bankaufsicht angemessen

behandelt werden; Harmonisierung der Insolvenz-, Rechnungslegungs- und Steuergesetze).

- g. *Globalisierung*: Europa steht im Systemwettbewerb mit China und muss gleichzeitig eine Antwort darauf finden, dass die USA zunehmend protektionistisch agieren und multilaterale Institutionen ablehnen. Die europäische Industriepolitik darf nicht auf Zielvorgaben für die volkswirtschaftliche Angebotsseite setzen, sie muss vielmehr die Angebotsbedingungen der europäischen Wirtschaft für einen beschäftigungswirksamen Strukturwandel stärken. Für Europa geht es etwa mit Blick auf die Weiterentwicklung der WTO darum, regelbasierten internationalen Handel zu sichern und Standards zu entwickeln, die den demokratischen und freiheitlichen Grundwerten entsprechen. Dazu gehört auch die bewusste Reaktion auf Wettbewerbsverzerrungen durch den chinesischen Staat.
3. Die Europäische Union leidet unverändert daran, dass es eine europäische Öffentlichkeit – einen *europaweiten öffentlichen Raum* – nicht gibt. Europäische Debatten finden nur sehr indirekt statt. Es liegt in der Verantwortung der nationalen Politik, die Debatten auf EU-Ebene stärker in die nationalen Öffentlichkeiten zu tragen. Europa darf kein Elitenprojekt sein, sondern muss für breite Bevölkerungsschichten erlebbar werden. Hier sollten Strategien für eine verbesserte Mobilität der Menschen greifen.
- a. Die Entwicklung eines europäischen *digitalen Binnenmarktes* hat mit der EU-Datenschutzgrundverordnung begonnen, und der Verabschiedung des Urheberrechts haben Europa als Trendsetter und Standardsetzer positioniert. Beide Themen reichen in ihrer Wirkung weit über den engeren Sachhorizont hinaus, beide adressieren letztlich die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Raums als Ort der Debatte, der Aushandlung, der Konfliktlösung, der Kompromissfindung und damit der Identitätsprägung. Die sozialen Medien sind dafür Herausforderung und Chance gleichermaßen. Eine wirksame Regulierung ist nur auf europäische Ebene möglich; und wenn, dann besteht damit die Chancen der globalen Standardsetzung.
 - b. Einen wesentlichen Beitrag dazu muss die *Sprachausbildung* leisten, indem sie in allen Ländern gemeinsamen Standards und Zielen (z.B. aktive statt nur passive Fremdsprachenkompetenz) folgt. Zugleich sind mehr Mittel für den *Schüleraustausch* als Vorsorge ebenso hilfreich wie eine Aufstockung des *Erasmus-Programms*.
 - c. Bei der Umsetzung des *Europäischen Qualifikationsrahmens* (EQR) – der alle Bildungsabschlüsse europaweit vergleichbar machen soll – muss das duale System der Berufsausbildung seiner Bedeutung entsprechend eingestuft werden. Das vom dualen System vermittelte hohe Kompetenz- und Qualifikationsniveau muss auch in der jeweils nationalen Umsetzung des EQR adäquat berücksichtigt werden.

- d. Wer im Ausland einen Berufsabschluss erworben hat, kann diesen seit 2012 in Deutschland anerkennen lassen. Immer mehr Zuwanderer wollen das *Anerkennungsverfahren* nutzen, zudem werden besonders viele Anträge in jenen Bereichen gestellt, in denen hierzulande Fachkräfte fehlen. Das Anerkennungsverfahren ist aber noch immer aufwändig und kostenintensiv. Es wäre daher wichtig, ein solches Anerkennungsgesetz europaweit zur Grundlage für eine erhöhte Mobilität beruflich Qualifizierter zu machen.
 - e. Die *Mobilität der Arbeitskräfte* sollte gestärkt werden. Dazu tragen die vorgeannten Punkte einen Beitrag. Verschiedene Regelungen behindern die Arbeitskräftefreizügigkeit: Mit der Reform der Entsenderichtlinie ist die EU über das Ziel hinausgeschossen. Diese Reform ist protektionistisch, sie nimmt insbesondere Osteuropa einen Wettbewerbsvorteil und damit Entwicklungschancen. Die Reform schadet aber auch westeuropäischen Unternehmen, weil die Entsendung ihrer Mitarbeiter künftig mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden ist.
4. Vor dem Hintergrund der regionalen Differenzierung sollte die spezifische *Kohäsionspolitik* – als Erlebbarkeit von Europa auf lokaler und regionaler Ebene – stärker auf die Bildung handlungsfähiger Institutionen vor Ort setzen (Konditionalität) und einen Beitrag zur europäischen Identitätsbildung leisten.
- a. Die *Förderprogramme sollten vereinfacht und systematisch begleitend evaluiert* werden. Es sollte mehr auf den Wissenstransfer sowie Erfahrungsaustausch zwischen den regionalen Institutionen und Körperschaften gesetzt werden.
 - b. Der Vorschlag, *nationale Konvergenz-Roadmaps* zu erstellen, ist perspektivereich. Einerseits eröffnet das die Möglichkeit, nationale Verantwortung systematisch in einem europäischen Kontext zu stellen und vergleichbare Ziele sowie Standards (im Sinne des Binnenmarktes) wirksam werden zu lassen. Andererseits bietet dieses Instrument auch die Möglichkeit, unterschiedliche politische Ansätze (auf nationaler Ebene und aus europäischer Sicht) zu integrieren, um sowohl effektiv wie effizient agieren zu können. Damit könnte man schließlich dem Trilemma aus Demokratie, Nationalstaat und Marktöffnung angemessen Rechnung tragen, indem die Handlungsfähigkeit vor Ort wirksam adressiert wird.
5. Im Sinne der Grundidee - Politik für praktische Vorteile als laufenden Prozess der Gestaltung statt „Narrative“ für das Jenseits – sind bestimmte Ideen und Vorschläge als Irrweg zu bezeichnen. Deshalb abschließend: *Was wir nicht brauchen*.
- a. *Wirtschaftsregierung statt klarer Verantwortungszuweisung* auf die Brüsseler Ebene und die der Mitgliedstaaten. Das gilt im Grundsatz auch für eine vielfach makroökonomische fiskalische Stabilisierungsfunktion im Euroraum. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, durch eine stabilitätsorientierte

Fiskalpolitik finanzielle Puffer für die nächste Krise aufzubauen. Wenn einige Staaten auch im Aufschwung nicht ausreichend für die nächste Krise vorsorgen, erscheint eine gemeinsam finanzierte Risikoabsicherung fragwürdig. Die Erfahrung der Jahre 2009/10 hat gezeigt, dass ein koordiniertes Handeln bei konsistenter Krisenbewertung gelingen kann. Fehlt es daran, dann hilft auch eine europäisch Fiskalkapazität nicht. Eine echte Fiskalunion mit klarer Durchgriffsgewalt auf nationale Haushalte erscheint in der aktuellen politischen Konstellation nicht erreichbar, aber mit Blick auf die verfassungsrechtliche Dimension auch nicht wünschbar.

- b. *Sozialunion statt institutioneller Differenzierung* der Sozialsysteme in historisch definierten Pfaden. Die Staaten der EU haben in der Regel eine über hundertjährige Tradition sozialer Absicherung. Aufgrund divergierender Präferenzen und Erfahrungen kommen unterschiedliche Prinzipien zur Anwendung. Wichtig erscheint eine mobilitätsfreundliche Ausgestaltung, wenn Arbeitskräfte in der Union wandern. Allenfalls im Sinne einer Rückversicherung bei schweren ökonomischen Verwerfungen kann man eine europäische Letztabsicherung für Arbeitslosigkeit ins Auge fassen. Diese darf jedoch die nationalen Systeme nicht überformen und finanziell ausgleichen.
- c. *Agrarpolitik als Schutzpolitik gegen Importkonkurrenz*. Agrarsubventionen sollten statt auf EU-Ebene auf nationaler Ebene angesiedelt und deutlich gekürzt werden. Es besteht keine ausreichende Rechtfertigung für eine EU-Kompetenz, weil kaum Skalenerträge und grenzüberschreitende Spill-Over-Effekte existieren. Falls öffentliche Güter wie Umweltschutz oder Landschaftspflege erbracht werden, sind sie in aller Regel lokaler Natur. Agrarsubventionen mit Nachhaltigkeitszielen zu rechtfertigen, ist nicht viel mehr als eine leicht durchschaubare politische Immunisierungsstrategie. Eine grundlegende Re-Priorisierung ist nötig: Eine deutliche Kürzung der Agrar-Subventionen sollte Raum geschaffen für die Finanzierung der neuen Prioritäten wie eine gemeinsame Verteidigungspolitik und eine Sicherung der Außengrenzen.