

# Getrennt und doch gemeinsam

---

*Wie sich die EU aus der Falle der Einstimmigkeit befreien kann*

**Ulrich Brasche**<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. Ulrich Brasche, Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Europäische Integration, Technische Hochschule Brandenburg (THB)  
Korrespondenz: [brasche@th-brandenburg.de](mailto:brasche@th-brandenburg.de); Aschaffener Str. 23, 10779 Berlin, Deutschland

## Inhalt

1	Zentrale Aspekte.....	4
2	Worum es geht.....	1
3	Wie die EU wurde, was sie heute ist.....	1
3.1	Narrative der Gründung nach 1945.....	1
3.1.1	Von Krieg und Frieden.....	1
3.1.2	Wohlstand für Alle.....	2
3.1.3	Die „Euro-Sklerose“ heilen.....	3
3.1.3.1	Warum Grenzen die Wirtschaft schwächen.....	3
3.1.3.2	„Binnenmarkt“ und EURO als Weg aus dem Stillstand.....	4
3.2	Was für eine EU haben wir heute?.....	4
3.2.1	Integrierte Märkte und gemeinsame Währung.....	4
3.2.2	Unterschiedliche Gesellschaften.....	5
3.2.3	Von der Vision zum Sündenbock.....	6
4	Wer trifft Entscheidungen in der EU?.....	8
4.1	Viele Spieler auf dem Feld.....	8
4.1.1	Das Machdreieck der EU.....	9
4.1.1.1	Die „wahre Europäerin“.....	10
4.1.1.2	Die Vertreter der Mitgliedsstaaten.....	10
4.1.1.3	Die politischen Farben.....	11
4.1.2	Hüterin des Euro.....	11
4.1.3	Interessengruppen.....	12
4.2	Was wird auf welcher Ebene entschieden?.....	12
4.2.1	Nur in den Grenzen des Vertrags.....	12
4.2.2	Suche nach Mehrheiten.....	13
4.3	Was taugt dieses Entscheidungssystem?.....	14
4.3.1	(Zu) Langsam, aber Frieden stiftend.....	14
4.3.2	In der Falle der Einstimmigkeit.....	15
5	Wo sollte die EU handeln?.....	16
5.1	(Künftige) Herausforderungen für die EU.....	16
5.2	Lokal, national oder EU-gemeinschaftlich?.....	17
5.2.1	Besser lokal bzw. national regeln.....	17
5.2.2	Besser in der EU regeln.....	18
5.3	Zusätzliche Aufgaben für die EU.....	19

5.3.1	Wie erhält die EU ihre Aufgaben? .....	19
5.3.2	Hat die EU bereits zu viele Zuständigkeiten? .....	20
5.3.3	Welche zusätzlichen Aufgaben sollte die EU übernehmen? .....	21
5.3.4	Spannungen bei der Zuweisung von Aufgaben an die EU .....	24
6	Wie könnte die EU wieder in Bewegung kommen?.....	27
6.1	„Immer engere Union“ – eine Vollendung der EU?.....	28
6.1.1	Politischer Widerstand.....	28
6.1.2	Könnte eine zentralisierte Union erfolgreich(er) sein?.....	29
6.1.3	Königsrecht des Parlaments muss respektiert werden.....	29
6.1.4	Übergang und Demokratie .....	30
6.1.5	Fazit .....	31
6.2	Differenzierung – Chancen und Risiken .....	31
6.3	Getrennt und doch gemeinsam .....	33
6.3.1	Stabile, geschlossene Gruppen .....	33
6.3.2	Offene Clubs.....	35
6.3.2.1	Es gibt schon Offene Clubs in der EU.....	35
6.3.2.2	Handlungsfähig durch radikalen Umbau? .....	36
7	Literatur .....	38

# 1 Zentrale Aspekte

- Zwei große Erzählungen haben die EU nach dem 2. Weltkrieg begründet: „Frieden und Wohlstand für Alle“. Der Glanz dieses Gründungsmythos ist jetzt verblasst.
- In den 1980er Jahren machte die europäische Integration einen großen Schritt voran: Der Binnenmarkt wurde gegründet und der Euro beschlossen. Damit sollte der Rückstand gegenüber anderen, neuen Wirtschaftsmächten aufgeholt werden.
- Heute besteht die EU aus einem gemeinsamen Wirtschaftsraum mit verschärftem, grenzüberschreitendem Wettbewerb. Der wirtschaftliche Gewinn der Integration verteilt sich ungleichmäßig – Verlierer werden sichtbar.
- Die Bereitschaft zu „mehr Europa“ schwindet, da die Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Strukturen, Kulturen und Visionen haben.
- Die weltweite Finanzkrise und das „Brüssel-Bashing“ haben die EU – oft auch fälschlich – zum Sündenbock gemacht. Sie wird oft eher als Problem, denn als Lösung gesehen.
- Die EU ist der einzigartige Versuch, 27 souveräne Staaten zu koordinieren. Entsprechend komplex und schwerfällig sind die Entscheidungen.
- Von der EU werden vielfältige Lösungen verlangt – oft hat sie aber weder das Mandat noch die nötigen Ressourcen von den Mitgliedsstaaten erhalten. Sie darf aber nur innerhalb der Europäischen Verträge tätig werden.
- Die Verträge und Entscheidungsverfahren können von den Mitgliedstaaten nur einstimmig geändert werden. In einigen Mitgliedsstaaten muss zusätzlich die Zustimmung der Bevölkerung eingeholt werden (Referendum). Daher gilt eine Vertragsänderung mittlerweile als unmöglich.
- Zahlreiche und bedeutende neue Probleme sind aufgetreten, die besser von der EU, als von den einzelnen Mitgliedstaaten, angegangen werden könnten. Dazu zählen u.v.a. der Klimawandel, die Positionierung der EU zwischen USA, China und Russland, Migration und Asyl, wirtschaftliche Ungleichheit, Bekämpfung des Terrorismus.
- Weil die Mitgliedsstaaten so unterschiedliche Ziele und Auffassungen über die richtige Politik haben, kommt die erforderliche Einstimmigkeit nur sehr spät oder gar nicht zustande.
- In der Konsequenz steht die EU mit ihren Mitgliedsstaaten den heutigen und zukünftigen Herausforderungen nahezu gelähmt gegenüber.
- Der Ausbruch aus der „Falle der Einstimmigkeit“ erfordert eine Flexibilisierung und Differenzierung der Verfahren. Dazu existieren schon lange einige Ansätze, wie die „verstärkte Zusammenarbeit“ oder das „opt-out“. Diese geben aber nicht den erforderlichen Spielraum.
- Eine Aufgliederung der 27 Mitglieder in feste, untereinander ähnliche Untergruppen wird zwar diskutiert („Nord-Süd“, „Zentrum-Peripherie“, etc.), böte aber keine arbeitsfähige Lösung.
- Daher wird in diesem Papier das Konzept der „Koalition der Willigen“ vorgeschlagen. Hierzu schließen sich kooperationswillige Mitgliedsstaaten zusammen, um gemeinsam ausgewählte Probleme anzugehen. Sie organisieren sich dazu in „Offenen Clubs“, denen auf Wunsch weitere der 27 Staaten beitreten können. Sie schließen untereinander internationale Verträge, ohne dass dazu die Europäischen Verträge geändert werden müssten.
- Das Konzept der „Offenen Clubs“ macht die Staaten wieder bessergemeinsam handlungsfähig. Als negative Nebeneffekte könnten eine Aushöhlung der EU und eine Zersplitterung der jetzigen Gemeinschaft resultieren.
- Der Versuch zur Überwindung der derzeitigen Blockade muss trotz der Risiken unternommen werden.

## 2 Worum es geht

An die EU werden vielfältige Anforderungen und Erwartungen gerichtet: Sie soll den Bürger schützen, wirtschaftlichen Erfolg herbeiführen, den Frieden sichern, die Außengrenzen kontrollieren, schwache Regionen fördern, die Einhaltung europäischer Werte und der Demokratie sicherstellen und Vieles mehr. Gleichzeitig soll sie die Vielfalt von Kulturen und Lebensauffassungen respektieren und sich nicht in die Souveränität der Mitgliedsstaaten einmischen.

Für diese Aufgaben ist die EU jedoch nicht ausgestattet; mit den derzeitigen Regeln und Verfahren kann sie nicht effektiv und flexibel handeln. Es braucht kühne Schritte zu einer Weiterentwicklung der Europäischen Integration, auch wenn damit Risiken verbunden sind.

Die Bürger fragen: „Warum entscheidet die EU so langsam und kümmert sich nicht um die wichtigen Probleme?“ Ist die EU erneut von einer „Sklerose“ befallen, die sie daran hindert, bestehende und neue Herausforderungen zu bewältigen?

In diesem Papier werden die heutigen Entscheidungsverfahren der EU dargestellt und kritisch bewertet. Angesichts drängender globaler und lokaler Herausforderungen wird begründet, um welche Themen die EU sich kümmern müsste – auch wenn sie dafür derzeit weder Kompetenzen noch Budget hat. Abschließend werden Ideen für eine Lösung der derzeitigen Blockaden diskutiert. Besonders hervorgehoben wird das Verfahren der „Offenen Clubs“.

## 3 Wie die EU wurde, was sie heute ist

### 3.1 Narrative der Gründung nach 1945

Die heutige EU entstand aus vielen Schritten<sup>2</sup>. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde die Integration der sechs Gründungsmitglieder durch zwei „Erzählungen“ gerechtfertigt: „**Nie wieder Krieg**“ und „**Wohlstand für alle**“. Diese beiden Erwartungen haben sich nur teilweise erfüllt – und wenn, dann nicht nur wegen der Integration in die EU. In den 1980er Jahren tauchte ein zusätzliches Thema auf: Die „**Euro-Sklerose**“, die die europäischen Staaten vermeintlich im globalen Wettbewerb zurückfallen ließ.

#### 3.1.1 Von Krieg und Frieden

Die Vision von der Frieden stiftenden Europäischen Union fußte auf dem Leid und den Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs. Insbesondere die „Erbfeindschaft“ zwischen Deutschland und Frankreich sollte durch eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den Völkern überwunden werden. Deshalb wurden die für militärische Macht und Industriepotenzial wichtigen Rohstoffe Kohle und Stahl aus dem nationalen Zugriff gelöst und in eine supra-nationale Behörde („Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ / EGKS<sup>3</sup>) gegeben. So sollte die alte Rivalität Frankreichs und Deutschlands um Gebiete, die für die Entwicklung der Schwerindustrie wichtig waren, endgültig überwunden werden. Im nächsten Schritt wurde die Entwicklung der zivilen Nutzung der Atomkraft und ihrer Überwachung in einer europäischen Behörde (EURATOM) gebündelt. Hierdurch sollte auch eine unkontrollierte Entwicklung und Verbreitung von Atomwaffen in den Mitgliedsstaaten eingedämmt werden.

---

<sup>2</sup> Schneider, H., 2013

<sup>3</sup> Siehe dazu auch die „Schuman-Deklaration“ vom 9. Mai 1950 ([https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de); 13.11.2018); Trausch, G., ed., 1993

Der Transfer von Entscheidungsmacht und Ressourcen von der nationalen Ebene auf eine darüber liegende, supra-nationale Ebene wurde zum Modell für eine Bewegung, die sich von „mehr Europa“ weniger Konflikte zwischen Staaten und damit **andauernden Frieden** versprach.

Zwischen den Mitgliedsstaaten der EU gab es (bisher) keine kriegerischen Auseinandersetzungen, was als Beleg dafür angesehen wird, dass die Integration als Friedensprojekt wirkt. In der Zeit zwischen 1945 und dem Zerfall der Sowjetunion (1989) hat allerdings auch der Ost-West-Konflikt, mit seinem „Gleichgewicht des Schreckens“ und der Dominanz der Militärmacht USA in (West-) Europa die **lange Friedenszeit** in der Europäischen Union möglich gemacht<sup>4</sup>. Nicht zuletzt war die Einbindung der west-europäischen Staaten – einschließlich Deutschlands – in die NATO als Bollwerk gegen den damaligen Sowjet-Expansionismus eine Triebfeder für die Integration. In der Erweiterung nach Osten (2004 und 2007) sowie in der „Nachbarschaftspolitik“ mit der Ukraine, mit Georgien und den Ländern des Balkans wurde der informelle Konnex zwischen Mitgliedschaft in der NATO und der EU erneut deutlich.

Nicht vergessen werden sollte, dass die „Randzonen“ Europas (Balkan, die Ägäis, Zypern, der „Nahe Osten“, Ukraine) instabil waren und sind. Der Zerfall Jugoslawiens führte in den 1990er Jahren zu blutigen Bürgerkriegen, deren Spannungen heute noch nicht überwunden sind und die Kriege in Syrien und in der Ukraine dauern an. Die Länder der EU sind davon in vielerlei Hinsicht betroffen. Im Zusammenhang mit der neuen Außenpolitik unter dem US-amerikanischen Präsidenten Trump müssen die Mitgliedsstaaten der EU ihre Sicherheitspolitik sowie ihre militärische Kapazität und Strategie neu justieren.

### 3.1.2 Wohlstand für Alle

Die wirtschaftliche Verheißung einer europäischen Integration lautete **„Wachstum und Wohlstand“** durch grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit. Auch hier war die Ausgangslage die wirtschaftliche Not und die Zerstörungen am Ende des Zweiten Weltkriegs. Auch nach der Einigung in den Bereichen Kohle und Stahl sowie bei der friedlichen Nutzung der Atomkraft waren die Märkte der Mitgliedsstaaten bis 1992 noch stark voneinander abgeschottet:

- Importe von Gütern aus EU-Mitgliedsstaaten waren mit Zöllen oder ähnlichen Restriktionen belastet,
- Arbeitskräfte hatten keinen freien Zugang zu Jobs in den anderen Mitgliedsstaaten,
- der grenzüberschreitende Transfer von Kapital und Investitionen war staatlich reglementiert und begrenzt,
- der Umtausch in Währungen der anderen Länder begrenzt,
- Dienstleistungen unterlagen strikten nationalen Beschränkungen und
- die Staaten betrieben eine Politik zum Schutz ihrer einheimischen Industrien vor der EU-ausländischen Konkurrenz.

Die von Bevorzugung von einheimischen Marktteilnehmern und damit die Diskriminierung von EU-Ausländern war der Normalzustand.

Die Öffnung der Gütermärkte durch die Einführung einer Zollunion (1968 vollendet) war der erste Schritt für einen grenzüberschreitenden Wettbewerb auf den Märkten für Güter getan; allerdings waren die Normen und Sicherheitsstandards für Güter noch national festgelegt. Kapital, Arbeit und Dienstleistungen durften sich nicht frei über die Grenzen bewegen. Erst mit dem Maastrichter Vertrag (1992) wurde ein grenzenloser „Binnenmarkt“ vereinbart, in dem sich Güter, Dienstleistungen, Ar-

---

<sup>4</sup> Calleo, D.P., 2001; Patel, K. K., 2018:296-301

beitskräfte und Kapital in der EU frei bewegen durften. Außerdem sollte der 1999 eingeführte Euro die Auf- bzw. Abwertungen der verschiedenen Währungen beseitigen. Dieses ehrgeizige und weltweit einmalige Projekt der Integration von Märkten hat den wirtschaftlichen Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten intensiviert, aber seine „Vollendung“ steht noch aus: Bei Dienstleistungen und den Finanzmärkten bestehen noch erhebliche Hürden.

Das Versprechen wachsenden Wohlstandes schien dadurch den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr eingelöst zu werden: Die Arbeitslosigkeit sank, das Wirtschaftswachstum war hoch und die Not der Kriegs- und Nachkriegszeiten war für die meisten Menschen überwunden. Allerdings beruhen das deutsche „Wirtschaftswunder“ oder die französischen „glorreichen dreißig Jahre“ nicht nur auf der wirtschaftlichen Integration. Vielmehr spielten dafür auch der Wiederaufbau eines kriegszerstörten Europa<sup>5</sup> und die Förderung durch US-amerikanische Kredite (Marshall-Plan<sup>6</sup>) eine Rolle. Im öffentlichen Bewusstsein war die EU als Motor von wirtschaftlichem Erfolg anerkannt – dies änderte sich mit der Finanzkrise 2008. Die EU hat aber immer noch eine starke Anziehungskraft auf die – meist ärmeren – Beitrittskandidaten.

### **3.1.3 Die „Euro-Sklerose“ heilen**

Am Ende der 1970er Jahre war die Europäische Gemeinschaft mit der wirtschaftlichen Integration nicht mehr weiter vorangekommen und die globale Konkurrenz bedrängte die Wirtschaft der einzelnen Mitgliedsstaaten. Der Stillstand bei der Öffnung der Märkte wurde als „Euro-Sklerose“ bezeichnet, die es durch mehr Wettbewerb auf liberalisierten Märkten zu überwinden gelte. Die ökonomische Argumentation zu diesen Bestrebungen soll hier kurz dargestellt werden.

#### **3.1.3.1 Warum Grenzen die Wirtschaft schwächen**

Die Regeln für die Produktion sowie den Austausch von Gütern und Dienstleistungen werden durch das Parlament eines Staates in Gesetze gegossen und deren Einhaltung im Idealfall durch die Gerichte durchgesetzt. Auch die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit werden national durch Gesetze geregelt. Märkte und wirtschaftliche Beziehungen sind auf Regulierung aufgebaut und durch diese begrenzt<sup>7</sup>. Diese Regulierung gilt im Grundsatz innerhalb eines Staates – jenseits der Grenze gelten meist andere Regulierungen. Wirtschaftlicher Austausch wurde und wird durch Staatsgrenzen behindert.

Grenzüberschreitender wirtschaftlicher Austausch kann vielfältige Kosten verursachen. Sie reichen vom Zoll auf Güter über die Notwendigkeit seine Ausbildungsabschlüsse erneut zu bestehen, Gebühren und Risiken beim Umtausch von Währungen bis hin zum Umgang mit anderen Rechtssystemen und landesspezifischen Sicherheitsvorschriften. An den Grenzen ist in der Regel auch umfangreicher „Papierkram“ zu erledigen, was Aufwand und Zeitverlust verursacht. Diese Kosten der Grenzüberwindung fallen zusätzlich zu den Kosten im Inland an. Produzenten, Arbeitnehmer und Kunden konzentrieren sich daher auf das Inland, das – abhängig von der Landesgröße – ein zu kleines Marktvolumen bietet, um effizient sein zu können.

Ein möglichst großer Markt ist jedoch gerade für Produzenten der Großindustrie ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor: Je mehr Stück von einem Produkt hergestellt werden, desto geringer fallen die fixen Stückkosten aus. Wenn nun der Markt an der Landesgrenze endet muss für jeden Auslandsmarkt eine eigene Produktvariante hergestellt werden, um den jeweiligen staatlichen Vorschriften zu entsprechen: somit kann der Kostenvorteil wachsender Marktgröße nicht genutzt werden. Außerdem kann dann die industrielle Produktion nicht länderübergreifend organisiert werden: Weder Vorprodukte

---

<sup>5</sup> Lutz, B., 1969; Jánosy, F., 1971; Eichengreen, B. and A. Ritschl, 2009

<sup>6</sup> Maier, C. C. and G. Bischof, eds., 1992

<sup>7</sup> Egan, M. P., 2001

noch Arbeitskräfte aus Ländern mit niedrigeren Löhnen können ins Land geholt werden, um die einheimischen Kosten zu senken.

### **3.1.3.2 „Binnenmarkt“ und EURO als Weg aus dem Stillstand**

Die großen Industrieunternehmen in den fortgeschrittenen Industrieländern Europas waren in den 1980er Jahren unter globalem Wettbewerbsdruck von Produzenten aus den USA sowie aus den aufstrebenden „Tiger-Staaten“ (Japan, Süd-Korea, Taiwan, Singapur, Hongkong) und drohten von wichtigen Märkten verdrängt zu werden. Sie suchten daher nach einer Erweiterung ihres jeweils nationalen Marktes durch einen grenzenlosen Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten. Die Lobbygruppe der europäischen Großindustrie, der „Round Table of European Industrialists“ (ERT)<sup>8</sup> setzte sich für eine EU-weite Öffnung und Liberalisierung der Märkte ein. Der Binnenmarkt wurde damit zu einem Element der Globalisierung, wie sie durch den Zusammenbruch der Sowjetunion (1990er) und die Öffnung Chinas für ein kapitalistisches Marktsystem (1980er) beschleunigt wurde. Mit der Einführung des Euro sollten die Wechselkurse wegfallen, die den wirtschaftlichen Austausch unsicherer machen – zumindest für die Länder, deren Währung oft aufgewertet wurde.

## **3.2 Was für eine EU haben wir heute?**

Die Mitgliedsstaaten der EU sind sich in einigen Bereichen sehr ähnlich, während sie in anderen große Unterschiede aufweisen. Welches Profil hat die heutige EU dadurch bekommen – was wird gemeinsam behandelt – was bleibt dem Mitgliedsstaat überlassen?

### **3.2.1 Integrierte Märkte und gemeinsame Währung**

Im Jahr 1992 haben die Mitgliedsstaaten der EU mit dem Maastrichter Vertrag eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vereinbart. Diese umfasst die vollständige Öffnung der Märkte für Güter, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital sowie die Einführung einer gemeinsamen Währung. Flankierend dazu wurden die Bevorzugung einheimischer und die Diskriminierung EU-ausländischer Wirtschaftsteilnehmer verboten. Damit fielen z.B. der Vorrang für einheimische Arbeitskräfte, Subventionen für einheimische Unternehmen und der Schutz für einheimisch produzierte Güter weg. Weiterhin gab es Bestrebungen, den Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen durch eine weitgehende Privatisierung zurückzudrängen. Die gewollte Konsequenz war eine Verschärfung des Wettbewerbs auf allen Märkten. Zwar hat der Binnenmarkt den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand gesteigert, aber diese Gewinne verteilen sich nicht gleichmäßig und einige Branchen und Regionen und damit die dort betroffenen Menschen sind Verlierer der wirtschaftlichen Integration.

Negative Folgen des verschärften grenzüberschreitenden Wettbewerbs werden besonders bei Arbeitskräften in den bisher reicheren Mitgliedsstaaten spürbar. Bei der Verlagerung der Produktion fallen Arbeitsplätze weg und durch die Zuwanderung von Arbeitskräften wird Druck auf die einheimischen Löhne ausgeübt. Davon sind meist weniger qualifizierte Arbeitskräfte besonders betroffen. Auch bei Dienstleistungen kann es zu Verdrängung bisher geschützter Arbeitskräfte führen, wie im Fall der LKW-Fahrer zeigt. Spiegelbildlich dazu verbessert sich die allgemeine Situation in den bisher ärmeren Ländern, wenn es auch hier zu erheblichen Härten bei der Anpassung an den Wettbewerbsdruck kam und kommt. Vereinfacht kann man sagen, dass die Schwächeren in den armen Ländern gegen die Schwächeren in den reichen Ländern konkurrieren, während Unternehmen und Arbeitskräfte mit gesicherter Marktposition ebenso profitieren wie die Konsumenten, für die die Produkte billiger werden.

---

<sup>8</sup> Cowles, M. G., 1995; ERT European Round Table of Industrialists, 1999



Die Verlierer des schärferen Wettbewerbs sind der Fürsorge ihres jeweiligen Staates überlassen. Die EU hat weder das Mandat noch ausreichend Mittel<sup>9</sup>, sich um die Schwachen und Benachteiligten zu kümmern. Daher wird sie auch als „neo-liberales Projekt“ bezeichnet.

Ein wenig gewürdigter, positiver Nebeneffekt des Binnenmarktes ist die Vereinbarung einheitlicher Standards in wichtigen Lebensbereichen, wie dem Arbeitsschutz, dem Umwelt- und Verbraucherschutz oder der Produktsicherheit, mit denen eine „Spirale nach unten“ in diesen Bereichen verhindert wird.

Der Euro<sup>10</sup> wurde als „politisches Projekt“ eingeführt, dessen Symbolkraft die Völker der EU einen sollte. Die ökonomische Begründung zugunsten einer gemeinsamen Währung wird in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Als Preis für die Übernahme des Euro müssen die Regierungen ihre Defizite und Schulden begrenzen, um zu vertretbaren Zinsen Zugang zum Kapitalmarkt bekommen zu können. Auch die Abwertung der Währung als kurzfristige, bequeme Alternative zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit steht nicht mehr zur Verfügung.

Vor der Einführung des Euro hatte jeder Mitgliedsstaaten der EU seine eigene Geldpolitik und konnte so die Kreditzinsen und den Wechselkurs als Instrument zur Steuerung der Wirtschaft einsetzen. Die einzelnen Staaten hatten unterschiedliche Haltungen zur Stabilität des Geldes und zur Solidität des Staatshaushalts<sup>11</sup> – allerdings musste auch jedes Land mit den ökonomischen Vor- und Nachteilen seiner Finanz- und Geldpolitik selbst fertig werden. Mit der Übernahme des Euro stehen der nationalen Wirtschaftspolitik der Zins und der Wechselkurs nicht mehr zur Verfügung. Außerdem muss jedes Euro-Land die strengen Regeln zur Begrenzung der Schulden und des Defizits des Staates einhalten. In Ländern, denen die Einhaltung dieser Regeln schwer fällt, wird die gemeinsame Währung häufig – m.E. fälschlich – als Ursache der wirtschaftlichen Probleme dargestellt: Der Euro wird zum „Sündenbock“ für das Versagen der nationalen Politik gemacht.

### 3.2.2 Unterschiedliche Gesellschaften

Zur EU haben sich Staaten zusammengetan, die jeweils ihre eigene Geschichte, Kultur, Mentalitäten, Wirtschafts- und Sozialstruktur, Wirtschaftskraft, gesellschaftspolitische Auffassung und Regierungsführung haben<sup>12</sup>. So unterscheiden sich u.a. der Umfang der Besteuerung und des öffentlichen Sektors, der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme (Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Rente) und der Bevölkerungsstruktur und -entwicklung. Die Stärkung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit durch Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation bleibt weitgehend die Aufgabe jedes einzelnen Mitgliedsstaates. Gerade ärmere Länder haben dafür aber geringere finanzielle Möglichkeiten. Bestehende Unterschiede im materiellen Wohlstand werden damit fortgeschrieben.

Gemeinsame politische Gestaltung der Gesellschaften und ihres Zusammenlebens auf europäischer Ebene ist schwierig, wenn die Voraussetzungen und Vorstellungen sehr unterschiedlich sind<sup>13</sup>. Wenn die Einhaltung bereits vereinbarter Regeln von der EU-Ebene aus überwacht wird, wirkt dies oft negativ für das Image der EU: Die Härten, die aus diesen Regeln folgen können, werden der EU negativ angelastet. Beispiel dafür ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt des Euro, der die Defizite und Schulden des Staates begrenzt (Austerität) und so vermeintlich die Arbeitslosigkeit zementiert.

---

<sup>9</sup> Die Sozialpolitik bleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten und der „Globalisierungsfond“ der EU verfügt nur über ein sehr kleines Budget.

<sup>10</sup> Brasche, U., 2017:201-265

<sup>11</sup> Brunnermeier, M., H. James and J.-P. Landau, 2016

<sup>12</sup> Raines, T., et al., 2017; Alesina, A., et al., 2017; Middelaar, L. v., 2019

<sup>13</sup> Spolaore, E., 2013, 2015b

Trotz gemeinsamer Märkte und dem Verbot der grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrung treten die Mitgliedsstaaten bei der Besteuerung von Unternehmen (Steuer-Oasen, Flat Tax) in Wettbewerb gegeneinander – auf eine Harmonisierung der Besteuerung konnten sich die Mitgliedsstaaten nicht einigen. Nicht einmal die Überführung der Abstimmungen im Rat zu Steuerfragen aus der Einstimmigkeit in das Mehrheitsprinzip ist zu erreichen.

Bei Löhnen und Arbeits- und Sozialrecht haben die einzelnen Mitgliedsstaaten die Hoheit in ihrem Gebiet. Aus den Hochlohn-Ländern ist der Vorwurf des „Lohn-Dumping“ zu hören – verbunden mit der Forderung nach einer Erhöhung der Löhne und Sozialleistungen in den Ländern mit geringerem Niveau. Wenn aber die Löhne zu schnell erhöht werden, könnten die Unternehmen nicht mehr am Markt überleben und die Arbeitsplätze würden in diesen Ländern wieder abgebaut.

### **3.2.3 Von der Vision zum Sündenbock**

Das Versprechen von „Frieden durch Integration“ verblasst mit der Erinnerung an den Krieg; für die nachwachsenden Generationen scheint die Möglichkeit militärischer Auseinandersetzungen innerhalb der EU völlig undenkbar. Die Erzählung von „Wohlstand durch Integration“ hatte große Anziehungskraft, solange die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedsstaaten für alle eine bessere wirtschaftliche Zukunft versprach. Je mehr jedoch die Verlierer der Integration sichtbar wurden und besonders mit der Finanzkrise 2008 verlor dieses Versprechen jedoch an Glaubwürdigkeit.

Die tatsächlichen positiven Ergebnisse der Integration werden oft von gerechtfertigter und falscher Kritik an der heutigen EU überdeckt. Meist wird ein Wunschbild mit der EU wie sie tatsächlich ist verglichen – die Differenz zwischen beiden führt zu Enttäuschungen. Zusätzlich schüren unrealistische Versprechungen der EU-Akteure (Kommission, Parlament) die Frustration. In den Mitgliedsstaaten, Parteien und gesellschaftlichen Gruppen werden unzählige Bilder von der „richtigen EU“ gemalt – die sich im Lauf der Zeit auch ständig wandeln und außerdem im Widerspruch zueinander stehen, wodurch sie nicht gleichzeitig erfüllbar wären. So werden z.B. eine EU, die

- vor der Globalisierung schützt und sich um die Schwachen kümmert,
- wenig(er) Geld braucht, aber mehr leistet,
- Projekte großzügig finanziert, aber sich nicht in die Mitgliedsstaaten einmisch,
- nationale Interessen aufgreift aber keine Forderungen nach Einhaltung von rechtsstaatlichen Normen stellt

gewünscht bzw. versprochen.

Die folgenden tatsächlichen oder vermeintlichen Defizite der EU werden in der öffentlichen Diskussion in den Medien, Parlamenten und der Zivilgesellschaft immer wieder thematisiert.

### **Streit ums Geld**

Mit der Ost-Erweiterung der EU um 10 neue Mitglieder (2004, 2007) spitzte sich der ohnehin scharfe Konflikt um die „Netto-Zahler“ weiter zu: Welches Land zahlt wieviel in den Haushalt der EU und wieviel kann es daraus zurückerwarten? Die Heftigkeit des Streites ist angesichts der relativ kleinen Größenordnung nicht rational: Nur etwa 1% des BIP gehen nach „Brüssel“. Die europäische Vision wurde immer mehr von Krämer-Seelen verdrängt, die aus der gemeinsamen Kasse möglichst viel zurückhaben wollten. Legendar ist die damalige britische Regierungschefin Thatcher, die „ihr Geld zurück“ forderte. Der Nutzen der europäischen Integration liegt aber in der Freiheit der Märkte sowie in der friedlichen Kooperation der Staaten und nicht vorrangig in dem relativ kleinen EU-Haushalt. Dies wird in der Auseinandersetzung nicht gewürdigt.

Bisher werden der EU finanzielle Mittel durch einstimmige Entscheidungen von den Mitgliedsstaaten zugeteilt. Um den Streit um die Netto-Zahlungen zu umgehen, könnte der EU eine eigene Steuerhoheit eingeräumt werden. Einige wollen sogar für die EU das Recht, eigenständig Schulden machen zu dürfen – was ihr bisher verboten ist. Zu all diesen Plänen gibt es jedoch unter den Mitgliedsstaaten keine Einigung, da sie dann ihr Veto-Recht in finanziellen Fragen aufgeben müssten.

### **Verlogene Geschichten und Sündenböcke**

Ein weiteres Image-Problem der EU resultiert aus der Verbreitung von falschen Erzählungen, wie der Richtlinie zum Krümmungsradius von Gurken. Zwar gab es eine solche Richtlinie, aber sie wurde von der EU-Kommission erst auf Wunsch der Gemüse-Großhändler eingeführt: Klassifizierung und Standardisierung hilft beim Handel. Als die Richtlinie wegen des ständigen Gelästers wieder abgeschafft wurde, protestierten die Händler. Es existieren zahlreiche solcher Beispiele<sup>14</sup> – aber natürlich ist nicht jede Kritik an europäischer (Über-) Regulierung unberechtigt. Die EU-Kommission hat mit ihrem Projekt „REFIT / Bessere Regulierung“ begonnen, Überflüssiges zu entfernen<sup>15</sup>.

„Die in Brüssel haben wieder Unsinn beschlossen – und wir müssen es umsetzen“. Diesen Satz kann man von Politikern hören, die allerdings gerade aus Brüssel zurückkommen, wo sie an ebendiesem Beschluss mitgewirkt haben. Es ist aber beim Wahlvolk zuhause leichter mit dem Finger auf „Brüssel“ zu zeigen, als komplizierte aber insgesamt nützliche europäische Richtlinien zu erklären. Will man einen europäischen Markt, dann sind europäische Standards erforderlich. Diese stellen immer einen Kompromiss dar, was von EU-Gegnern als Verlust nationaler Autonomie angeprangert wird. In der Kampagne zum BREXIT wurde dies ausführlich und erfolgreich getan.

Die Europäische Kommission (2017b:12) vermerkt dazu: *„Dass Probleme auf „Brüssel“ geschoben und Erfolge grundsätzlich für sich selbst verbucht werden, dass es an Eigenverantwortung für gemeinsame Beschlüsse mangelt und die Schuld gewohnheitsmäßig immer anderen zugeschoben wird, hat bereits Schaden angerichtet.“*

Besonders problematisch sind u.a. die Kampagnen in Ungarn, wo der Regierungschef Orban die EU insgesamt sowie besonders einige ihrer Führungskräfte sachwidrig und verleumderisch beschuldigt, um so die Ressentiments einiger Wählerschichten zu befeuern und daraus innenpolitisches Kapital zu schlagen. Der langfristige Schaden eines solchen „EU-bashing“ zeigte sich im Abstimmungsverhalten zum BREXIT, das u.a. auch auf die systematische Vergiftung des Klimas durch einige Medien und die Lügen einiger Politiker zurückzuführen ist.

### **Rettung oder Angriff?**

Mit der Finanzkrise, die im Jahr 2008 ausbrach und noch nicht überwunden ist, zerbrach die Hoffnung auf Prosperität in einigen Ländern. Die EU-Kommission, die europäische Zentralbank und der IWF haben zusammen („Troika“) die EU-Mitglieder Griechenland, Spanien, Portugal, Irland vor dem Staatsbankrott bewahrt, als diese an den Kapitalmärkten nicht mehr kreditwürdig waren<sup>16</sup>. Damit waren Auflagen zur Haushaltsdisziplin verbunden, die schmerzhaft Nebenwirkungen für die Bevölkerung hatte. Deshalb wurde die EU – insbesondere in den Krisenländern – nicht als Retterin, sondern als Angreiferin und als Ursache der Probleme wahrgenommen. Sie wurde für Arbeitslosigkeit und Verlust von nationaler Wirtschaftsautonomie verantwortlich gemacht.

---

<sup>14</sup> Siehe <http://4.brasche-europa.de/krumme-gurken-und-ol-kannchen/>

<sup>15</sup> Europäische Kommission, 2018b

<sup>16</sup> Brasche, U., 2017:251-265

Es darf trefflich darüber gestritten werden, ob alle Maßnahmen der Troika angemessen und hilfreich waren; unstrittig ist jedoch, dass die Ursachen der Probleme in den Krisenländern selbst sowie im internationalen Finanzsystem lagen. Der Euro bzw. die EU waren und sind m.E. nicht die Ursache der wirtschaftlichen Probleme.

### **Enttäuschungen**

An die EU richten sich viele Erwartungen, von denen einige enttäuscht werden. Dies liegt entweder daran, dass die EU zu viel versprochen hat oder zur Erfüllung der Erwartungen gar nicht imstande oder nicht beauftragt ist. Die europäische Integration ist bisher vorrangig auf die Liberalisierung von Märkten konzentriert. Schutz vor Gefahren im Inneren (Terrorismus) und von außen (Militärische Drohungen, Cyberkrieg) oder durch unkontrollierbare Zuwanderung (Flüchtlinge, Asyl) kann die EU nur begrenzt leisten. Der Schutz von Schwachen durch soziale Leistungen (Arbeitslosengeld, Rente, Sozialleistungen, Hilfe für Jugendliche) ist der EU nicht oder nur in kosmetischem Umfang möglich: Sie hat weder das Mandat noch ausreichende Ressourcen dafür von den Mitgliedsstaaten zugewiesen bekommen. Die Konjunktur aus der Rezession oder gar aus einer Krise herauszuholen kann die EU auch nicht – ebenso wenig wie dies der einzelne Mitgliedsstaat leisten kann.

### **... und dennoch**

Bei aller berechtigten Kritik: Die EU ist eine kostbare historische Errungenschaft. Mit dem Geflecht von Institutionen und Vereinbarungen haben die Staaten eine Plattform geschaffen, auf der sie friedlich und zivilisiert Kompromisse aushandeln können. Davor waren Geheimdiplomatie und wechselnde Bündnisse von Staaten oft in dem Versuch verbunden, das Gegenüber – auch militärisch – zu dominieren.

Trotz dieser positiven Einschätzung verblassen die „Sterne der EU“: EU-skeptische Gruppen oder Parteien sind entstanden und einige davon durch Wahlen an der Macht beteiligt. Das Referendum zum BREXIT hat Großbritannien sogar aus der EU geführt. Dennoch zeigt das EUROBAROMETER in den meisten Mitgliedsstaaten hohe und wieder steigende Zustimmung der Bevölkerung zur EU. Diese ist umso höher, je jünger und besser gebildet die Befragten sind<sup>17</sup>.

## **4 Wer trifft Entscheidungen in der EU?**

Die Medien berichten über endlos lange Sitzungen in Gremien, die hinter verschlossenen Türen mühsam Kompromisse finden. Diesen Prozess können allenfalls Spezialisten durchschauen. Der durchschnittlich informierte Bürger fragt sich, warum in der EU nicht die „richtigen“ Entscheidungen zügig getroffen werden und warum sich die EU nicht vorrangig um die wichtigsten Fragen kümmert. Im Folgenden wird daher kurz erläutert, wer sich mit wem worüber auseinandersetzt. Es wird deutlich werden, dass dieses Entscheidungssystem verbessert werden muss, wenn die EU die wichtigen Aufgaben künftig zügig und erfolgreich anpacken und lösen will.

### **4.1 Viele Spieler auf dem Feld**

Auf dem „Spielfeld Europa“ tummeln sich viele Mitspieler und jeder versucht die Interessen seiner Gruppe einzubringen

- Die 27 Mitgliedsstaaten
- Die Europäische Kommission

---

<sup>17</sup> Europäische Union, 2019

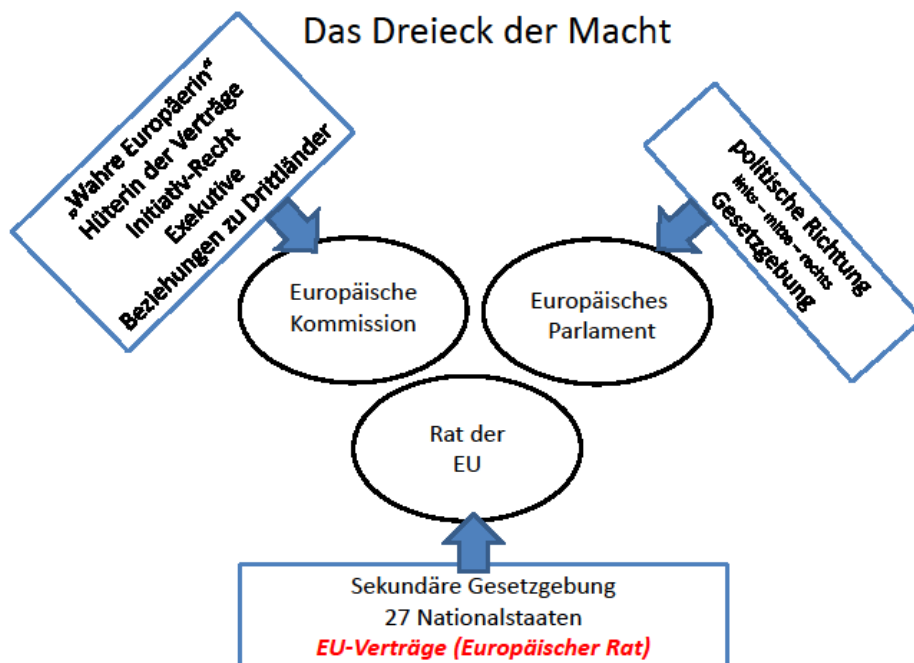
- Das Europäische Parlament
- Der Rat der Europäischen Union
- Die Europäische Zentralbank
- Interessensgruppen, Lobbyisten

Unter den Mitspieler gibt es keine Hierarchie, d.h. keine Über- und Unterordnung wie z.B. in einem Unternehmen, im Militär oder einer Behörde. Auf der europäischen Ebene müssen ständig viele – meist gegenläufige - Interessen ausbalanciert werden. Das komplexe und schwer durchschaubare Geflecht von Institutionen der EU ist für diesen Zweck gemacht worden.

#### 4.1.1 Das Machdreieck der EU

Die EU ist eine Verbund souveräner Staaten, die sich in Verträgen verpflichtet haben, bestimmte Dinge gemeinsam zu tun, während in allen anderen Feldern jeder Staat für sich alleine handelt. Die Mitgliedsstaaten haben per EU-Vertrag Institutionen geschaffen, in denen sie über Dinge verhandeln und entscheiden, bei denen sie sich auf gemeinsames Vorgehen verständigt haben. Es soll ein Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU als Ganzes erreicht werden. Die Institutionen Rat, Europäischer Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament bilden zusammen ein empfindliches System von Macht und Gegen-Macht, das letztlich immer zu Kompromissen führt, in denen sich unterschiedliche Interessen und Macht ausdrücken.

Die Verhandlungen und Entscheidungen sind für die Bürger kaum durchschaubar. Hier sollen die wichtigsten Teilnehmer kurz vorgestellt werden, so dass klarer wird, wer welche Interessen vertritt und welche Grenzen für deren Durchsetzung bestehen.



(C) Ulrich Brasche

#### 4.1.1.1 Die „wahre Europäerin“

Für die Wahrung des Gesamtinteresses der EU ist die **Europäische Kommission** zuständig. Deren Mitglieder stammen zwar aus den Mitgliedsstaaten, müssen ihre Aufgabe nicht als Vertreter ihres Herkunftslandes wahrnehmen, sondern dürfen ausschließlich Europäer sein; sie dürfen keine Weisungen aus den Mitgliedsstaaten annehmen. Dies ist bei den folgenden Aufgaben der Kommission besonders wichtig:

- **Initiativrecht:** Der Rat und das Europäische Parlament können gemeinsam Gesetze erlassen, sogenanntes Sekundärrecht als Richtlinien bzw. Verordnungen. Damit kein europäisches Recht entsteht, das zwar den Interessen von (mächtigen) Gruppen dient, aber den Geist der europäischen Integration verletzt, dürfen nur solche Gesetze zur Abstimmung gelangen, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurden.
- **Hüterin Verträge:** Wenn Mitgliedsstaaten oder Unternehmen das europäische Recht verletzen, kann und muss die Europäische Kommission dies verfolgen und letztlich vor dem Europäischen Gerichtshof Klage einreichen.

Die Unabhängigkeit der Kommission von nationalen Interessen ist ein wichtiges Konzept und hat sich grundsätzlich bewährt. Allerdings wird die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder immer wieder angegriffen.

#### 4.1.1.2 Die Vertreter der Mitgliedsstaaten

Die Mitgliedsstaaten treffen sich in zwei Konfigurationen, um zu verhandeln und Entscheidungen zu treffen. In beiden Gremien müssen Kompromisse gefunden werden, die die Interessen aller Mitgliedsstaaten soweit berücksichtigen, dass zumindest eine Mehrheit zustimmen kann. In diesen Gremien treffen sich nicht „Europäer“, sondern Vertreter ihres Staates. Die Verhandlungen und Positionen sind oft nur mit Blick auf die jeweilige politische Lage „zu Hause“ zu verstehen, wo Wähler und Interessengruppen erwarten, dass Regierungsvertreter nationale Interessen „gegen Brüssel“ durchsetzen.

**Rat der Europäischen Union:** Auf der Arbeitsebene werden Sachthemen verhandelt, wie z.B. Verkehr, Landwirtschaft oder regionale Entwicklung. Dafür kommen die jeweiligen Fachminister aus den einzelnen Mitgliedsstaaten im Ministerrat - kurz auch Rat genannt - zusammen. Zur Unterstützung des Rats gibt es einen Beamtenapparat (COREPER) in Brüssel, in dem die Entscheidungen des Rats fachlich und politisch vorbereitet werden. Der Rat hat auch eine maßgebliche Rolle bei der Verabschiedung neuer europäischer Richtlinien und Verordnungen (Sekundärrecht).

**Europäischer Rat:** Wenn politisch sensible und grundsätzliche Entscheidungen zu treffen sind, kommen nicht die Minister, sondern die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zusammen. Hier werden zum Beispiel die europäischen Verträge, das Primärrecht der EU, geschlossen und alle Fragen verhandelt, die nicht auf der Arbeitsebene der Fachminister geklärt werden können. Der Europäische Rat spielt die entscheidende Rolle bei der Bearbeitung von Krisen, wie z.B. der Finanzkrise und dem daraus drohenden finanziellen Bankrott einiger EU-Mitgliedsstaaten. In außerplanmäßigen Runden haben vorrangig die Chefs der mächtigen Mitgliedsstaaten in „Feuerwehr-Aktionen“ neue Lösungen auf den Weg gebracht. Beispiele dafür sind die „Rettungsschirme“ (EFSF, ESM) und die Banken-Union. Auch in der sogenannten „Flüchtlingskrise“ (2015) gab es keine funktionsfähigen Lösungen auf europäischer Ebene, so dass die Chefs ad-hoc Wege zu einem gemeinsamen Vorgehen suchen mussten.

### 4.1.1.3 Die politischen Farben

Über die Gestaltung von Gesellschaft und Wirtschaft gibt es sehr unterschiedliche politische Vorstellungen. Diese organisieren sich traditionell in einem „Links – Mitte – Rechts“ Spektrum von Parteien. Die Parteien sind – je nach Wahlergebnis – in den Parlamenten der Mitgliedsstaaten vertreten und tragen dazu bei, die politische Willensbildung der Bevölkerung im jeweiligen Land zu organisieren. Auf der europäischen Ebene ist dem **Europäischen Parlament** diese Funktion für die EU als Ganzes zugedacht. Es ist in Fraktionen aus politischen Parteien organisiert. Allerdings unterscheidet sich dieses Parlament sowohl von seinem einzelstaatlichen „Vorbild“, als auch von dem angestrebten Ideal:

- Der Wahlkampf zur Wahl in das Europäische Parlament wird national und nicht europaweit geführt und die Kandidierenden werden in ihren Mitgliedsstaaten aufgestellt und gewählt; es gibt (noch) keine EU-weite Listen und länderübergreifende Themen.
- Das Europäische Parlament hat keine alleinige Gesetzgebungskompetenz, sondern kann nur auf Initiative der Europäischen Kommission zusammen mit dem Rat neue EU-Gesetze erlassen.
- Das Europäische Parlament kann die politische Entwicklung der EU nicht von sich aus vorantreiben und nicht deren Richtung maßgeblich bestimmen; dies tun die Kommission mit ihrem Initiativrecht für EU-Gesetze sowie der Europäische Rat bei der Revision der Europäischen Verträge oder bei der ad-hoc Lösung von akuten Problemen, für die es (noch) keine EU-weite Regelung gibt.

Das Europäische Parlament und sein Zusammenspiel mit den anderen Institutionen der EU weichen vom herkömmlichen Bauplan der Gewaltenteilung in einem Staat deutlich ab. Darauf baut der Vorwurf eines „Demokratiedefizit“ der EU auf. Allerdings ist umstritten, ob diese Andersartigkeit als Defizit zu bewerten sei<sup>18</sup>.

### 4.1.2 Hüterin des Euro

Die **Europäische Zentralbank (EZB)** wurde auf Druck Deutschlands nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank gestaltet. Sie soll unabhängig von politischem Einfluss und ohne Berücksichtigung von einzelstaatlichen Interessen oder den Anliegen einzelner Branchen ausschließlich die Stabilität des Euro gewährleisten. Das Ziel der EZB ist als eine Inflationsrate im Durchschnitt der Euro-Zone von nahe bei, aber unter 2% pro Jahr definiert. Sie darf bei der Verfolgung dieses Ziel auch nicht vor einer Dämpfung der Konjunktur und damit der Vergrößerung der Arbeitslosigkeit zurückschrecken.

Dieses Konzept einer unabhängigen Zentralbank, das nach dem Zweiten Weltkrieg zum wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands beigetragen hat, war und ist in der EU umstritten: Einige Länder – z.B. Frankreich - wollen die Geldpolitik einer demokratisch legitimierten Kontrolle durch die Regierung unterwerfen, während andere - z.B. Deutschland - der Regierung den Zugriff auf die „Gelddruck-Maschine“ entziehen wollen. Zwar hat sich Deutschland mit seinem Konzept anfangs durchgesetzt, aber später ist die EZB durch die Finanzkrise in eine neue Rolle hinein gedrückt:

- Die EZB hat die Rettung und Stabilisierung des Finanzsystems zustande gebracht indem sie die Finanzierung von Banken und indirekt auch von Staaten erleichtert. Die Senkung des Leitzinses auf Null und der umfangreiche Aufkauf von Anleihen von Staaten und Unternehmen waren die Instrumente dafür.

---

<sup>18</sup> Brasche, U., 2017:49-54

- Der EZB-Präsident Mario Draghi sagte im Juli 2012 zu, „alles zu tun, um den Euro zu retten“<sup>19</sup>, indem er bereit war, für Staaten in Finanznöten unbegrenzt Liquidität bereitzustellen. So hat er den Zusammenbruch des überernervösen Finanzmarkts und damit des gesamten westlichen Kapitalismus verhindert.
- In der neu geschaffenen Banken-Union hat die EZB die Bankenaufsicht übernommen, da für diese Aufgabe keine neue Institution geschaffen werden konnte, ohne die EU-Verträge zu ändern – eine Vertragsänderung ist aber nahezu unmöglich. Zwischen der ursprünglichen Aufgabe der EZB und der neuen Aufgabe der Bankenaufsicht kann es zu Zielkonflikten kommen, die die Unabhängigkeit der EZB infrage stellen.

Damit hat die EZB ihr Mandat gedehnt – vielleicht sogar überschritten – und wurde zum Mitspieler im wirtschafts- und finanzpolitischen Gerangel um die Stabilisierung der Finanzindustrie und die Verhinderung von (weiteren) Staatsbankrotten. Da sie eingesprungen ist, um das Versagen der Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten zu kompensieren, ist sie nicht mehr unpolitisch. Es bleibt ihr keine Wahl, als dies öffentlich zu bestreiten.

### 4.1.3 Interessengruppen

Schwer zu greifen, aber wahrscheinlich von erheblichem Einfluss, sind die vielen Lobby-Gruppen in Brüssel und Straßburg. Dazu zählt ein breites Spektrum von zivilgesellschaftlichen Gruppen um Themen wie Umwelt, Gesundheit, Gleichstellung oder Flüchtlingspolitik bis hin zu Vertretern von einzelnen Branchen, Unternehmen und Regionen. Sie setzen auf allen Ebenen der europäischen Institutionen an, um ihre Sicht und ihre Interessen in die Entscheidungen bis hin zur Gesetzgebung einzubringen. Obwohl Lobbyismus in der Öffentlichkeit ein eher schlechtes Image hat, ist es generell sinnvoll, dass die Gesetzgeber nicht abgehoben von den Betroffenen ihre Entscheidungen treffen. Auch der spezialisierte Sachverstand der Lobbyisten kann die Entscheidungen zu verbessern helfen. Zentral ist die Transparenz der Einflussnahme für die Öffentlichkeit, sowie eine „Waffengleichheit“ verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bei der Lobbyarbeit. Beides ist nicht gegeben.

## 4.2 Was wird auf welcher Ebene entschieden?

### 4.2.1 Nur in den Grenzen des Vertrags

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten erfolgt auf einer gemeinsamen Grundlage: Die **Europäischen Verträge (Primärrecht)**. Sie regeln das was die EU tun darf und wer es wie tun soll. Insbesondere werden die Regeln festgelegt, nach denen zu verschiedenen Themen in der EU abgestimmt wird. Die Verträge gelten für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen. Bekannt werden sie unter dem Namen der Stadt, in der die Staats- und Regierungsoberhäupter zusammenkamen, um die Verträge zu unterzeichnen (u.a. Rom 1957, Maastricht 1992, Amsterdam 1999, Nizza 2003, Lissabon 2009). Vor der Unterzeichnung lagen meist lange Monate und Nächte des Verhandels, bis ein Kompromiss gefunden war, der von Allen getragen werden konnte. Damit trat der Vertrag jedoch noch nicht in Kraft: Die Parlamente aller Mitgliedsstaaten mussten noch zustimmen und in einigen Ländern ist ein Referendum vorgeschrieben. Es kam vor, dass die Bevölkerung eines Landes dem Willen ihres Parlaments und ihrer Regierung nicht folgte und den Vertrag ablehnte – er war dann gescheitert. Das geschah z.B. im Jahr 2005, als die Bevölkerungen von Niederlande und Frankreich den neuen Vertrag ablehnten.

Dieser lange und mühsame Prozess bis zur Einstimmigkeit wird mittlerweile gescheut. Wenn für eine neue Problemlösung eine Vertragsänderung erforderlich wäre, so wird diese vermieden und stattdes-

---

<sup>19</sup> Draghi, M., 2012



sen werden Umwege gesucht: Die Vergabe der Bankenaufsicht an die EZB statt an eine neue, unabhängige EU-Behörde oder die Einrichtung des ESM („Rettungsschirm“) in einem internationalen Vertrag außerhalb des Primärrecht sind Beispiele dafür.

#### 4.2.2 Suche nach Mehrheiten

Während die EU-Verträge die grundlegenden Strukturen und Verfahren der Zusammenarbeit festlegen, werden die darauf aufbauenden Details in **Richtlinien und Verordnungen** festgelegt; diese bilden das **Sekundärrecht** der EU. Es muss sich an die im Primärrecht zugewiesenen Zuständigkeiten der EU halten, kann es aber auslegen und konkretisieren. In den Feinheiten des Sekundärrechts entscheidet sich, welche konkreten Auswirkungen das EU-Recht in Ländern, Regionen und Industrien hat. Daher wird um dessen Ausformulierung oft heftig gerungen. Verabschiedet wird das Sekundärrecht nach einem Vorschlag der EU-Kommission (alleiniges Initiativ-Recht) gemeinsam durch den Ministerrat und das EU-Parlament, so dass jeweils eine Balance zwischen den Mitgliedsstaaten. Der Europäischen Kommission und dem EU-Parlament hergestellt werden muss.

##### Mehrheiten im Ministerrat

In den Abstimmungen im **Ministerrat** kommen die oft unterschiedlichen Interessen einzelner Mitgliedsstaaten zum Vorschein. In den EU-Verträgen ist für jedes Thema das Abstimmungsverfahren festgelegt. Dies soll in seinen Grundzügen im Folgenden dargestellt werden.

Es gibt unterschiedliche **Schwellen**, an denen eine Mehrheit im Ministerrat für einen Gesetzesvorschlag erreicht wird.

- Wenn **Einstimmigkeit** erforderlich ist, muss jedes Mitglied des Ministerrates zustimmen, d.h. jedes Land hat eine Veto-Position, durch die es eine Entscheidung blockieren kann. Einstimmigkeit ist bei sensiblen Themen vorgeschrieben (Finanzen, Außen- und Sicherheitspolitik, Erweiterung, soziale Sicherheit, Sanktionen bei Verletzung von Werten der EU, etc.)
- Ist die **einfache Mehrheit** erforderlich, so hat jedes Land – unabhängig von seiner Größe – eine Stimme. Wenn bei 27 Mitgliedern 14 zustimmen, ist der Vorschlag angenommen. Dieses Verfahren spielt kaum noch eine Rolle.
- Eine **qualifizierte Mehrheit** kommt zustande, wenn die Ratsmitglieder aus der Mehrheit der Mitgliedsstaaten zustimmen und zusätzlich in den zustimmenden Staaten mindestens 65% der EU-Bevölkerung wohnen. Spiegelbildlich zur qualifizieren Mehrheit reicht eine relativ kleine Sperrminorität, um einen Vorschlag scheitern zu lassen. Dieses Verfahren ist für die meisten Themen vorgeschrieben. Es führt immer wieder zu Konflikten, wenn Mitgliedsstaaten nicht akzeptieren können, dass sie in der Abstimmung unterlegen sind, und das Gesetz dennoch befolgen müssen. Dies war besonders bei der Abstimmung zur Verteilung von Flüchtlingen in der EU (22.9.2015) markant: Einige Staaten weigern sich, den rechtlich verbindlichen und vom EuGH bestätigten Beschluss umzusetzen.

Das **Europäische Parlament** entscheidet mit einfacher Mehrheit über Gesetzesvorschläge, die vom Ministerrat mehrheitlich gebilligt und dann an das Parlament weitergereicht wurden. Das Parlament gestaltet seine Mehrheitsbildung entlang von politischen Fraktionen. Allerdings vertreten Parlamentsangehörige gleichzeitig auch die Interessen ihres Herkunftslandes, in dem sie zur Wahl aufgestellt wurden.

## **Ping-Pong zwischen Rat und Parlament bis zur Entscheidung**

Weder die Regierungsvertreter im Rat noch das Europäische Parlament können ein Gesetz alleine verabschieden. Wenn sich die beiden Gremien nicht im ersten Schritt („erste Lesung“) einig sind, können sie in vier weiteren Schritten eine Einigung für einen geänderten Vorschlag suchen. Wird letztlich kein Kompromiss gefunden, dem der Rat mit deutlicher Mehrheit und das EU-Parlament mit einfacher Mehrheit zustimmen können, dann ist die Gesetzesinitiative endgültig gescheitert.

### **Trilog als neues Verfahren – wenig transparent**

Um den Prozess der Konsensfindung bei der Schaffung und Verabschiedung eines europäischen Gesetzes (Richtlinie bzw. Verordnung) effizienter und kürzer zu gestalten, wird vor dem formalen Ablauf ausgelotet, ob wohl alle Seiten zustimmen könnten. Es geht darum, möglichst frühzeitig zu erkennen welchem Gesetzentwurf wohl alle Beteiligten zustimmen können. Die dafür erforderlichen Gespräche zwischen EU-Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament laufen außerhalb des offiziellen Verfahrens in informellem Kreis (Trilog). Sie werden daher als intransparente „Hinterzimmer-Runden“ kritisiert.

## **4.3 Was taugt dieses Entscheidungssystem?**

### **4.3.1 (Zu) Langsam, aber Frieden stiftend**

Der Prozess bis zur Verabschiedung von europäischen Gesetzen (Sekundärrecht) durchläuft vor einer Entscheidung zahlreiche Schritte, die der Suche nach Kompromissen dienen. In diesem Verfahren zeigt sich, dass die EU keine Organisation mit hierarchischem Aufbau von „Oben und Unten“ ist, sondern ein ausbalanciertes System der Verhandlung und Konsensbildung. Der Vorteil dieses Systems ist, dass es unter Staaten mit unterschiedlichen Interessen und ungleicher politischer Macht eine friedliche Einigung ermöglicht: „Die EU ist ein verhandeltes System für weitere Verhandlungen“<sup>20</sup>. Im „Normalfall“ ist das System stabil und funktioniert hinlänglich. Der Preis für dieses Vorgehen ist erstens die Langsamkeit<sup>21</sup> des Prozesses und zweitens die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Kompromisse sind selten klare und eindeutige Lösungen, können dafür aber von allen Beteiligten mit getragen werden. Angesichts der kriegerischen Geschichte europäischer Staaten muss dieser Weg der Konsensbildung als zivilisatorische Errungenschaft hoch geschätzt werden.

### **„Feuerwehr-Aktionen“ und Krisen**

Kritisch wird der oben geschilderte, langsame Ablauf dann, wenn eine schnelle Reaktion und der Einsatz bisher nicht bereitstehender Instrumente erforderlich sind, wie es in Krisen der Fall ist. Die Europäischen Verträge enthalten Regeln für den „Normalfall“ der politischen Interaktion – Krisen sind darin nicht vorhergesehen<sup>22</sup>. Die Finanzkrise erforderte eine schnelle Reaktion und die Schaffung neuer Instrumente. Das herkömmliche Entscheidungsverfahren war zu langsam, so dass sich ad-hoc Gruppen bildeten, die von den Staats- und Regierungschefs einiger mächtiger Mitgliedsstaaten angestoßen und dominiert wurden. Daraus entstanden die nicht im europäischen Primärrecht verankerte, machtvolle Troika (EZB, IMF, EU-Kommission), der ESM als eine neue Institution mit wachsender Bedeutung sowie die Banken-Union mit einer problematischen Sonderrolle für die EZB.

---

<sup>20</sup> Bolle, M., 2011

<sup>21</sup> Bundeskanzlerin Merkel am 23.1.2020 in Davos: „...aber Europa ist viel zu langsam. Diese Langsamkeit müssen wir überwinden, denn sonst werden wir kein geopolitischer Faktor werden; das wissen wir.“

<sup>22</sup> Middelaar, L. v., 2019

Im Jahr 2015 zeigte sich in der sogenannten „Flüchtlingskrise“, dass die EU nicht den gemeinsamen Willen, nicht die Macht und nicht die Instrumente hatte, ein gemeinsames Vorgehen zu organisieren. Stattdessen haben einzelne Staaten gehandelt und dabei auch für die Gemeinschaft vollendete Tatsachen geschaffen. Als der Rat dann im Rahmen seiner Kompetenzen – allerdings nicht einstimmig – eine Verteilung von Flüchtlingen auf einzelne Mitgliedsstaaten beschloss, haben nicht alle Mitgliedsstaaten diesen legalen und vom EU-Gericht bestätigten Beschluss akzeptiert und umgesetzt.

#### **4.3.2 In der Falle der Einstimmigkeit**

Die EU ist kein statisches oder gar fertiges Gebilde: Zu den Erwartungen und Herausforderungen an die sechs Gründerstaaten der 50er Jahre kommen neue Ansprüche und Aufgaben der derzeit 27 Mitglieder in einer globalisierten Welt. Die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten und der EU muss angepasst werden und auch das Budget der EU entspricht weder den heutigen, und erst recht nicht den zukünftigen Herausforderungen. Mit anderen Worten: Ein tiefgreifender Um- und Ausbau der EU muss zwischen den Mitgliedern verhandelt, beschlossen und ständig weiterentwickelt werden. Dazu gehört auch das gesamte Entscheidungssystem.

Über die Notwendigkeit, die EU zu verändern und flexibler zu gestalten besteht weitgehend Einigkeit unter den Mitgliedsstaaten. Am Ende muss eine Anpassung der Europäischen Verträge, des Primärrechts, erreicht werden. Hier liegt auch die entscheidende Hürde: Das Primärrecht kann nur einstimmig geändert werden und es reicht nicht die Einigkeit der Staats- und Regierungschefs, sondern in einigen Ländern muss zwingend die Bevölkerung in einem Referendum zustimmen. Dies war nie einfach und dauerte stets Jahre, aber es gelang immer wieder (1951, 1957, 1967, 1986, 1992, 1999, 2003, 2009).

Im Jahr 2005 stand eine Vertragsrevision zur Abstimmung, mit der eine „Verfassung für die EU“ beschlossen werden sollte. Die Verhandlungen dazu liefen seit 1999. Die Abstimmung scheiterte in zwei Ländern (Frankreich, Niederlande) an der Ablehnung durch die Bevölkerung in einem Referendum. Auch in anderen Mitgliedsstaaten, in denen kein Referendum vorgeschrieben war, wäre eine mehrheitliche Zustimmung der Bevölkerung kaum zu erreichen gewesen. Seitdem gilt eine erneute Änderung des Primärrechts als unmöglich und die politischen Führungen haben keine Initiative mehr unternommen, diese Blockade zu überwinden, um ein besser angepasstes Primärrecht zu schaffen.

#### **Auswege innerhalb des derzeitigen Rechts kaum gangbar**

Diese Kritik an der Erstarrung des Reformprozesses wird von denen nicht geteilt, die auf eine neue Klausel im jüngsten Primärrecht (Vertrag von Lissabon, 2009) hinweisen: Die **Passerelle-Klausel** im Artikel 48,7 erlaubt es, vom Verfahren der Einstimmigkeit zu dem der qualifizierten Mehrheit überzugehen, ohne dass dazu der umständliche Weg der einstimmigen Änderung des Primärrechts gegangen werden muss. Allerdings kann der Übergang zur Mehrheitsentscheidung wiederum nur einstimmig im Rat beschlossen werden: außerdem müssen in einigen Ländern die nationalen Parlamente vorher zustimmen. Weiterhin ist dieses Vorgehen nicht für alle Politikbereiche zulässig. Dieser Weg kann also nicht aus der Blockade führen.

#### **Fazit**

Die EU als Ganzes sitzt mit ihrem Entscheidungssystem in der Falle des Einigungszwangs unter allen Mitgliedern. Sie ist damit weder imstande, bestehende Unzulänglichkeiten des derzeitigen Konstrukts durch Änderungen der Europäischen Verträge auszubessern, noch in der Lage, auf Krisen und neue Herausforderungen zeitnahe und durchgreifende gemeinsame Antworten zu geben. Diese Erstarrung macht die EU in wesentlichen Bereichen handlungsunfähig und bedroht so ihre Zukunftsfähigkeit.

## 5 Wo sollte die EU handeln?

### 5.1 (Künftige) Herausforderungen für die EU

Die EU hat sich bis heute zu einem krisenerprobten Verbund von Mitgliedsstaaten entwickelt und dabei vor allem Märkte und Währung unter ein gemeinsames Regelwerk gestellt. Der Integrationsprozess fand vor dem Hintergrund erheblicher Umwälzungen statt. Sowohl global als auch in den Mitgliedsstaaten haben sich Veränderungen in Technologie, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ausgewirkt. Nicht zuletzt der Zusammenbruch des „Ost-Block“ und die Integration eines rapide wachsenden China in den Weltmarkt haben die Bedingungen für Wirtschaft und Politik verändert.

Die Strukturen und Verfahren der EU waren und sind nicht optimal dafür geeignet, die fortdauernde Veränderungsdynamik zu gestalten und zu bewältigen. Auch künftig werden Veränderungen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene stattfinden: Die Tabelle listet einen Teil davon. Zu fragen ist im Folgenden, wie die EU sich weiterentwickeln muss, um eine positive Rolle für die Menschen in den Mitgliedsstaaten spielen zu können.

<b>Gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen</b>
<b>Globale Herausforderungen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demografie: EU altert und schrumpft – Asien und Afrika wächst</li> <li>• Transformation im „Osten“ nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion</li> <li>• Wirtschaftlicher und politischer Aufstieg Chinas</li> <li>• Globale Wertschöpfungsketten werden neu arrangiert</li> <li>• Ungleichheit und prekäre Lebensverhältnisse in bevölkerungsreichen Weltregionen vergrößert Migrationsdruck nach Europa</li> <li>• Klimawandel erfordert De-Karbonisierung und Änderungen im Lebensstil</li> <li>• Übernutzung des Planeten; fairer Zugang zu seinen Ressourcen (Rohstoffe, Energie, Wasser, ...) und Bewältigung des Abfalls</li> <li>• Ende der bi-polaren Weltordnung (USA – SU) und Neuordnung von Machtsystemen</li> <li>• Regelbasierte internationale Ordnung wird durch bi-laterale Beziehungen zurückgedrängt („Trump-Effekt“)</li> <li>• NATO verliert an Bedeutung für Europa</li> </ul>
<b>Herausforderungen in den Mitgliedsstaaten und ihrer „Nachbarschaft“</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Narrativ der EU („Frieden und Wohlstand“) verliert an Bindungskraft; ein neues ist (noch) nicht gefunden</li> <li>• Globalisierung und steigender Wettbewerbsdruck verunsichern und führen zu „Retrotopia“ (Z. Baumann) und Nationalismus</li> <li>• Spaltung (Stadt – Land), Modernisierungsgegner, -befürworter</li> <li>• Populismus, Anti-EU-Stimmung</li> <li>• Wertegemeinschaft und Rechtsstaat erodieren („Il-liberale Demokratie“, Aushöhlung Rechtsstaat und Pressefreiheit, Autokratie, Oligarchie, Korruption)</li> <li>• Ungleichheit innerhalb / zwischen Mitgliedsstaaten wächst</li> <li>• Gefühl wachsender Bedrohung verunsichert (Terrorismus, Migration, ...)</li> <li>• Separatismus in einigen Mitgliedsstaaten</li> <li>• BREXIT und seine politischen und wirtschaftlichen Folgen</li> <li>• Finanzkrise noch nicht überwunden (Überschuldung Staaten, Bankbilanzen, ...)</li> <li>• Schlechte Regierungsführung und Abwehr von Reformen</li> <li>• Technologie (Digitalisierung, ...) erodiert bisher starke Industrien</li> <li>• Spannungen und (militärische) Konflikte „nebenan“ (Ukraine, Syrien, Balkan, ...)</li> </ul>
© Brasche 2019

## 5.2 Lokal, national oder EU-gemeinschaftlich?

Wie muss die EU sich verändern, um künftig effektiver auf Herausforderungen reagieren zu können? Zur Beleuchtung dieser Frage wird ein Satz von Kriterien angeboten, der helfen kann zu entscheiden, welche Politikbereiche von der EU übernommen werden sollten. Die heutige Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten ist historisch gewachsen. Sie spiegelt die Kompromisse, die zwischen den Mitgliedsstaaten möglich waren und dann im Primärrecht verankert wurden. Wir fragen im Folgenden daher, wie die Aufgaben optimal zu verteilen wären – unabhängig von der politischen Machbarkeit einer solchen Verteilung.

In der Tabelle werden Kriterien für eine wirtschaftlich vernünftige Verteilung zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene aufgeführt. Diese Kriterien, die die politische Ökonomie zur Diskussion stellt<sup>23</sup>, sind eher als Denkhilfe zu verstehen: Weder die Entscheidung noch die politische Umsetzung könnten alleine damit gesteuert werden – dies wird in Kapitel 4.3.3 erläutert.

<b>Zuordnung von Kompetenzen zwischen Mitgliedsstaat und EU</b>	
Nationale, lokale Zuständigkeit	Zentrale (EU) Zuständigkeit
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lokale Präferenzen</li><li>• Informationsasymmetrie</li><li>• Demokratische Kontrolle</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Größenvorteile</li><li>• Gemeinschaftsgut</li><li>• Grenzüberschreitende Wirkungen</li><li>• Abfedern von lokalen Schocks</li><li>• Politikversagen, Trittbrettfahren</li></ul>
Quelle: Brasche, U., 2017:6	

### 5.2.1 Besser lokal bzw. national regeln

Wenn eines der folgenden Kriterien zutrifft, dann sollte der entsprechende Politikbereich nicht in die Verantwortung der EU gelegt werden, sondern auf lokaler oder nationaler Ebene angesiedelt bleiben.

#### **Lokale bzw. nationale Präferenzen**

In vielen Regionen oder Nationen der EU gibt es unterschiedlich Vorstellungen darüber, wie die Gesellschaft ausgestaltet werden sollte und welche politischen Lösungen dafür jeweils passen. Dies ist Ausdruck der Vielfalt der EU, die zu respektieren ist. Dazu gehörende Lösungen sollten daher auch lokal gefunden werden. So bestehen z.B. in den einzelnen Mitgliedsstaaten jeweils eigene Vorstellungen über die „richtige“ Außenpolitik, so dass sie sich nicht zu gemeinsamen militärischen Aktionen entschließen können. Auch kann die Idee einer religiösen und kulturellen „Reinheit der Nation“ in einigen Ländern zur Ablehnung der Aufnahme von „Andersartigen“ führen, während andere Länder mehr Diversität akzeptieren.

#### **Informationsasymmetrie**

Über lokale Probleme wissen die Akteure am Ort besser Bescheid, als Entscheider im „fernen Brüssel“. Bei einer Zentralisierung würde „eine Lösung für Alles“ angewandt, die möglicherweise weniger gut passt. Ein einfaches Beispiel dafür sind die Baunormen für Arbeitsplätze: Während im Süden möglichst kleine Fenster vor der Hitze schützen sollen, wollen im hohen Norden die Menschen das knappe Tageslicht durch möglichst große Fenster an den Arbeitsplatz holen. Auch die Ausstattung mit

<sup>23</sup> Wyplosz, C., 2015b:22; Badinger, H., 2018; Alesina, A., et al., 2005.

lokaler Infrastruktur kann besser von lokalen Akteure entschieden werden: Diese haben einen Informationsvorsprung vor einer weiter entfernten, zentralen Institution.

### **Demokratische Kontrolle**

Politisches Handeln unterliegt in einer **Demokratie** der Kontrolle durch die **Wähler**. Diese können durch die Vergabe oder Verlagerung ihrer Stimme oder gar durch „Abstimmung mit den Füßen“ – d.h. durch Abwanderung - die Politik formen. Je enger der Kontakt zwischen Wähler und Gewähltem ist und je kleiner der Wahlbezirk, desto direkter kann diese demokratische Kontrolle wirken. Bei Zentralisierung ist dieser Effekt entsprechend schwächer, zumal die Stimmen einer Region bei der Wahl in einer viel größeren Gesamtheit nicht mehr so viel Gewicht haben.

### **5.2.2 Besser in der EU regeln**

Sofern mindestens eines der folgenden Kriterien auf einen Politikbereich zutrifft, wäre es ökonomisch rational die entsprechenden Maßnahmen nicht national, sondern zentral von der EU ausführen zu lassen. Damit verbunden ist die Abgabe der Entscheidungskompetenz von der nationalen Ebene an die Zentrale. Dies ist bisher z.B. bei der Geldpolitik oder bei der Wettbewerbspolitik der Fall.

### **Größenvorteile**

Wenn eine Aufgabe besser oder effizienter in größeren Einheiten erledigt wird, ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit einer nationalen Lösung vorzuziehen. Hierbei gelten ähnlich wirtschaftliche Mechanismen wie bei der Überlegenheit von Großunternehmen gegenüber kleinen Unternehmen. Die Schaffung gemeinsamer technischer Standards oder die Entwicklung, Produktion und Nutzung von technischen Großgeräten sind Beispiele für Größenvorteile.

### **Gemeinschaftsgüter**

Wenn erstens die Nutzbarkeit eines Gutes oder einer Dienstleistung nicht abnimmt, wenn die Zahl der Nutzer zunimmt und wenn zweitens keiner von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, auch wenn er zur Finanzierung nicht beiträgt, handelt es sich um ein Gemeinschaftsgut. Die Landesverteidigung, die Grenzsicherung oder die Konjunktursteuerung sind Beispiele dafür. Eine solche Konstellation lädt Staaten dazu ein, als „Trittbrett-Fahrer“ ihren Beitrag zu den Kosten zu verweigern, da sie vom Nutzen nicht ausgeschlossen werden können<sup>24</sup>.

### **(Negative) Grenzüberschreitende Wirkungen**

Wenn das Handeln oder Unterlassen von Bewohnern in einem Land wirtschaftlich bedeutsame negative Wirkungen jenseits der Landesgrenzen entfaltet, können die Regeln zur Begrenzung der Schäden nicht mehr von einem Land alleine aufgestellt und durchgesetzt werden. Dies ist beim Klima- und Umweltschutz offensichtlich, trifft aber auf viele weitere Politikbereiche – wie die Regulierung der Finanzindustrie und die Kriminalitätsbekämpfung – zu.

### **Versicherung gegen lokale Schocks**

Belastende Ereignisse wirken meist lokal begrenzt. Solche Schocks können durch eine gemeinschaftliche Versicherung besser abgedeckt werden. Beispiele sind Bankenzusammenbrüche oder Naturkatastrophen, die für den betroffenen Mitgliedsstaat kaum alleine zu tragen wären. Allerdings setzt eine solche gemeinschaftliche Abdeckung voraus, dass die Risiken nicht asymmetrisch verteilt sind, son-

---

<sup>24</sup> Fuest, C. and J. Pisani-Ferry, 2019

den jedes Land gleichermaßen treffen könnten. Auch darf die gemeinsame Versicherung nicht dazu führen, dass die Risikoversicherung der einzelnen Länder nachlässt („moral hazard“).

### **Politikversagen und Trittbrett-Fahren**

Wenn die Politik in einem Land egoistisch handeln könnte und dadurch Folgeschäden in anderen Ländern in Kauf nimmt („Grenzüberschreitende Effekte“), dann wäre es rational, diese Politikfelder auf der zentralen Ebene anzusiedeln. Dies trifft auch zu, wenn Länder eigene Vorsorge und Anstrengungen unterlassen, weil sich auf die erwartbaren Beiträge der Anderen verlassen („Trittbrettfahrer“). Beispiele dafür sind die Finanzierung von Maßnahmen zur Begrenzung von Migration sowie die Bankenaufsicht.

## **5.3 Zusätzliche Aufgaben für die EU**

Die heute gültige Zuweisung von Aufgaben auf die europäische Ebene folgt keinem rationalen Konzept. Die Aufgabenverteilung müsste also verändert werden: Einige Aufgaben könnten an den Mitgliedsstaat zurückgegeben werden, während die EU solche Aufgaben von den Mitgliedsstaaten übernehmen müsste, die nach rationalen Kriterien besser gemeinschaftlich bearbeitet werden können. Im Folgenden wird dargestellt, wie die Mitgliedsstaaten neue Aufgaben an die EU übertragen können. Außerdem wird erörtert, ob die EU nicht bereits zu viele Zuständigkeiten erhalten hat. Danach wird skizziert, um welche zusätzlichen Aufgaben es sich handelt und warum diese (bisher) nicht an die EU übertragen wurden.

### **5.3.1 Wie erhält die EU ihre Aufgaben?**

Am Ausgangspunkt der Europäischen Integration lagen alle Zuständigkeiten zur Regelung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Probleme beim jeweiligen Mitgliedsstaat. Die Parlamente verabschiedeten Gesetze als Grundlage des Handelns aller Beteiligten im Land. Der erste Schritt weg von ausschließlich nationaler Zuständigkeit zu gemeinsamer Zuständigkeit erfolgte mit der Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Alle anderen vom Staat wahrgenommenen Aufgaben blieben unverändert in nationaler Hand. Mit der Weiterentwicklung der Europäischen Verträge wurden weitere Aufgaben aus der nationalen Zuständigkeit entweder in eine gemischte Zuständigkeit überführt, in der der Mitgliedsstaat und die EU gemeinsam zuständig sind, oder in die alleinige Zuständigkeit der EU überführt<sup>25</sup>.

Die Übertragung von neuen oder zusätzlichen Zuständigkeiten von den Mitgliedsstaaten an die EU erfordert eine einstimmige Revision des europäischen Primärrechts. Keinesfalls darf die EU sich selbst aussuchen, um welche Themen und Probleme sie sich kümmern will und wie viele Mittel sie dafür einsetzen möchte. Vielmehr darf sie nur dort tätig werden, wo die Zuständigkeit im Primärrecht übertragen wurde und nur die Mittel einsetzen, die ihr von den Mitgliedsstaaten dafür zugewiesen wurden. Die Mitgliedsstaaten wachen aufmerksam darüber, dass die EU ihre Kompetenzen nicht überschreitet.

In engem Zusammenhang mit den Aufgaben sollte das dafür zur Verfügung gestellte Budget stehen. Hier kalibrieren sich die Erwartungen an die Leistungen der EU: Das Budget beträgt etwas mehr als 1% des Sozialprodukts aller Mitgliedsstaaten. Von diesem Anteil sind ca. 40% für die gemeinsame Agrarpolitik und ca. 30% zur Förderung benachteiligter Regionen festgelegt. Auch die Mittelzuweisung und -verwendung wird einstimmig von den Mitgliedsstaaten beschlossen und für einen Zeitraum von sieben Jahren festgelegt.

---

<sup>25</sup> Brasche, U., 2017:6-14

Die Verteilung der Aufgaben und des Budgets ist das Resultat politischer Kompromisse zwischen allen Mitgliedsstaaten. So kommt es dazu, dass die EU nicht zwingend diejenigen Aufgaben wahrnimmt, die am besten in ihrer Hand lägen (mehr dazu in Kapitel 5.3.3). Wenn die EU sich nicht um diejenigen Themen kümmern darf, die die Bürger von ihr erwarten – z.B. soziale Fürsorge und Schutz – sind weitere Enttäuschungen die Folge.

### 5.3.2 Hat die EU bereits zu viele Zuständigkeiten?

Bevor über neue Zuständigkeiten für die EU nachgedacht wird, soll auf die häufig zu hörende Kritik eingegangen werden, nach der die EU bereits zu viele Zuständigkeiten an sich gezogen habe. In drei Aktivitäten wurde dieser Vorwurf überprüft:

- Der damalige Premierminister der Regierung Großbritanniens, David Cameron, wollte dieser Kritik und der darin ausgedrückten Ablehnung der Mitgliedschaft seines Landes in der EU eine sachliche Basis geben. Im Jahr 2003 ließ er die Gesetze der EU, die die Mitgliedsstaaten binden, untersuchen. Ziel war es, diejenigen politischen Bereiche zu identifizieren, die besser wieder dem Mitgliedsstaat übertragen werden sollten. Insgesamt stellte sich als Ergebnis dieser Untersuchung heraus, dass es keine wesentliche Kritik an der derzeitigen Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedsstaat und EU gab – noch nicht einmal in Großbritannien<sup>26</sup>.
- Der Regierungschef der Niederlande, Mark Rutte, vertrat die Auffassung, dass die EU sich auf weniger Aufgaben konzentrieren solle. Eine von ihm in Auftrag gegebene Untersuchung sollte die Themen identifizieren, die an den Mitgliedsstaat zurück übertragen werden sollten. Aber auch die Niederlande akzeptierten die derzeitige Arbeitsteilung und listeten im Jahr 2013 einige wenige Bereiche auf, in denen die künftige Gesetzgebung der EU den Mitgliedsstaaten mehr Spielraum lassen sollte<sup>27</sup>.
- Die EU-Kommission hat unter ihrem Präsidenten Jean-Claude Juncker ab 2012 eine Initiative „Bessere Regulierung“ gestartet und deren Ziel im „Weißbuch zur Zukunft Europas“ (2017) mit dem Szenario-4 „Weniger, aber effizienter“ bestärkt. Neue Regulierungen sollen bereits in ihrem Entstehen auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit überprüft werden<sup>28</sup>.
- In den Europäischen Verträgen ist das Prinzip der **Subsidiarität** verankert. Es schreibt vor, dass die EU nur dort tätig werden darf, wo die nationale Ebene nicht oder nicht effizient handeln kann. Zusätzlich wurde im Lissaboner Vertrag (2009) den nationalen Parlamenten die Möglichkeit gegeben, sich gegen „übergriffige“ Gesetzesinitiativen zu wehren. Davon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht<sup>29</sup>.

**Zusammenfassung:** Es werden keine Forderungen nach einem deutlichen Rückzug der EU aus bisherigen Zuständigkeiten erhoben. Die Vorwürfe eines zu weit gegangenen Transfers von Kompetenzen an die EU konnten von den Kritikern nicht belegt werden.

Allerdings bleibt in dieser Diskussion ein „weißer Fleck“: Die Zuständigkeit der EU für die Agrarpolitik ist lediglich historisch, nicht aber sachlich oder aus ökonomischen Überlegungen begründet. Da die EU ca. ein Drittel ihres Budgets für diesen Bereich ausgibt, widersetzen sich vor allem die Länder, die aus der Agrarpolitik erhebliche Mittel erhalten, einer möglicherweise sinnvollen Rückübertragung der Agrarpolitik in die jeweiligen Staaten (Re-Nationalisierung). Sie befürchten, dass ihr Beitrag in den EU-Haushalt nicht entsprechend gekürzt würde, so dass sie zusätzliche Mittel aus dem heimischen

---

<sup>26</sup> Emerson, M. and Blockmans, S., 2013; Emerson, M.; Blockmans, S., et al., 2014; Emerson, M.; Avery, G., et al., 2014

<sup>27</sup> Government of the Netherlands, 2013

<sup>28</sup> Europäische Kommission, 2017b

<sup>29</sup> Brasche, U., 2017:Kapitel 1.1.2.1



Etat aufbringen müssten, um den Verlust europäischer Zahlungen an ihren Landwirtschaftssektor zu kompensieren. Ähnliche Überlegungen gelten für die zweitgrößte EU-Politik, die Förderung von Regionen.

### 5.3.3 Welche zusätzlichen Aufgaben sollte die EU übernehmen?

Im Kapitel 4.2 wurde eine Entscheidungshilfe für die Zuteilung von Politikfeldern auf die nationale bzw. die EU-Ebene dargestellt. Dabei wurde angenommen, dass diese Verteilung eindeutig und nach der „ökonomischen Vernunft“ erfolgt. Hier wird diese Überlegung erweitert: Für jedes Politikfeld kann sowohl eine zentrale als auch gleichzeitig eine nationale oder lokale Zuständigkeit richtig erscheinen. Aus diesen Kriterien alleine kann daher keine eindeutige Zuordnung eines Politikfeldes zu einer der Handlungsebenen abgeleitet werden<sup>30</sup>. So sprechen z.B. für eine gemeinsame Entwicklung, Herstellung und Verkauf von Rüstungsgütern der Größenvorteil und die grenzüberschreitenden Effekte, während die unterschiedlichen nationalen Präferenzen in der Außen- und Verteidigungspolitik für eine nationale Zuständigkeit sprechen. Beim Streit zwischen Deutschland und Frankreich zu den Rüstungsexporten in (potenzielle) Krisengebiete wurden politische Auffassungsunterschiede deutlich.

Im Folgenden werden ausgewählte Herausforderungen, mit denen die EU bisher nicht oder nicht tief genug umgeht, thematisiert. Der Fokus liegt auf globalen bzw. internationalen Aspekten, während die Probleme innerhalb der Mitgliedsstaaten nicht im Vordergrund stehen. Alle aufgeführten Themenfelder erfüllen die Kriterien „Größenvorteile“, „Gemeinschaftsgut“ und „grenzüberschreitende Wirkungen“ und legen daher die Zuständigkeit der EU nahe<sup>31</sup>. Unabhängig von diesen Kriterien können die Präferenzen für eine bestimmte Vorgehensweise in diesen Themenfeldern in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich sein. Je heterogener die Mitgliedstaaten bei potenziellen Gemeinschaftsthemen sind, desto höher sind die Kosten der Einigung<sup>32</sup>.

### Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten (Waren, Dienstleistungen, Arbeit, Kapital) erfüllt Kriterien, die für eine weitere Zuständigkeit der EU sprechen (Größenvorteile, grenzüberschreitende Effekte). Es gibt in der EU einen großen Konsens dazu, noch einige Elemente hinzuzufügen. Dazu zählen:

- Vollendung der Banken- und Kapitalmarkt-Union.
- Die Erlaubnis an die EZB als „Kreditgeber der letzten Instanz“ aufzutreten – dies tat die EZB bisher in einer Dehnung ihres Mandats mit dem Versprechen des damaligen Präsidenten der EZB, Mario Draghi: „... what ever it takes ...“<sup>33</sup>.
- Die Ausgliederung der Banken-Aufsicht aus der EZB in eine unabhängige Behörde.
- Ein Europäischer Währungsfond als Nachfolger des ESM („Rettungsschirm“).

Mit dieser Aufzählung endet die Gemeinsamkeit unter den Mitgliedsstaaten. Die Weiterentwicklung der WWU ist heftig umstritten, da sich zwei Vorstellungen unversöhnlich gegenüber stehen:

- Solidarität und gemeinsame Haftung

---

<sup>30</sup> Wyplosz, C., 2015c; Weiss, S., et al., 2017; Europäische Kommission, 2017b; bes.Szenario-3; Kotanidis, S., et al., 2018

<sup>31</sup> Eine systematische Behandlung findet sich bei Weiss, S.; Heinemann, F., et al. 2017 sowie Fuest, C. and J. Pisani-Ferry, 2019

<sup>32</sup> Spolaore, E., 2013, 2015b

<sup>33</sup> Brasche, U., 2017:Kap 3.5.3; Sinn, H.-W., 2018

Einige Länder – z.B. Frankreich und Italien – wollen die Staatsfinanzen zur Steuerung der Wirtschaft einsetzen, d.h. in Rezessionen durch Staatsverschuldung mehr ausgeben. Dazu sollen alle Mitglieder in einen gemeinsamen EU-Topf einzahlen. Auch die Sparer sollen gegen den Bankrott ihrer Bank durch eine EU-weite Einlagensicherung geschützt werden. Außerdem wollen sie eine gemeinschaftliche Versicherung gegen Staatsbankrott und Arbeitslosigkeit installieren. Die Staaten sind allerdings nicht bereit, die Entscheidung über ihre Einnahmen und Ausgaben entsprechend an die EU-Ebene abzugeben.

- Entscheidung und Verantwortung in einer Hand

Andere Länder – z.B. Deutschland, Niederlande, Finnland – dagegen betonen, dass jedes Land nicht nur über seine eigenen Finanzen entscheiden soll, sondern auch die Verantwortung für diese Entscheidungen selbst tragen soll. Außerdem verweisen sie darauf, dass gemeinsame Töpfe immer zur unverhältnismäßig großen Nutzung einladen<sup>34</sup> und dass die Risiken nicht gleich verteilt seien. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass z.B. Italien Hilfen der anderen Staaten in Anspruch nehmen muss größer, als dies z.B. bei den Niederlanden der Fall ist.

### **Netzwerke und Infrastruktur**

Die Infrastruktur für Telekommunikation, Energie und Transport muss meist auch grenzüberschreitende Nutzung bereitstellen. Planung und Ausbau der Netze sowie deren technischen Standards und Betriebsbedingungen sollten daher auf EU-Ebene gesteuert werden – die Finanzierung kann nach wie vor vom jeweiligen Mitgliedsstaat oder privatem Kapital geleistet werden. So könnte die Nutzung der Infrastruktur mit weniger Reibungsverlusten in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum erfolgen.

### **Klima und Umwelt**

Die Erwärmung des Klimas mit seinen negativen Folgen ist eine globale Herausforderung, die nicht alleine innerhalb der EU behandelt werden kann. Aber sowohl für das gemeinsame Handeln der Mitgliedsstaaten, als auch für deren Verhandlungsposition auf der globalen Bühne ist ein Handeln auf EU-Ebene unverzichtbar.

Die Belastung der Umwelt macht an Landesgrenzen nicht halt. Die Einhaltung von Umweltstandards ist eine Voraussetzung für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Daher ist in einem gemeinsamen Lebensraum auch ein einheitlicher, koordinierter Schutz erforderlich. Nicht zuletzt kann ein „Umwelt-Dumping“ im Binnenmarkt nicht geduldet werden.

### **Außengrenzen, Migration und Asyl**

Der globale Migrationsdruck in Richtung der reichen Länder der EU wird nicht nur anhalten, sondern sich angesichts des erwarteten Anstiegs der Bevölkerung auf dem Nachbar-Kontinent Afrika noch zunehmen. Auch sind Krisen nicht auszuschließen, die die Zahl der Migranten, die in die EU streben, plötzlich erheblich anschwellen lassen können. Die Steuerung der regulären sowie der irregulären Immigration erfordert die Sicherung der Außengrenzen der EU sowie die Implementation eines neuen EU-weiten Asylrechts und –verfahrens. Derzeit dient das Asylrecht als ein dysfunktionales Vehikel zur Immigration<sup>35</sup>. Das im Schengen-Abkommen festgelegte System offener Grenzen innerhalb der EU kann nur aufrechterhalten werden, wenn die Kontrolle an den Außengrenzen effektiv wird. Diese Handlungsfelder sollten daher auf gemeinschaftlicher Ebene angesiedelt sein. Allerdings zeigen die Debatten um die Befugnisse der EU-Grenztruppe FRONTEX sowie um die unzureichende Umvertei-

---

<sup>34</sup> Osterloh, S., et al., 2008; Eichengreen, B., et al., 2011

<sup>35</sup> Betts, A. and P. Collier, 2017

lung der Flüchtlinge zwischen europäischen Staaten die Spannungen zwischen Souveränität, Trittbrettfahren und rationalen Lösungen. Weiterhin zeigen die unterschiedlichen weltanschaulichen Positionen in den Mitgliedsstaaten bezüglich Asyl und Migration, dass eine schlichte Anwendung der Kriterien „Größenvorteile“ und „grenzüberschreitende Wirkungen“ nicht ausreicht, um politisches Handeln zu steuern.

## **Außenpolitik**

Die EU ist ein stark verflochtenes Wirtschaftsgebiet, das über die vier Grundfreiheiten hinaus auch noch eine Wertegemeinschaft sein will. Die Mitgliedsstaaten sind unterschiedlich groß, was ihnen u.a. auf der außenpolitischen Bühne unterschiedliches Gewicht verleiht. Es ist offensichtlich, dass eine gemeinsame Vertretung gegenüber anderen Mächten (Russland, China, USA) erfolgreicher ist, als es die einzelnen Mitgliedsstaaten sein könnten. Aktuelle Beispiele dafür sind die „Neue Seidenstraße“ Chinas und die Verteidigung einer regelbasierten Ordnung gegenüber bilateralen Vereinbarungen. Allerdings sind die Interessen, Traditionen und politischen Präferenzen in den meisten Mitgliedsstaaten so unterschiedlich, dass sie sich auf eine gemeinsame Außenpolitik jeweils nur von Fall zu Fall verständigen können – wenn überhaupt. Meist beanspruchen einige große Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Frankreich die Führungsrolle, bzw. werden dazu gedrängt, diese zu übernehmen. Auf der Gemeinschaftsebene existiert eine parallele politische Struktur, der eine „Außenbeauftragte“ vorsteht. Damit hat die EU derzeit nicht eine gemeinsame Außenpolitik, sondern deren „27-plus-EU“.

## **Militärtechnik und -einsatz**

Die Länder des „Westen“ haben bisher ihre Verteidigung im Rahmen der NATO organisiert. In der EU steht das Militär der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten unter nationalem Kommando. Auch die Entwicklung und Herstellung von Militärgütern erfolgt im Wesentlichen national. Das hat zu einer Vielfalt von Standards und Typen geführt, die ineffizient bei Entwicklung, Produktion und Wartung sowie nicht kompatibel im militärischen Einsatz sind. Bei hohen Fixkosten und geringen Stückzahlen ist eine gemeinsame Entwicklung und Fertigung sinnvoll. Die EU versucht mehr Gemeinsamkeit in der Militär- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, zumal die Nachkriegsordnung unter der NATO sich stark verändert. Dazu hat sie „permanente strukturierte Kooperation“ (PESCO) vereinbart<sup>36</sup>. Allerdings treten bei der Bündelung des Militärs auf der EU-Ebene mehrere Probleme auf:

- Entwicklung und Fertigung von Militärtechnik stellen anspruchsvolle Arbeitsplätze bereit, so dass jedes Mitgliedsland einen möglichst großen Anteil in seinen Grenzen haben möchte. Daraus ergibt sich eine Aufspaltung der Wertschöpfung unter politischen Gesichtspunkten, die möglicherweise die angestrebte ökonomische Effizienz schmälern.
- Eine effiziente Rüstungsindustrie muss den Markt auch jenseits der EU bedienen dürfen; außerdem dient der Verkauf von Militärtechnik an ausgewählte Staaten auch als Mittel der Außenpolitik. Allerdings gibt es in vielen Mitgliedsstaaten der EU unterschiedliche Auffassungen über die ethisch und politisch angemessenen Rüstungsgeschäfte. Dies behindert gemeinsame Projekte.
- Der Einsatz des Militärs resultiert aus der Auffassung über die im jeweiligen Fall angemessene Außenpolitik – darüber gibt es aber zwischen den Mitgliedsstaaten erhebliche Auffassungsunterschiede. Außerdem fordert ein Militäreinsatz vom Personal letztlich den Einsatz des Lebens. Darüber darf z.B. in Deutschland nur das Parlament entscheiden; eine Delegation dieser Entscheidung nach „Brüssel“ dürfte politisch kaum akzeptiert werden.

---

<sup>36</sup> Wolfstädter, M. and V. Kreiling, 2017; Blockmans, S. and D. M. Crosson, 2019

## **Besteuerung von Unternehmen, Steuerflucht und Geldwäsche**

Größere Unternehmen können Unterschiede in den nationalen Steuersystemen für sich nutzen, um ihre Steuerlast legal zu „optimieren“. Dies wird auch von Mitgliedsstaaten der EU zu einem Wettbewerb durch niedrige Steuersätze genutzt: Der Vorwurf des „Steuer-Dumping“ steht im Raum. Das Steuerrecht ist bisher nationales Recht und Vereinbarungen auf EU-Ebene können nur einstimmig getroffen werden. Der zurzeit diskutierte Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsregel könnte auch nur einstimmig vereinbart werden. Eine einheitliche Steuerbasis sowie ein transparentes Berichtswesen der transnationalen Unternehmen über ihre tatsächlichen Steuerzahlungen pro Land wären ein sinnvoller Schritt hin zu mehr Steuergerechtigkeit.

Die Länder der EU werden als sicherer Hafen für Vermögen genutzt. Es gibt Vermutungen, dass ein Teil des Anlagekapitals aus unsauberen Quellen stammt - es könnte sich um Geldwäsche handeln. Die Verfolgung eines solchen Verdachts obliegt den nationalen Behörden. Da politisch einflussreiche Berufsgruppen wie Notare, Anwälte, Berater, Makler und Bankangestellte an diesen Transfers gut verdienen, liegt der Verdacht nahe, dass diese Delikte auf nationaler Ebene nicht energisch genug verfolgt werden. Eine unabhängige Behörde auf EU-Ebene wäre daher vorzuziehen.

## **Geheimdienste und Justiz**

Die Bedrohung durch Kriminalität und Terrorismus ist grenzüberschreitend – die Prävention und Strafverfolgung jedoch ist national organisiert. Die Justiz gehört zum Kernbereich der Delegation von Macht vom Souverän an den Staat und unterliegt Regeln und Kontrollen, die je Mitgliedsstaat unterschiedlich sind. So haben zum Beispiel in Deutschland die Erfahrungen mit dem „3. Reich“ zu einer Trennung von Inlandsgeheimdienst, Auslandsgeheimdienst und Polizei geführt; darüber hinaus hat jedes der sechzehn Bundesländer noch eigene Dienste. Nach einigen terroristischen Anschlägen in Mitgliedsstaaten wurde die Kooperation der Sicherheitsdienste verbessert sowie deren Befugnisse vergrößert. Die Freiheitsrechte der Bürger und deren Bedürfnis nach Prävention und Sicherheit können dabei im Konflikt zueinander stehen. Auch eine EU-weite Koordination und Informationsaustausch wurden auf den Weg gebracht. Dabei muss vorausgesetzt werden, dass die Diensten der Partnerländer den gleichen Standard beim Schutz der Freiheitsrechte halten, wie er für das eigene Land gefordert ist.

### **5.3.4 Spannungen bei der Zuweisung von Aufgaben an die EU**

Die EU hat bei vielen der oben angesprochenen Aufgaben bereits mehr oder minder intensive Schritte unternommen. Dabei ist die Aufgabenteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten immer umstritten. Die Eigeninteressen bestehender Institutionen sowie Sorgen um die nationale Unabhängigkeit stehen einer sachgerechten Regelung oft im Wege.

## **Nationale Egoismen**

Die Selbstbestimmung der Menschen und Institutionen innerhalb eines Staates wird als hohes Gut empfunden und ein Eingriff „von außen“ gewöhnlich als Verletzung der nationalen Souveränität zurückgewiesen. Dies wirkt auch, wenn ehemals nationale Zuständigkeiten auf die EU übertragen werden sollen. Neben diesem eher emotionalen Motiv zur Eigenständigkeit können auch handfeste Interessen einzelner Gruppen gegen eine Vergemeinschaftung bestehen:

- Mit der Zuständigkeit muss auch das zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben erforderlich Budget in die EU abgegeben werden und ist damit nicht mehr national verfügbar.

- Wenn EU-weit zuständige Institutionen nationale Institutionen ablösen, gehen in denjenigen Mitgliedsstaaten Arbeitsplätze verloren, die nicht die neue Behörde beherbergen dürfen.
- Von der EU werden die Aufgaben möglicherweise nicht mit den hohen Standards ausgeführt, die bisher in einigen Mitgliedsstaaten üblich war. Auch können nationale Besonderheiten nicht mehr angemessen berücksichtigt werden.
- Gemeinschaftsprojekte, wie das Satellitensystem Galileo oder Entwicklung und Bau von Militärgütern, werden durch den Wunsch behindert, die Kapazitäten der eigenen Industrie mithilfe des gemeinsamen Projekts auszulasten. Der Streit um die Platzierung der Forschungs- und Produktionsstätten kann solche Projekte erheblich verzögern und verteuern.

Nationaler Egoismus tritt unverdeckt zutage, wenn über den mittelfristigen Haushalt der EU verhandelt wird. Jeder Mitgliedsstaat berechnet, ob er mehr einzahlt, als er aus dem gemeinsamen Haushalt zurück erhält. In der öffentlichen Diskussion werden die sogenannten „Netto-Zahler“ deutlich wahrgenommen und sie versuchen, ihren (Netto-) Beitrag möglichst klein zu halten. Soll die EU mehr Aufgaben auf zentraler Ebene wahrnehmen, so müssen auch die dafür erforderlichen Mittel von den Mitgliedsstaaten in das zentrale Budget abgeführt werden. Es ist zu erwarten, dass dabei nicht der – schwer quantifizierbare – Nutzen gemeinsamen Handelns, sondern die „Netto-Zahlung“ die größte Aufmerksamkeit erfahren wird.

### **Wer hat die Kontrolle?**

Entscheidungen werden in der EU in unterschiedlichen Konstellationen getroffen, so dass auch jeweils unterschiedliche Akteure Einfluss nehmen können. Wenn der Rat entscheidet, können die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Interessen einbringen. Ist dagegen eine unabhängige europäische Institution zuständig, dann ist die Möglichkeit zur Einflussnahme geringer. Dies wird z.B. in der Geldpolitik deutlich, die alleine von der Europäischen Zentralbank gestaltet wird oder auch bei der Durchführung der Wettbewerbspolitik, die in der Zuständigkeit der Europäischen Kommission liegt.

Ein weiteres Beispiel sind Budgets für die Prävention oder Bewältigung von Wirtschafts- und Finanzkrisen. Einige Länder, u.a. Frankreich, wollen ein Budget für die Euro-Zone einführen und über dieses Budget soll die Europäische Kommission als „unabhängige Europäerin“ verfügen. Andere Länder, z.B. Deutschland, würden einem solchen Budget allenfalls dann zustimmen, wenn der Rat darüber verfügen darf; nur so könnten einzelne Regierungen bei der Verwendung des Geldes ihre Präferenzen durchsetzen – letztlich mit einem Veto. Im Vordergrund steht dabei die „Konditionalität“ bei der Mittelvergabe: EU-Hilfen soll es nur gegen entsprechende – meist unpopuläre – Auflagen geben. Die Mitgliedsstaaten würden im Rat den Empfängerländern eher strenge Auflagen machen, da es um ihr Geld ginge. Die EU-Kommission dagegen dürfte eher zu einer Mittelvergabe mit leichten Bedingungen neigen, um der „europäischen Idee“ zu dienen – und ihre Beliebtheit zu bewahren.

Auch das Europäische Parlament (EP) strebt nach stärkerem Einfluss auf die Politikgestaltung, den es eher erhalten kann, wenn die Entscheidungsmacht auf der EU-Ebene liegt. Dies zeigte sich z.B. bei den Sparauflagen zur Bewältigung der Finanzkrise nach 2008, in die das EP nicht eingebunden war, obwohl es um erhebliche gesellschaftliche Auswirkungen geht.

Die Mitgliedsstaaten haben sich mit der EU genau aufgeteilt, wer welche Gesetze schaffen darf und wie die jeweiligen Zuständigkeiten verteilt sind; dies ist in den europäischen Verträgen festgeschrieben. Im Lauf der Zeit hat sich eine weitere Instanz in diesem Prozess installiert: Der Europäische Gerichtshof. Bei der Auslegung des europäischen Rechts, das gegenüber dem nationalen Recht Vorrang hat, haben die Richter in die politische Gestaltung eingegriffen, ohne dass die nationalen Parlamente

dabei ihre Position einbringen könnten. Ähnliches gilt für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

### **Souveränität und Solidarität**

Solidarität zwischen den Völkern der EU hat zwar in dem europäischen Verträgen einen hohen Stellenwert (Artikel 2 EU-Vertrag), aber es ist umstritten, wie diese konkret gewährt werden soll. Aus der Sicht der (potenziellen) Empfänger ist zwar Hilfe erwünscht, aber die wirtschaftliche und politische Souveränität des Empfängerlandes soll dadurch nicht beeinträchtigt werden. Die (potenziellen) Geberländer dagegen wollen Hilfe nur gegen Mitsprache über die Steuer- und Ausgabenpolitik des Empfängerlandesgewähren (Konditionalität). Sie hoffen, die Empfänger durch entsprechende Auflagen dazu zu bewegen, dass sie nicht nur bald von weiterer Hilfe unabhängig werden, sondern darüber hinaus auch die als Kredite deklarierten finanziellen Hilfen zurückzahlen können. Andernfalls könnte unter dem Deckmantel der Solidarität ein permanenter Transfer von Ressourcen von Geber- zu Nehmerländern entstehen („Transfer-Union“). Der Anreiz zu einem wirtschaftlich „vernünftigen“, aber innenpolitisch konfliktreichen Handeln der Regierenden der Nehmerländer wäre dann nur noch gering („moral hazard“). Beispiele für diesen Konflikt sind

- Die Auflagen der Kreditgeber (EU-Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfond) für Griechenland, Irland, Spanien und Portugal, ihre Sozialleistungen zu kürzen, um die Überschuldung des Staates abzubauen,
- Der Streit um das Konzept für einen „Europäischen Währungsfond“, der Hilfen auch ohne Sparauflagen bzw. nur unter Sparauflagen gewähren soll.

In der Kampagne um den BREXIT appellierten Slogans wie „Ich will mein Land zurück“ oder „Die Kontrolle wieder erlangen“ an dieses Gefühl der Bürger in Großbritannien, die meinten, sie wären durch die gemeinschaftlichen Institutionen und Regelungen der EU überfremdet und bevormundet.

Ein Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Solidarität besteht auch bei der Sicherung der Außengrenzen der EU. Wenn die Grenztruppen in einigen Mitgliedsstaaten zu schwach sind, um die irreguläre Migration zu kontrollieren, will die EU im Rahmen der europäischen Grenzagentur FRONTEX mit Beamten aus anderen Mitgliedsstaaten aushelfen. Deren Entsendung kann bisher jedoch nur mit Zustimmung des aufnehmenden Mitgliedsstaates erfolgen – und die angebotenen Hilfen werden kaum angenommen. Eine Entsendung ohne deren Zustimmung würde die nationale Souveränität verletzen und ist daher nicht möglich. Der damalige Kommissionspräsident Juncker bezichtigte die Staaten daher gar der Heuchelei<sup>37</sup>.

Die Souveränität der Mitgliedsstaaten äußert sich u.a. darin, dass die Daten, die sie an die Europäische Statistikbehörde EUROSTAT melden, nicht von EUROSTAT an der Quelle geprüft werden dürfen. Dies hat es z.B. Griechenland ermöglicht, seine Haushaltsdaten zu verschleiern. Der damalige Chef des griechischen statistischen Amtes wurde in seinem Land gar mit einem Strafverfahren überzogen, da er es „gewagt“ hat, die richtigen Zahlen an die EU zu melden, ohne vorher die Politik zu konsultieren<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Schutz der EU-Außengrenzen, 2018

<sup>38</sup> Veron, N., 2018; Called to account, 2016

## 6 Wie könnte die EU wieder in Bewegung kommen?

In den vorigen Kapiteln wurde gezeigt, warum die heutige EU nicht imstand ist, auf neue Herausforderungen und unerwartet auftretende Krisen angemessen zu reagieren:

- Die Europäischen Verträge enthalten Regeln und Verfahren für Politikbereiche, in denen gemeinsames Handeln vereinbart werden konnte. Für neue Herausforderungen oder für plötzlich ausbrechende Krisen existieren dort keine Regeln<sup>39</sup>.
- Die Verabredungen zur Gemeinsamkeit folgen nicht zwingend rationalen Kriterien, sondern werden von der Verteidigung von Macht, Einfluss und Souveränität bestimmt.
- Der Zwang zur Einstimmigkeit verzögert oder verhindert die Vereinbarung gemeinsamer Lösungen angesichts unterschiedlicher nationaler Interessenslagen und Präferenzen.

Wie könnte die EU sich entwickeln, um zukunftsfähig zu werden und welche Vorgehensweisen könnten sich dafür eignen? Die möglichen Antworten reichen von pragmatischen oft kleinteiligen Verbesserungen bis hin zu einer Neugründung der EU<sup>40</sup>.

### Zwei konkurrierende Welten

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg liegen zwei Ideen für die weitere Richtung der Europäischen Integration im Wettstreit und Widerspruch miteinander:

- Die Überwindung der bisherigen Nationen zugunsten einer gemeinsamen, supra-nationalen Einheit galt und gilt als das Ziel der Föderalisten; sie streben nach der Republik der „Vereinigten Staaten von Europa“. In einer „immer engeren Union“<sup>41</sup> soll die Bedeutung des Nationalstaates zurücktreten, und mehr und mehr staatlich Funktionen und das dafür erforderliche Budget sollen vergemeinschaftet, d.h. auf die EU verlagert werden. Die politische Gestaltung der Gesellschaften würde dann auf der gemeinschaftlichen Ebene entschieden. In einem solchen Konstrukt wären das Europäische Parlament sowie die Europäische Kommission die mächtigsten Akteure, während die nationalen Regierungen stark an Bedeutung verlieren würden. Im europapolitischen Diskurs wird diese Entwicklung auch mit dem positiv klingenden Schlagwort „Vollendung der EU“ belegt.
- Das Gegenkonzept ist ein „Europäischer Verbund Unabhängiger Staaten“, in dem starke und unabhängige Nationalstaaten bestehen bleiben, die sich untereinander über Maßnahmen zu ausgewählten politischen Zielen verständigen, ohne dafür zwingend Kompetenzen und Budget umfänglich und unwiderruflich an eine „Zentrale“ zu transferieren. Diese sogenannte „Unionsmethode“<sup>42</sup>, oder auch intergovernmentale Methode genannte, Vorgehensweise kommt zur Anwendung, wenn Probleme zu lösen sind, für die es in den Europäischen Verträgen keine Regelungen gibt. Die stärksten Akteure blieben die gewählten Regierungen der Mitgliedsstaaten. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament hätten bei dieser Konstellation nur geringen Einfluss. Diese Entwicklungsrichtung wurde schon in den 1960er Jahren von De Gaulle als „Europa der Vaterländer“ bezeichnet.

Aber keine Föderation ist endgültig, da alle internationalen Vereinbarungen einseitig gekündigt werden können; m.a.W.: Alles ist letztlich intergouvernemental. Der BREXIT ist ein Beispiel dafür.

---

<sup>39</sup> Middelaar, L. v., 2019

<sup>40</sup> Breuss, F., 2016

<sup>41</sup> Bellamy, R., 2013; Berger, H. and V. Nitsch, 2015

<sup>42</sup> Merkel, A., 2010; Kindler, S.-C. and Sarrazin, M., 2012

In der heutigen EU sind Elemente aus beiden Konzepten verwirklicht. So sind z.B. die Geld-, Wettbewerbs- und Agrarpolitik in der Verantwortung der EU, während Fiskalpolitik und Sozialpolitik in nationaler Zuständigkeit geblieben sind. Ein Konsens über die künftige Richtung der EU, ihre Finalität, konnte bisher nicht erreicht werden und ist auch nicht absehbar.

## **6.1 „Immer engere Union“ – eine Vollendung der EU?**

Das Leitbild einer „immer engeren Union“ ist im Artikel 1 des „Lissabon-Vertrags“ als Ziel genannt. Schon Monnet wollte schrittweise ausgewählte wirtschaftliche Funktionen der Staaten an die Gemeinschaft übertragen, was neue Probleme aufwerfen würde, die den nächsten Schritt der Vergemeinschaftung zwingend nach sich ziehen würden. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Nach der Einführung von Arbeitnehmerfreizügigkeit tritt das Problem der wechselseitigen Anerkennung von Ausbildungen und Berufen ein. Dies würde gelöst, indem die Bildungs- und Ausbildungssysteme aneinander angeglichen und letztlich an eine europäische Instanz verlagert würden. In einer „Kettenreaktion“ entstünde so letztlich eine politische Integration, in der die meisten politischen Handlungsfelder nach der sogenannten Gemeinschaftsmethode<sup>43</sup> auf der Ebene der EU, d.h. vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission behandelt werden. Der heute mächtige Rat wäre dann weitgehend entmachtet.

Mit einem solchen Konstrukt verbindet sich bei deren Verfechtern die Hoffnung, dass eine europäische Zentralgewalt frei sei von negativen Ausprägungen des Nationalismus und jenseits von Partikularinteressen nur das gemeinschaftliche Wohl vertreten würde. Die Konflikte zwischen Nationalstaaten, die sich im Krieg so fürchterlich entfaltet haben, sollten so überwunden werden und die Streitereien und Uneinigkeiten, die jetzt Lösungen verhindern, wären vermeintlich beendet. Unausgesprochen gelten die Verfechter einer „immer engeren Union“ für Einige als die „guten Europäer“, die den Befürwortern starker Mitgliedsstaaten moralisch überlegen seien<sup>44</sup>.

Die EU hat in verschiedenen Schritten eine „Vertiefung“ der Integration vollzogen, wobei auch Krisen Impulse für weitere Schritte gaben<sup>45</sup>.

Gegen eine weitere Verfolgung des Leitbildes der „engeren Union“ sprechen die folgenden Aspekte:

### **6.1.1 Politischer Widerstand**

Die EU hatte um das Jahr 1999 begonnen, sich eine Verfassung zu geben (Prozess von Laeken). In diesem Prozess traten die unterschiedlichen Auffassungen zur künftigen Gestalt der Gemeinschaft deutlich hervor: Einige Mitgliedsstaaten wollten durch eine Verfassung die Union in Richtung eines Bundesstaates führen, während andere gerade diese Richtung scharf ablehnten. Der Verfassungsvertrag musste vor seinem Inkrafttreten in einigen Mitgliedsstaaten einem Referendum unterzogen werden: Er scheiterte im Jahr 2005 in den Niederlanden und in Frankreich an der Ablehnung der Bevölkerungen.

Nach dem Scheitern der geplanten Verfassung wurde zwar noch das Ziel der „immer engeren Union“ in die nächste Version der europäischen Verträge („Lissabon“) geschrieben, aber alle Insignien einer Verfassung (Hymne, Flagge, ...) wurden gestrichen. Gegen die Zielsetzung einer „immer engeren Union“ bestand und besteht Widerstand und die Forderung nach Streichung des Passus wird erhoben.

---

<sup>43</sup> Majone, G., 2014b

<sup>44</sup> Middelaar, L.v., 2019:Chapter 5

<sup>45</sup> Brasche, 2017:Kapitel 1.1.3



Der damalige Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk, brachte es auf den Punkt: *“Forcing lyrical and in fact naïve Euro-enthusiastic visions of total integration, regardless of the obvious good will of their proponents, is not a suitable answer to our problems. Firstly because it is simply not possible, and secondly because - paradoxically - promoting them only leads to the strengthening of Eurosceptic moods, not only in the UK.”*<sup>46</sup>

In Großbritannien bestand schon immer eine deutliche Ablehnung eines vermeintlich angestrebten europäischen Super-Staates. In der Kampagne für den BREXIT wurde dies verstärkt thematisiert. Aber auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten wächst die Ablehnung einer weiteren Vertiefung oder gar des gesamten Projekts einer Gemeinschaft.

### **6.1.2 Könnte eine zentralisierte Union erfolgreich(er) sein?**

Mit dem Ziel der „engeren Union“ ist meist implizit die Vorstellung verbunden, dass Entscheidungen auf einer supra-nationalen Ebene schneller und mehr im Sinne des Gemeinwohls getroffen werden könnten. Diese Hoffnung dürfte sich aber nicht so einfach erfüllen, da unter dem Dach einer großen Gemeinschaft sehr unterschiedliche Kulturen, Vorlieben, Traditionen, wirtschaftliche Potenziale, Institutionen etc. vereint sind. Die Fiktion, dass alle gleich seien oder sich zumindest immer mehr aneinander annähern würden, würde sich nicht erfüllen.

Eine große Heterogenität innerhalb der und zwischen den Mitgliedsstaaten

- verlangt nach Kompetenzen auf der lokalen Ebene; dies wird bereits mit dem Prinzip der Subsidiarität<sup>47</sup> im Europäischen Vertrag respektiert.
- lässt eine gemeinsame „europäische Identität“ nicht entstehen, so dass sich Gruppen nicht in der großen Gemeinschaft hinreichend respektiert sehen und ihre Abspaltung anstreben würden. Beispiele sind die Autonomiebestrebungen in Katalonien und Schottland, die Schwierigkeiten mit drei Nationen einen funktionierenden Staat zu führen (Belgien) sowie im Extremfall der Austritt eines ganzen Landes (BREXIT).

Politisch-ökonomische Mechanismen beim Aushandeln von Politik gelten auch in größeren Einheiten, so dass es auch in einer größeren, integrierten EU zu Blockaden, zu „Kuhhandel“, zur Durchsetzung von Partikularinteressen und zur Bevorzugung des heutigen Nutzens gegenüber künftigem Schaden kommen würde; dies ist z.B. beim Klimawandel der Fall. Entscheidungen über das Budget unterlägen den gleichen Mechanismen zum Machterhalt wie in den einzelnen Mitgliedsstaaten: Wichtige Wählergruppen sollen nicht verärgert werden und große Unruhen vermeiden werden. So würden auch in einer integrierten EU z.B. die „Gelb-Westen“ eine Umweltsteuer blockieren und die viel-fliegende Mittelschicht würde eine hohe Kerosinsteuer oder das Verbot von SUVs ablehnen.

### **6.1.3 Königsrecht des Parlaments muss respektiert werden**

Die Gestaltung von Politik erfordert in der Regel auch Ressourcen zu ihrer Umsetzung. In den westlichen Demokratien bestimmt der Souverän über das gewählte Parlament wie viel Steuern von welchen gesellschaftlichen Gruppen erhoben werden und wofür die Staatsausgaben verwendet werden sollen. Bei begrenzten Mitteln und unterschiedlichen Interessen konkurrieren Verwendungszwecke wie „Soziales“ (Rente, Arbeitslosengeld, Krankenversicherung, Hilfe für Bedürftige) mit anderen Präferenzen, z.B. Bildung, Innovation, Militär, Infrastruktur, benachteiligte Regionen oder Landwirtschaft. Die Höhe und Struktur von Steuern und Staatsausgaben sind den Mitgliedsstaaten unterschiedlich, so dass eine Vereinheitlichung weder erreichbar scheint noch die Präferenzen der Wähler abbilden dürfte.

---

<sup>46</sup> Tusk, D., 2016b

<sup>47</sup> Brasche, U., 2017:9-10

Im Diskurs über die Weiterentwicklung der EU werden vielfältige Forderungen erhoben, die auch einen Transfer von Einkommen zwischen den Mitgliedsstaaten erforderlich machen dürfte. Dazu zählen u.v.a.

- Eine Banken-Union mit gemeinschaftlicher Absicherung des Risikos, z.B. in einem europäischen Fonds zur Sicherung von Bankeinlagen oder der gemeinschaftlichen Rekapitalisierung von Banken.
- Die gemeinschaftliche Absicherung von nationalen Staatsverschuldungen, z.B. über „Euro-Bonds“.
- Die Umverteilung von „reichen“ zu „armen“ Mitgliedstaaten, z.B. über die Strukturpolitik oder eine europäische Arbeitslosenversicherung.
- Die Schaffung eines „sozialen Europa, das schützt und solidarisch ist“, was je nach Konkretisierung auf erhebliche Umverteilung hinauslaufen kann.

Sofern der politische Diskurs einen mehrheitlichen Willen für eine Umverteilung zwischen den Steuerzahlern unterschiedlicher Mitgliedsstaaten erkennen ließe, müsste in jedem Mitgliedsstaat nach seinen spezifischen Regeln eine parlamentarische Mehrheit dafür gewonnen werden. Dies ist in keinem der Mitgliedsstaaten zu erwarten. Für die Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass das Parlament bei Entscheidungen über das Budget nicht übergangen werden darf. Auch als Krisen-Reaktion darf die Regierung nicht ad-hoc zusätzliche Mittel in ein anderes Mitgliedsland transferieren, ohne vorher die Zustimmung des Parlaments erlangt zu haben.

Auch wenn die geplante Umverteilung von Ressourcen mit positiv klingenden Worten präsentiert wird (Solidarität, Soziales, Schutz, etc.), braucht sie Akzeptanz nicht nur bei den Empfängern, sondern auch bei den Gebern. Dabei geht es auch um Gefühle wie „Fairness“, „Gerechtigkeit“ und „Solidarität“. So hat sich z.B. die Slowakei geweigert, für Griechenland in der Krise einen finanziellen Beitrag zu leisten, da die Bevölkerung Griechenlands trotz Krise wirtschaftlich besser gestellt sei als die Bevölkerung der Slowakei im „Normalfall“. Ein Konsens zu (Um-) Verteilung von Erträgen und Lasten ist eher innerhalb einer gefühlten „Wir-Gruppe“ erreichbar, d.h. innerhalb einer Nation. Die EU hat als trans-nationale Institution diese Bindungskraft (bisher) nicht und wird sie m.E. auch in absehbarer Zeit nicht erlangen.

Für die Akzeptanz der Umverteilung ist die Möglichkeit zur Kontrolle zur Verhinderung von Missbrauch und Korruption nötig. Die Empfängerländer sind nach den EU-Regularien selbst für eine korrekte Verwendung der EU-Mittel zuständig. Wenn jedoch in einem Mitgliedsstaat die Gegenkräfte (Justiz, Presse, Opposition, NGOs) nicht als Kontrollinstanzen wirksam werden können, dann steigt das Misstrauen und die Solidarität schwindet.

#### **6.1.4 Übergang und Demokratie**

Die Schaffung einer „immer engeren Union“ verlangt die Übertragung von Rechten und Zuständigkeiten aus jedem Mitgliedsstaat auf die supra-nationale Ebene der EU. In diesem Verlauf würde der bisher souveräne Staat in seiner Substanz ausgehöhlt und zu einem nachrangigen Mitglied einer größeren Gemeinschaft werden. Ein solcher Transfer kann demokratisch nur dann legitimiert vollzogen werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit in jedem Land zustimmt. Dabei müssen auch Referenda sowie höchstrichterliche Entscheidungen des jeweiligen Staates „riskiert“ und respektiert werden. Erfahrungen mit bindenden oder nicht bindenden Referenda<sup>48</sup> legen nahe, dass die Zustimmung des Souveräns nicht in allen Ländern gesichert ist.

---

<sup>48</sup> Hobolt, S., B., 2009

Sollten die immer engere Integration von den Eliten der jeweiligen Länder bzw. von Interessengruppen hinter dem Rücken ihrer Völker verfolgt werden, dann müsste diese Integration nicht als demokratischer Prozess sondern als ein Putsch bezeichnet werden. In der jüngeren Vergangenheit wurden Integrationschritte als „Feuerwehr-Aktionen“ in Krisen gegangen: Die Banken-Union und die „Rettungsschirme“ sind Beispiele dafür. Hier mag angesichts der Notlage in einer Krise der Zweck die Mittel geheiligt haben. Andere Integrationschritte wurden von Gesellschaften als legitim akzeptiert, solange der greifbare oder erhoffte Nutzen überwog. Scharpf (1999, 2013) spricht hier von der Legitimation durch output. Nimmt aber der Zweifel in den Bevölkerungen am Nutzen der EU-Mitgliedschaft zu, dann ist auch die stillschweigende Duldung weiterer Integration nicht mehr gegeben. Die „Erweiterungsmüdigkeit“ sowie die Ablehnung von finanzieller Risikoteilung sind Signale dafür.

### **6.1.5 Fazit**

Eine „immer engere Union“ wird auch mit dem Schlagwort der „Vollendung“ belegt. Dies soll suggerieren, dass der derzeitige Zustand der EU durch mehr Vergemeinschaftung in einen endgültigen, positiven Zustand überführt werden würde. Dieses Konzept wird jedoch von den meisten Mitgliedsstaaten abgelehnt und auch nicht mehr im Vertrauen auf positive Effekte des Handelns der EU stillschweigend hingenommen. Die bisherigen Erfolge der „Gemeinschaftsmethode“ überzeugen nicht immer ausreichend oder werden als zu fern von den Bürgern kritisiert. Mit der wachsenden Skepsis gegenüber Globalisierung und der Hinwendung zu eher regionalen oder nationalen Bezugskreisen sinkt auch die Bereitschaft zur weiteren Vergemeinschaftung. Nächste Schritte der Vertiefung, z.B. die Abkehr von der Einstimmigkeit zugunsten von Mehrheitsentscheidungen im Rat, könnten nur nach einstimmiger Änderung der Europäischen Verträge gegangen werden.

Eine engere Union kann auf absehbare Zeit nicht auf demokratisch legitimer Basis erreicht werden und ist daher kein pragmatisches Konzept zur Bewältigung von künftigen Herausforderungen.

## **6.2 Differenzierung – Chancen und Risiken**

Im europapolitischen Diskurs dominierte lange das Ziel der „immer engeren Union“ – eine Abweichung davon wurde eher skeptisch betrachtet. Die vorherrschende Auffassung über die Vertiefung der Integration der EU lautete: Alle Staaten sind gleich und gehen den nächsten Schritt gemeinsam zur gleichen Zeit in die gleiche Richtung. Gleichzeitig jedoch wurden verschiedene Modelle für eine Differenzierung bei der Integration diskutiert<sup>49</sup>. Dazu gehören:

- Die Integration mit „verschiedenen Geschwindigkeiten“ geht davon aus, dass einige Länder vorangehen und alle anderen mit zeitlichem Abstand nachfolgen.
- Bei einer „variablen Geometrie“ könnte die Integration jeweils unterschiedliche Gruppen von Ländern in unterschiedlichen Politikfeldern zusammengehen lassen.
- Ein „Kern-Europa“, das von denjenigen Ländern gebildet wird, die bereit sind, enger zusammenarbeiten.
- Eine EU der „konzentrischen Kreise“, bei denen das Ausmaß der Gemeinsamkeiten mit der Entfernung vom Kern abnimmt.
- Ein „Europa à la carte“, in dem sich jedes Land diejenigen Politikfelder aussucht, bei denen es zusammenarbeiten möchte.

---

<sup>49</sup> Leuffen, D., B. Rittberger and F. Schimmelfennig, 2013; Schmidt, V. A., 2019; Leruth, B., S. Gänzle and J. Trondal, 2019

Nicht in allen Modellen muss die Zusammenarbeit innerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Verträge erfolgen. Auch können Nicht-EU-Mitglieder beteiligen werden. Würden Vereinbarungen auf der Ebene von Regierungen getroffen, so blieben das Europäische Parlament und die Europäische Kommission ausgeschlossen.

Eine differenzierte Integration der EU wird nicht nur schon lange diskutiert, sondern ist in verschiedenen Formen bereits verwirklicht<sup>50</sup>. Die folgenden Möglichkeiten sind in den EU-Verträgen vorgesehen.

### **Beispiel: Verstärkte Zusammenarbeit**

Eine Möglichkeit, auch ohne Einstimmigkeit zu gemeinsamem Handeln zu kommen, liegt in der „verstärkten Zusammenarbeit“ (Artikel 20 EU-V). Diese erlaubt es einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedsstaaten, gemeinsam und im Rahmen der EU bei einem Thema vorzugehen, d.h. europäische Gesetze innerhalb des Rahmens des Primärrechts zu verabschieden. Eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Rat muss vorher der Bildung dieser Gruppe zustimmen. Die eventuell verabschiedeten neuen Gesetze müssen von allen Mitgliedern der Gruppe angenommen werden. Jederzeit können sich weitere EU-Mitgliedsstaaten der Gruppe anschließen. Bisher (2019) wird in folgenden Fällen das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit angewandt<sup>51</sup>:

- Scheidungsrecht internationaler Paare (2010)
- Europäisches Patent (2011)
- Güterrechtlichen Regelung für internationale Paare (2016)
- Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO) (2017)
- Ständige strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) in Militärprojekten (2017)
- In Vorbereitung: Finanztransaktionssteuer
- In Vorbereitung: Investition in Super-Computer

Der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Juncker, hat in seinem Weißbuch im Jahr 2017 ein „Szenario-3“ beschrieben, in dem eine sogenannte „Koalition der Willigen“ weitere Vertiefungsschritte unternimmt. Andere Staaten sollen sich jederzeit anschließen können. Dieses Szenario<sup>52</sup> könnte sowohl zu einer weiteren Integration mit „verschiedenen Geschwindigkeiten“<sup>53</sup> führen, als auch zu einer Teilung der EU in eine Kerngruppe und „die Anderen“ – um nicht zu sagen „die Zurückbleibenden“.

### **Beispiel: Opt-out, opt-in**

Generell sind vor den Europäischen Verträgen alle Mitgliedsstaaten gleich. Um die erforderliche Einstimmigkeit zur Weiterentwicklung der Verträge und bei der Aufnahme neuer Mitglieder die erforderliche Einstimmigkeit zu erreichen, wurde einzelnen Staaten immer wieder Ausnahmen von der Regel für ausgewählte Politikbereiche zugestanden. Sie können wählen, an diesen Politiken nicht teilzunehmen (opt-out) bzw. später doch noch mitzumachen (opt-in). Beispiele sind Großbritannien, Dänemark und Schweden, die den Euro nicht übernehmen müssen – auf eigenen Wunsch aber könnten<sup>54</sup>.

### **Beispiel: „Reife-Prüfung“ für den Euro und „Euro-Gruppe“**

---

<sup>50</sup> Dewatripont, M., et al., 1995; DeWitte, B., 2017; Patel, K. K., 2018:58-62; Tekin, F., 2019

<sup>51</sup> European Commission, 2019a:2-3; Wessels, W. and Gerards, C., 2018

<sup>52</sup> Europäische Kommission, 2017b; Näheres dazu siehe: Callies, P. 2018

<sup>53</sup> Piris, J.-C., 2012

<sup>54</sup> Tekin, F., 2012; Vos, E. and Weimer, M., 2016

Im Prinzip müssen alle EU-Mitgliedsstaaten den Euro als Währung einführen. Dies dürfen sie allerdings erst die Konvergenz-Kriterien des Maastrichter Vertrags von 1992 bestehen, in denen sie nachweisen müssen, dass sie bestimmte makroökonomische Indikatoren ihrer Wirtschaft erreicht haben. Die Länder, die den Euro eingeführt haben, organisieren sich als die „Euro-Gruppe“, in der sie politische Verabredungen treffen, die auch für die Nicht-Euro-Länder von Bedeutung sein können, ohne dass diese mitbestimmen könnten. Abweichend von der Regel weigerten sich Schweden, Dänemark und Großbritannien den Euro einzuführen, obwohl sie dafür qualifiziert waren<sup>55</sup>.

### **6.3 Getrennt und doch gemeinsam**

Der Zwang zur Einstimmigkeit bei Entscheidungen in der EU führt zur Erstarrung und Handlungsunfähigkeit. Eine Lösung liegt in der Bildung von Teilgruppen aus Mitgliedsstaaten, die sich untereinander einigen können und handeln. Dies wird schon lange diskutiert und in einigen Politikbereichen wird bereits entsprechend verfahren. Ob dieses Konzept erfolgreich ist hängt von der Ausgestaltung der Beziehung zwischen den Teilgruppen und der Gemeinschaft ab.

Im Folgenden sollen zwei Formen vorgestellt werden:

- 1) Die Bildung stabiler und abgeschlossene Gruppen von Mitgliedsstaaten
- 2) Die Bildung „offener Clubs“ mit wechselnden Themen und Teilnehmern

#### **6.3.1 Stabile, geschlossene Gruppen**

Die Mitgliedsstaaten untereinander sehr unterschiedlich. Dies macht eine – zumal einstimmige – Einigung auf gemeinsames Handeln erschwert. Im öffentlichen Diskurs werden aus den 28 Mitgliedsstaaten unterschiedliche Teilgruppen zusammengefasst, von denen vermutet oder behauptet wird, dass sie große Gemeinsamkeiten aufweisen. Diese Teilgruppen könnten sich daher – so die Schlussfolgerung – leichter auf gemeinsames Handeln einigen. Den Mitgliedern einer Gruppe werden Eigenschaften zugeschrieben, die die tatsächlichen Verhältnisse vereinfachen und teilweise auf Stereotypen basieren. Einige Beispiele für solche Gruppierung sind:

##### **Nord – Süd**

Den Ländern des „Norden“ wird zugeschrieben, dass sie technologisch hoch entwickelt und wirtschaftlich erfolgreich seien. Ihre Bevölkerung habe einen überdurchschnittlich hohen Lebensstandard. Sie seien eher einem liberalen Marktmodell verpflichtet und leistungsorientiert. Die Einhaltung von Regeln und das Zahlen von Steuern werden akzeptiert. Damit wird auch die Bereitschaft zur Einhaltung der Begrenzungen für die Staatsschulden sowie die hohe Einzahlung in den EU-Haushalt in Verbindung gebracht. Dem „Süden“ dagegen werden eher die gegenteiligen Eigenschaften zugewiesen.

Auch wenn in jedem Stereotyp ein Körnchen Realität eingefangen wird, so ist dennoch unklar, welcher Mitgliedsstaat in welche Gruppe eingeordnet werden könnte. Die Geographie hilft dabei nicht weiter, wie die folgenden Beispiele zeigen. Deutschland und Frankreich haben die Schuldenkriterien des Euro verletzt, während Spanien und Irland – spätere Krisen-Länder – ihre Staatsfinanzen in bester Ordnung hatten. Italien ist sowohl ein technologisch und wirtschaftlich erfolgreiches Land, als auch ein Land, in dem die Staatsschulden außer Kontrolle zu geraten drohen und die Institutionen des Staates schwach und langsam funktionieren. In Frankreich ist unter dem derzeitigen Präsidenten Macron der politische Wille zu einer Vertiefung der Integration ausgeprägter als in Deutschland, wo die Furcht vor einer „Transfer-Union“ dominiert.

---

<sup>55</sup> Brasche, U., 2017:226-241; 258-264

**Fazit:** „Nord - Süd“ ist also kein taugliches Merkmal zur Bildung homogener Gruppen innerhalb der EU.

### **Ost – West**

Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion war die EU eine west-europäische Vereinigung mit den Machtzentren Paris, Bonn und Rom. Der Beitritt von acht mittel- und ost-europäischen Ländern (2004/2007) schien zuerst zu einer festen Einbindung dieser Länder in die NATO und den Binnenmarkt zu führen – eine fortdauernde Dominanz des bisherigen starken Länder wurde implizit vorausgesetzt. Allerdings haben sich Spannungen zwischen einigen Ländern des Ostens (Ungarn, Tschechien, Polen, Rumänien) und den EU-Institutionen (Kommission, Rat, EU-Parlament) zu den Themen Flüchtlinge und Rechtstaatlichkeit aufgebaut. Jedoch ist der ehemalige „Osten“ weder bei diesen noch bei anderen Themen ein homogener Block. Auch hat die Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft zu einem wirtschaftlichen Aufholprozess geführt, nach dem die Teilung in „arme“ und „reiche“ Länder nicht mehr auf der Ost-West-Trennlinie liegt. In der Außenpolitik, besonders bei der Haltung zur chinesischen Expansion und zu Putins Russland, sind die Positionen im ehemaligen „Osten“ ebenso unterschiedlich wie im „Westen“.

**Fazit:** „Ost-West“ eignet sich also nicht zu einer sinnvollen Gruppenbildung innerhalb der EU.

### **Zentrum – Peripherie**

Auf der Landkarte Europas verteilt sich der relative Wohlstand (BIP pro Kopf) ungleichmäßig. Eher wohlhabende Zonen liegen eher im Zentrum (Staaten und Hauptstädte), während ärmere eher in der Peripherie liegen. Die Verteilung des Wohlstandes geht mit einer Verteilung des politischen Einflusses einher. Daraus kann ein „Zentrum-Peripherie“-Muster konstruiert werden. Bei genauerem Blick fällt allerdings auf, dass dieses Muster nicht mit den Grenzen der Mitgliedsstaaten übereinstimmt. Zwar ist im statistischen Mittel das BIP pro Kopf zwischen den Mitgliedstaaten tatsächlich unterschiedlich, aber noch viel größer sind die Unterschiede innerhalb eines Staates: In den Hauptstädten und den anderen Ballungsgebieten mit guter Infrastruktur prosperiert die Wirtschaft mehr als in den abgelegenen, meist ländlichen Räumen. Dieser Agglomerationseffekt gilt nicht nur in der EU sondern weltweit. Er ist oft über lange Zeiten stabil und kaum durch Regionalpolitik zu verändern<sup>56</sup>.

**Fazit:** Einzelne Mitgliedstaaten lassen sich nicht oder nicht eindeutig einem wirtschaftlichen Zentrum bzw. einer Peripherie zuordnen.

### **Konservativ und nationalistisch – liberal und weltoffen**

Besonders vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 wurde darüber spekuliert, ob sich die eher konservativen und EU-skeptischen politischen Parteien zu einer starken Fraktion zusammenschließen würden, um ihre Vorstellung von der künftigen EU besser durchsetzen zu können. Allerdings existiert ein solcher Block nicht, da in wesentlichen Fragen, wie Migration oder Begrenzung des Staatsdefizits und Risikoteilung, auch innerhalb der Mitgliedsstaaten unterschiedliche Auffassungen in den konservativen bzw. nationalistischen Parteien bestehen.

**Fazit:** Die Gesellschaften der Mitgliedsstaaten sind in sich weltanschaulich nicht homogen und außerdem ziehen sich Interessensgegensätze in anderen Fragen quer durch politische Auffassungen und Nationalitäten.

---

<sup>56</sup> Brasche, 2004a; 2013:Kapitel 6

## **Geschlossene Gruppen – mehr Probleme als Lösungen**

Die obigen Beispiele zeigen, dass sich keine überzeugend homogenen Teilgruppen definieren lassen. Aber selbst, wenn dies möglich wäre, dürften die folgenden Probleme die Gruppenbildung überschatten, statt zu verbesserten Problemlösungen beizutragen:

- Die Zugehörigkeit eines Mitgliedsstaates zu einer Teilgruppe wird auch durch die Präferenzen der jeweiligen Regierung definiert. Nach der nächsten Wahl kann es zu einem Wechsel kommen, was die Gruppen instabil machen würde.
- Eine dauerhafte Spaltung der Gemeinschaft in verschiedene Klassen wäre zu erwarten, wenn sich die wirtschaftlich Erfolgreicheren abschotten. Das Versprechen der EU, den Wohlstand zu erhöhen, wäre nicht mehr glaubhaft und damit auch die möglichen Lasten der Solidarität nicht mehr akzeptabel.
- Jede Gruppenbildung würde untereinander sehr heterogene Staaten zusammenfassen, die nicht zwingend bei allen wichtigen Fragen einer Meinung sind. Eine gemeinsame Entscheidung würde so nicht leichter fallen, als in der Gruppe der 28.
- Wenn die Teilgruppen sich gegeneinander abgrenzen, ist eine Gegnerschaft zwischen den Gruppen wahrscheinlich. Die Bereitschaft zum Kompromiss und die Lösung von gemeinsamen und globalen Problemen werden dann noch schwerer.

**Fazit:** Die Bildung stabiler Gruppen wäre kein erfolversprechender Lösungsweg auf der Suche nach einer effizienteren und effektiveren Europäischen Union.

### **6.3.2 Offene Clubs**

Die real anstehenden Probleme warten nicht auf die Fähigkeit einer Gruppe von Staaten zu einstimmigen Beschlüssen und gemeinsamen Aktionen zu kommen. Angesichts der Dringlichkeit von Themen wie Klima, Asyl und Migration, geopolitische Veränderungen oder Terrorismus ist es besser, wenn einige Staaten gemeinsam vorangehen und den anderen die spätere Teilnahme offen halten. Dabei muss es nicht zwingend dazu kommen, dass letztlich alle mitmachen. Betont werden soll hier, dass Differenzierung nicht mit Re-Nationalisierung oder Rückzug in den Nationalstaat verwechselt werden darf. Es geht nicht um die Auflösung von gemeinsamem Vorgehen, sondern um die flexible Re-Konfiguration der EU-mitgliedsstaaten zu handlungsfähigen Einheiten. Dafür soll themenbezogen so viel Gemeinsamkeit wie nötig gesucht werden, um so viel Problemlösung wie möglich zu erreichen. Die EU als Wertegemeinschaft muss immer und in jeder Konfiguration die Basis bleiben.

#### **6.3.2.1 Es gibt schon Offene Clubs in der EU**

Ein solches Vorgehen wird häufig negativ als „Europa à la carte“ oder „Rosinen-picken“ bezeichnet. Diese wertende Begriffsbildung soll nicht die Möglichkeit ausschließen, ein solches Vorgehen auch positiv zu gestalten. Eine Differenzierung der EU in Teilgruppen wird intensiv diskutiert<sup>57</sup>. Bereits im Jahr 1974 soll der damalige Bundeskanzler Willy Brandt eine Fortführung der wirtschaftlichen Integration nach Maßgabe der wirtschaftlichen Stärke der Länder vorgeschlagen haben<sup>58</sup>. Im Jahr 1994 haben Schäuble und Lamers<sup>59</sup> Vorschläge zur Integration in einer „variablen Geometrie“ unterbreitet.

Offene Clubs existieren bereits in der EU, wie die folgenden Beispiele zeigen.

---

<sup>57</sup> Ohr, R., 2007; Schmuck, O., 2017; EEAG, 2018:Kap. 3; Demertzis, M., J. et al., 2018

<sup>58</sup> Kuhn, J.-M., 2015:11

<sup>59</sup> Schäuble, W. and Lamers, K., 1994

- Zur **Euro-Gruppe** gehören nur diejenigen Mitgliedsstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben. Ihre Ratsmitglieder treffen weitreichende Entscheidungen, so z.B. zur Bewältigung der Finanzkrise, die sich auch auf die Mitgliedsstaaten, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben, auswirken<sup>60</sup>.
- Die **Banken-Union** umfasst erstens die Länder, die den Euro eingeführt haben, und zweitens diejenigen EU-Mitgliedsstaaten außerhalb der Euro-Zone, die sich der Banken-Union anschließen wollen. Diese müssen dazu eng mit der Europäischen Zentralbank kooperieren<sup>61</sup>. Ziel ist ein stabileres Finanzsystem – innerhalb aber auch über die Grenzen der EU hinaus.
- Der **Schengen-Übereinkunft** sind die meisten EU-Mitgliedsstaaten sowie einige andere Länder beigetreten. Vergleichbar der Einführung des Euro müssen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Schengen-Raum erfüllt werden – insbesondere die Fähigkeit und Bereitschaft die Außengrenzen der EU zu schützen.

Weiterhin existieren jenseits des gemeinsamen europäischen Rechts informelle Zirkel von Gruppen von Mitgliedsstaaten, in denen „außerhalb des Protokolls“ über die weitere Integration nachgedacht wird. Dazu zählt das „Weimarer Dreieck“, in dem Deutschland, Frankreich und Polen gemeinsam über eine Weiterentwicklung der Verteidigungspolitik nachdenken. Die „Visegrad Vier“ bestehen aus den Mitgliedsstaaten Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakei. Sie besprechen in dieser Konfiguration die gemeinsame Vertretung ihrer Interessen in der EU und der NATO.

### 6.3.2.2 Handlungsfähig durch radikalen Umbau?

Da die EU im Rahmen der bestehenden Verträge nicht angemessen handlungsfähig ist, könnte ein „Umbau“ helfen – wobei hier die Frage der Umsetzung noch ausgeklammert bleibt. In der Diskussion wird u.a. eine „Neugründung“ vorgeschlagen, zu der bisherige Mitglieder aus der „alten“ EU austreten und sich zu einem neuen Gebilde zusammenfinden müssten<sup>62</sup>. Noch weiter geht die Forderung nach einer Auflösung der Nationalstaaten, die in einer europäischen Republik<sup>63</sup> aufgehen sollen; unklar bleibt, ob dieses Ziel nur durch einen „Putsch der Eliten“ erreicht werden könnte, oder ob ein demokratisch legitimierter Prozess zu diesem Ergebnis führen könnte. Im Unterschied zu solchen radikalen Ideen haben Demertzis und ihre Mitautoren<sup>64</sup> eine neue Konfiguration der EU vorgeschlagen. Ihr Modell sieht eine neue Aufstellung der Felder der Gemeinsamkeit vor:

- Ein Kern, der für alle verbindliche fundamentale Werte, Politiken, Verträge und Institutionen enthält
- Vier „Clubs“, in denen die derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten freiwillig, aber verbindlich und dauerhaft, Mitglieder werden können
  - Club 1: Wirtschafts- und Währungsunion, einschließlich Euro
  - Club 2: Migration, Asyl und Schengen-Abkommen
  - Club 3: Militär- und Außenpolitik
  - Club 4: Andere Politikfelder

Jeder „Club“ soll eine eigenständige „Regierung“ aus Rat und Parlament bekommen, wobei – je nach Politikbereich – die Gemeinschaftsmethode oder ein intergovernmentales Verfahren angewandt werden kann.

<sup>60</sup> Braun, B. and M. Hübner, 2019

<sup>61</sup> Beck, T., ed., 2012; Bremus, F. and C. Lambert, 2014; Kuhn, J.-M., 2015; Brasche, U., 2017:194-198

<sup>62</sup> Breuss, F., 2016

<sup>63</sup> Guérot, U., 2016

<sup>64</sup> Demertzis, M. et al., 2018



Diese kühne Skizze einer neuen Vorgehensweise muss in diesem Stadium viele Fragen offen lassen, wie z.B.

- Sind die drei benannten Politikfelder die wichtigsten – kann z.B. Klimapolitik unter „andere“ abgehandelt werden?
- Was soll die Motivation für ein Land sein, sich dem „Kern“ anzuschließen und sich damit bestimmten Regeln und Restriktionen zu unterwerfen?
- Schließen sich die „richtigen“ Länder für die jeweiligen Themen zusammen?
- Wie werden die Kosten der Club-Mitgliedschaft verteilt und wie kann „Trittbrett-Fahren“ ausgeschlossen werden?
- Können die drei o.g. Themen getrennt voneinander behandelt werden und wie wird mit Überlappungen und Synergien umgegangen?
- Wie sollen bekannte und künftig neu auftretende Probleme, die (noch) nicht in den EU-Verträgen behandelt werden, einem der Clubs zuzuordnen werden – sollen dann ad hoc neue Clubs gegründet werden?

Wie der Übergang in eine neue Konfiguration gestaltet werden könnte, bleibt eine offene Frage. Eine der Lehren aus dem BREXIT liegt in der Bereitschaft, vom Leitbild der „immer engeren Union“ Abstand zu nehmen und das Ausmaß und die Intensität einer Zusammenarbeit flexibler zu gestalten, so dass sich mehr Länder auf eine „Zusammenarbeit a la carte“ einlassen können.

Ein Verharren im Status-Quo ist schädlich und wird die EU auf Dauer gefährden. Daher sind die Ideen von Demertzis u.a. ein wichtiger Beitrag, wenn auch die Gefahren auf dem Weg in eine neue Konfiguration vielfältig sein können<sup>65</sup>:

- Ein so uneinheitliches Gebilde ist nicht mehr regierbar
- Einzelne Clubs verfestigen sich zu exklusiven, „starrten Untergruppen“
- Das Einheitsgefühl und gemeinsame Verantwortung gehen verloren
- „Zuckerbrot und Peitsche“ wirken nicht mehr
- Wenige starke Staaten setzen sich durch
- Die Bürger der Mitgliedsstaaten gestalten den „Umbau“ nicht mit und wenden sich von der EU ab
- Etc., etc.

Eine prominentere Rolle für die Bürger der Nationen, die die bisherige EU bilden, ist in dem obigen Konzept nicht vorgesehen. Ohne das Vertrauen in und die Zustimmung zu nationen-übergreifenden politischen Prozessen werden sich die Menschen nicht auf die Neugestaltung einlassen und den bereits absehbaren Rückzug in die vermeintlich sichere nationale Ebene fortsetzen<sup>66</sup>. Der BREXIT kann sich auch in anderen Ländern wiederholen.

**Fazit:** Die Flexibilität „Offener Clubs“ birgt Gefahren für den Zusammenhalt der EU und gleichzeitig das Potenzial für schnellere und effektivere Reaktionen auf Probleme. Diese Clubs werden durch Vereinbarungen der Regierungen gebildet und damit bestimmen weder die Europäische Kommission noch das Europäische Parlament die Politik dieser Clubs. Die Clubs sind auf Regierungsabkommen begründet und stehen damit konträr zu einer „immer engeren Union“ mit ihrem Zentrum in Brüssel und Straßburg.

---

<sup>65</sup> Schmuck, O., 2017; Merler, S., et al., 2018

<sup>66</sup> Merler, S., et al., 2018; Frey, B. S., et al., 2018; Brasche, U., 2015b

## 7 Literatur

- (2016). "Called to account -The disturbing prosecution of Greece's chief statistician." *Economist*.
- (2018). Schutz der EU-Außengrenzen - Juncker wirft EU-Staaten Heuchelei vor. *Tagesschau*.
- Alesina, A., I. Angeloni and L. Schuknecht (2005). "What does the European Union do? ." *Public Choice* 123(3-4): 275-319.
- Alesina, A., et al. (2017). "Is Europe an Optimal Political Area?" *Brookings Papers on Economic Activity*(BPEA Conference Drafts).
- Badinger, H. (2018). A critical perspective on future European integration. *Bretton Woods, Brussels, and Beyond: Redesigning the Institutions of Europe*. N. F. Campos and J.-E. Sturm. London, CEPR VOX.EU.
- Beck, T., Ed. (2012). *Banking union for Europe - risks and challenges*. London, CEPR.
- Bellamy, R. (2013). "An ever closer union among the peoples of Europe: Republican intergovernmentalism and democratic representation within the EU." *Journal of European Integration* 35(5): 499-516.
- Berger, H. and V. Nitsch (2015). *Measuring European Economic and Institutional Integration*. *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*. H. Badinger and V. Nitsch. London, New York, Routledge: 467-477.
- Betts, A. and P. Collier (2017). *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* London, Penguin.
- Blockmans, S. and D. M. Crosson (2019). "Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence." *CEPS Research Report* (04).
- Bolle, M. (2011). *The EU as a system for negotiations*. Berlin.
- Brasche, U. (2004a). Die Dynamik im ländlichen Raum zwischen Globalisierung und Agglomeration: Ist Innovation eine gestaltbare Option? *Modernisierung ländlicher Regionen. Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation, Bildung, Netzwerke, Wildauer Schriftenreihe Innovationsmanagement*. R. Voß. Berlin, News & Media. 5: 10.
- Brasche, U. (2013). *Europäische Integration: Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte*. München.
- Brasche, U. (2017). *Europäische Integration - Wirtschaft, Euro-Krise, Erweiterung und Perspektiven*. Berlin, DeGruyter, Oldenbourg.
- Braun, B. and M. Hübner (2019). *Vanishing act: the Eurogroup's accountability*. Brussels, Transparency International EU.
- Bremus, F. and C. Lambert (2014). "Bankenunion und Bankenregulierung: Stabilität des Bankensektors in Europa." *DIW Wochenbericht*(26): 614-625.
- Breuss, F. (2016). "Die Neugründung der EU." *Ökonomenstimmen*(5. Juli).
- Brunnermeier, M., H. James and J.-P. Landau (2016). *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton, Princeton Univ. Press.

- Calleo, D. P. (2001). Rethinking Europe's future. Princeton.
- Callies, P. (2018). "Zur Zukunft der Europäischen Union - Überlegungen im Lichte von Rom-Deklaration und Weißbuch der Kommission." in: Berliner Online Beiträge zum Europarecht(110).
- Cowles, M. G. (1995). "Setting the agenda for a new Europe: The ERT and EC 1992." *Journal of Common Market Studies* 33(4): 501-526.
- Demertzis, M., J. Pisani-Ferry, A. Saphir, T. Wieser and G. B. Wolff (2018). "One size does not fit all: European integration by differentiation." *Bruegel Policy Brief*(3).
- Dewatripont, M., F. Giavazzi, J. v. Hagen, I. Harden, G. Roland, H. Rosenthal, A. Sapir and G. Tabellini (1995). *Flexible Integration - Towards a More Effective and Democratic Europe*. London, CEPR.
- DeWitte, B. (2017). Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order. *Between Flexibility and Disintegration. The State of the EU Law Today*. B. DeWitte, A. Ott and E. Vos. Cheltenham [u.a.], Edward Elgar: 9-27.
- Draghi, M. (2012). "Verbatim of remarks made at the Global Investment Conference in London, 26 July."
- EEAG (2018). *EEAG Report on the European Economy*. Munich, CESifo.
- Egan, M. P. (2001). *Constructing a European market: Standards, regulation and governance*. Oxford.
- Eichengreen, B., R. Feldman, J. Liebman, J. v. Hagen and C. Wyplosz (2011). *Public Debts: Nuts, Bolts and Worries*. Geneva, London, ICMB, CEPR.
- Eichengreen, B. and A. Ritschl (2009). *Understanding West German economic growth in the 1950s*.
- Emerson, M., G. Avery, M. Beblavý, A. Behrens, S. Blockmans, H. Brady, A. Hájková, K. Lannoo and J. Núñez Ferrer (2014). "British Balance of Competence Reviews, Part III: More reform than renegotiation or repatriation." *EPIN Papers*: 1-38.
- Emerson, M. and S. Blockmans (2013). "British Balance of Competence Reviews, Part I: 'Competences about right, so far'." *EPIN Papers*: 1-19.
- Emerson, M., S. Blockmans, S. Peers and M. Wriglesworth (2014). "British Balance of Competence Reviews, Part II: Again, a huge contradiction between the evidence and Eurosceptic populism." *EPIN Papers*: 1-24.
- ERT European Round Table of Industrialists (1999). *The east-west win-win business experience*. Brussels.
- Europäische Kommission (2017a). *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2017b). "Weißbuch zur Zukunft Europas - Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien." *COM (2017) 2025: 1. 3. 2017*.
- Europäische Kommission. (2018b). "REFIT – einfacheres EU-Recht mit geringeren Kosten." Retrieved 18.11., 2019, from [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_de#was-ist-refit](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de#was-ist-refit).

European Commission (2019a). Scenario 3 of the White Paper on the Future of Europe: THOSE WHO WANT MORE DO MORE. Brussels: 3.

Europäische Union (2019). Die öffentliche Meinung in der europäischen Union - Erste Ergebnisse.

Fuest, C. and J. Pisani-Ferry (2019). "A Primer on Developing European Public Goods." EconPol Policy Report(16).

Government of the Netherlands (2013). European where necessary, national where possible.

Guérot, U. (2016). Warum Europa eine Republik werden muss!: Eine politische Utopie. Bonn

Hobolt, S., B. (2009). Europe in question: Referendums on European integration. Oxford, Oxford University Press.

Jánossy, F. (1971). The End of the Economic Miracle: Appearance and Reality in Economic Development

Kindler, S.-C. and M. Sarrazin (2012). „Brügge sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode." *Integration* 35(3): 213 - 222.

Kotanidis, S., A. Delivorias, N. Milotay, A. Radjenovic, J. Apap, E. Lazarou and M. Sapala (2018). The Future of Europe - Contours of the current debate, EPRS European Parliamentary Research Service.

Kuhn, J.-M. (2015). "Differenzierte Integration am Beispiel der europäischen Bankenunion." Osnabrück JMCE Award Series (13).

Leruth, B., S. Gänzle and J. Trondal (2019). "Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57(6): 1383-1394.

Leuffen, D., B. Rittberger and F. Schimmelfennig (2013). The European Union as a System of Differentiated Integration, Macmillan Education UK

Lutz, B. (1969). Der kurze Traum immerwährender Prosperität - Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt (M), New York, Campus.

Maier, C. C. and G. Bischof, Eds. (1992). Deutschland und der Marshall-Plan. Baden-Baden, nomos.

Majone, G. (2014b). Rethinking the Union of Europe Post-Crisis - Has Integration Gone Too Far? Cambridge, Cambridge Univ. Press.

Merkel, A. (2010). Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge. Brügge.

Merler, S., S. Tagliapietra and A. Terzi (2018). "Improving the efficiency and legitimacy of the EU: A bottom-up approach." *Bruegel Blog*.

Middelaar, L. v. (2019). Alarums and Excursions - Improvising Politics on the European Stage. Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing.

Ohr, R. (2007). "Clubs im Club – Europas Zukunft?" *Ordo* 58: 67-82.

- Osterloh, S., F. Heinemann and P. Mohl (2008). EU budget reform options and the common pool problem. Centre for European Economic Research (ZEW) paper. Mannheim.
- Patel, K. K. (2018). Projekt Europa - eine kritische Geschichte. München, C.H. Beck.
- Piris, J.-C. (2012). The future of Europe - towards a two-speed EU? Cambridge [u.a.], Cambridge Univ. Press.
- Raines, T., M. Goodwin and D. Cutts (2017). Europe's Political Tribes: Exploring the Diversity of Views Across the EU. London, Chatham House.
- Schäuble, W. and K. Lamers (1994). Überlegungen zur europäischen Politik.
- Schmidt, V. A. (2019). "The future of differentiated integration: a 'soft-core,' multi-clustered Europe of overlapping policy communities." *Comparative European Politics* 17(2): 294–315.
- Schmuck, O. (2017). "Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen." *integration* 40(4): 276-294.
- Schneider, H. (2013). "Supranationale Integration - Ein zukunftsweisendes Konzept und was daraus geworden ist." *Passauer Jean Monnet Papiere*(03).
- Sinn, H.-W. (2018). "The ECB's Fiscal Policy." *CESifo Working Paper*(7019).
- Spolaore, E. (2013). "What Is European Integration Really About? A Political Guide for Economists." *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 125-144.
- Spolaore, E. (2015b). The Political Economy of European Integration. *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*. H. Badinger and V. Nitsch. London, New York, Routledge: 435-448.
- Tekin, F. (2012). "Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts." *integration* 35(4): 237-257.
- Tekin, F. (2019). Differenzierte Integration - Verschiedene Geschwindigkeiten und Kerneuropa. *Handbuch Europäische Union*. P. Becker and B. Lippert, Springer.
- Trausch, G., Ed. (1993). Die Europäische Integration vom Schuman- Plan bis zu den Verträgen von Rom. Baden-Baden.
- Tusk, D. (2016b). "Speech by President Donald Tusk at the European Business Summit." Press office - General Secretariat of the Council, Speech 307/16.
- Veron, N. (2018). "The European Union must defend Andreas Georgiou." *Bruegel Blog Post*.
- Vos, E. and M. Weimer (2016). "Differentiated Integration or Uniform Regime? National Derogations from EU Internal Market Measures." *Maastricht Faculty of Law Working Paper*(3).
- Weiss, S., F. Heinemann, M. Berger, C. Harendt, M.-D. Moessinger and T. Schwab (2017). How Europe can deliver - Optimising the division of competences among the EU and its member states. Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung.
- Wessels, W. and C. Gerards (2018). The implementation of enhanced cooperation in the EU. Study requested by the AFCO Committee, European Parliament.

Wolfstädter, M. and V. Kreilinger (2017). "European Integration via flexibility tools: the cases of EP-PO and PESCO." Jaques Delors Institute policy paper(209).

Wyplosz, C. (2015b). The Common Currency: More Complicated than it Seems. Routledge Handbook of the Economics of European Integration. H. Badinger and V. Nitsch. London, New York, Routledge: 103-1118.

Wyplosz, C. (2015c). "The Centralization-Decentralization Issue." European Economy Discussion Papers 14.