

INSTITUT MONTAIGNE



Wege zur Stärkung des politischen Europa

Januar 2014

Die vorliegende Version ist die deutsche Übersetzung des im Januar 2014 vom Institut Montaigne veröffentlichten Papiers „Comment renforcer l’Europe politique“.

Die Übersetzung erscheint im Rahmen des
V. Genshagener Forums für deutsch-französischen Dialog zum Thema
„Europa unter Zugzwang: Krise(n) der Gegenwart, Herausforderung der Zukunft“
(20. und 21. November 2014, Schloss Genshagen).



**GENSHAGENER
FORUM**

für deutsch-
französischen Dialog

**FORUM DE
GENSHAGEN**

pour le dialogue
franco-allemand

Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von:



Auswärtiges Amt

Wege zur Stärkung des politischen Europa¹

Seit Frankreich und die Niederlande 2005 den Europäischen Verfassungsvertrag abgelehnt haben, scheint die Debatte über das politische Europa festgefahren zu sein. Politische Entscheidungsträger befürchten, dass bedeutende Veränderungsvorschläge zu einer erneuten und für den europäischen Integrationsprozess fatalen Ablehnung durch die Bürger führen werden. Und sie glauben, dass zu ehrgeizige europäische Projekte bei den nationalen Wahlen von Nachteil sein könnten. Einige Monate vor den Europawahlen nehmen diese Befürchtungen noch deutlich zu. Umfragen zeigen, dass bei der kommenden Europawahl von einer Rekordwahlenthaltung und einem Bedeutungsgewinn der extremen Parteien im Europäischen Parlament auszugehen ist. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen haben erst Angela Merkel im Januar 2012 und dann François Hollande im Mai 2013 für die Entstehung einer politischen Union plädiert; allerdings ohne sich dabei zu ihrer Form zu äußern oder auf etwaige Kompetenzzuweisungen an die europäische Ebene einzugehen.

Die zaghafte öffentliche Debatte spiegelt allerdings nicht die Entwicklungen wider, die die Europäische Union seit 2005 durchlaufen hat. Denn die US-Finanzkrise und vor allem die Staatsschuldenkrise haben zu schnellen Veränderungen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone geführt. Die durchgeführten Reformen wurden wenig diskutiert, hatten aber dennoch eine deutliche Stärkung der Befugnisse der europäischen Institutionen zur Folge – insbesondere der Europäischen Zentralbank (EZB) im Währungsbereich und der Kommission im haushaltspolitischen Bereich: So wurde beispielsweise die Haushaltssouveränität der Mitgliedstaaten und vor allem der nationalen Parlamente durch die europäischen Verordnungen Twopack und Sixpack und den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung eingeschränkt. Diese Veränderungen gingen allerdings weder mit Neuerungen in der politischen Gestaltung der EU einher noch wurden sie in der Öffentlichkeit diskutiert. So haben sich angesichts der fehlenden demokratischen Legitimität der Institutionen Ängste entwickelt, die u.a. in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Ausdruck finden, das wiederholt die unzureichende demokratische Kontrolle der europäischen Institutionen kritisierte.

Um dieser Problematik zu begegnen und Lösungen zu finden, scheint es naheliegend, den Fokus wieder verstärkt auf die institutionelle Organisation der Europäischen Union zu richten: z.B. auf die Schaffung eines Hohen Vertreters der Eurozone, der die Funktionen des

¹ Dieses Papier ist das Ergebnis der Arbeit einer Expertengruppe, die von Jean-Paul Tran Thiet, Anwalt bei White & Case und Mitglied des Vorstands des Institut Montaigne, geleitet wurde und sich aus **folgenden Personen zusammensetzte: Nicolas Baverez**, Anwalt bei Gibson Dunn und Mitglied des Vorstand des Institut Montaigne; **Rainier d’Haussonville**, Leiter Abteilung Europäische Angelegenheiten bei Veolia Environnement; **Martin Koopmann**, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung Genshagen; **Christian Lequesne**, Direktor des Zentrums für internationale Studien und Recherchen (Ceri) an Sciences Po Paris; **Jean-Pierre Mignard**, Anwalt bei Lysias, und **Cyrille de Montgolfier**, Leiter Abteilung Europäische Angelegenheiten bei AXA. Das Papier wurde von Jérôme Brouillet, berichterstattendes Mitglied des französischen Rechnungshofs, redaktionell betreut.

Wirtschaftskommissars und des Präsidenten der Eurogruppe vereinen würde; oder auf die Einrichtung eines parlamentarischen Ausschusses nur für die Länder der Eurozone oder die Zusammenführung der Posten des Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, usw.

Derartige Entwicklungen langfristig zwar vorstellbar. Sie können jedoch nur die Vorstufe einer wirklichen Erneuerung des europäischen Projekts darstellen. Seit Maastricht haben sich die europäischen Debatten zu sehr auf institutionelle Fragen konzentriert und dabei zu Unverständnis und Ablehnung bei den Bürgern geführt. Bevor eine neue Reform der Institutionen in Betracht gezogen wird, scheint es somit dringend geboten, ein Europa der Politik (*policies*) und nicht der Politiker zu schaffen, ein Europa, das auf die Erwartungen seiner Bürger eingeht und es der Europäischen Union ermöglicht, ihre Effektivität und ihren Mehrwert im Vergleich zu nationalen oder lokalen Strukturen unter Beweis zu stellen. Mit der Entwicklung einer solchen neuen europäischen Politik würde das politische Europa endlich in die öffentliche Debatte zurückkehren.

1. Schwierige Bedingungen für das europäische politische Projekt

1.1. Europa steht vor einer dreifachen Herausforderung: politisch, wirtschaftlich und strategisch

Europa befindet sich in einer großen politischen Krise. Die europäische Exekutive leidet an einem Klarheitsdefizit: Es gibt keine Führungsperson, und auch die Schaffung des EU-Ratspräsidenten hat das Problem nicht gelöst. Ganz im Gegenteil, sie führte sogar zu Verwirrung, vor allem auf internationaler Ebene, auf der die Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates und sogar des Parlaments nunmehr in Konkurrenz zueinander stehen. Das Europäische Parlament leidet an einem Sichtbarkeitsdefizit: Die Bürger sind nicht wirklich über seine Aufgabe und seine Aktivitäten informiert, was dazu führt, dass Europaparlamentarier jenseits der nationalen öffentlichen Meinung agieren. Der Ministerrat – der Rat der Europäischen Union – leidet an einem Transparenzdefizit: Die Diskussionen finden hinter verschlossenen Türen statt, und Entscheidungen werden getroffen, ohne dass die Bürger über den Inhalt der Debatten informiert geschweige denn dazu befragt werden. Der Europäische Rat, der die Staats- und Regierungschefs versammelt, leidet an einem Legitimitätsdefizit: Seine Rolle ist nicht klar definiert und seine Fähigkeit, Impulse zu setzen oft unzureichend, besonders da seine Mitglieder sich zu allen, manchmal sehr technischen, Themen äußern. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, dass sich die Kluft zwischen den „Eliten“, die die europäische Integration verstehen und unterstützen, und der allgemeinen Bevölkerung in allen Staaten vergrößert.

Zudem steht Europa vor einer noch nie dagewesenen Wirtschaftskrise. Auch wenn die Staatsschuldenkrise die Gelegenheit bot, mehrere mit der Steuerung der Eurozone zusammenhängende Themen voranzutreiben, überwog bei den Bürgern doch das Gefühl, Europa

sei kein Schutzschild gegen die US-Finanzkrise. Die Kritik gegenüber dem Euro war noch nie so deutlich wie jetzt und geht mit einer wachsenden Skepsis gegenüber den wirtschaftlichen Vorteilen der europäischen Integration einher. Eine Umfrage des *Pew Research Center*² vom Mai 2013 zeigt etwa, dass nur 37% der Europäer glauben, die wirtschaftliche Integration habe die europäische Wirtschaft gestärkt.

Schließlich steht Europa quasi machtlos vor großen geopolitischen Herausforderungen. Trotz einiger Fortschritte, wie der Ernennung eines Hohen Vertreters für die Außenpolitik oder der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, ist es Europa nicht gelungen, eine echte gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln. Die letzten internationalen Krisen (Libyen, Mali, Syrien) zeigten den Mangel an gemeinsamer Reaktionsfähigkeit auf europäischer Ebene mehr als deutlich. Auch wenn mehrere europäische Länder eine militärische Rolle auf der internationalen Bühne übernehmen (5.200 deutsche Soldaten sind bspw. Rahmen der Friedenssicherung im Ausland eingesetzt), verfügen nur Frankreich und Großbritannien über ausreichende Mittel für ein militärisches Krisenmanagement in enger Zusammenarbeit und mit der logistischen Unterstützung der USA.

Auch der Europäische Auswärtige Dienst hat es nicht geschafft, eine den nationalen diplomatischen Diensten vergleichbare Bedeutung zu erlangen. Obwohl eine *Europe puissance* eine gute Basis für die Schaffung eines politischen Europa sein könnte, scheitert sie an den Mitgliedstaaten. Denn diese wollen weder ihre nationalen Kompetenzen aufgeben noch in eine gemeinsame Verteidigungsindustrie investieren. Hinzu kommt, dass die EU-Diplomatie sich darauf beschränkt, politische Leitlinien festzulegen, die in Konfliktfällen vor Ort schnell überholt sind.

1.2. Die Rettung der Währung wurde unter Missachtung der Verträge und auf Kosten steigender politischer Spannungen betrieben

Die Wirtschaftskrise, die schnelles Handeln erforderte, hat die Grenzen der Steuerungsmechanismen aufgezeigt, die in Maastricht festgelegt wurde. Angesichts der Dringlichkeit der Situation wurde zur Rettung des Euro auf Vertragskonformität verzichtet, und auch andere Antworten auf die Finanzkrise bewegten sich am Rande des EU-Rechts:

- Als Ende 2009 die Staatsschuldenkrise ausbrach, musste die EZB intervenieren und akzeptierte dabei, fast unbemerkt, eine Rolle, die sie bis dato noch nie eingenommen hatte. Im Frühjahr 2010 entschied die EZB, alle griechischen Anleihen, die von den Banken als Sicherheit hinterlegt wurden, zu akzeptieren, ohne dabei die Bewertung dieser Anleihen durch die Ratingagenturen zu berücksichtigen. Sie entschied sogar, durch den Kauf von griechischen Anleihen auf dem Sekundärmarkt zu intervenieren. Eine Maßnahme, die anschließend auf die Fälle Irland, Portugal, Spanien und Italien ausgeweitet wurde. Das Aufkaufen der Anleihen durch die EZB wurde von deutscher Seite heftig kritisiert und als Vertragsbruch bezeichnet. Die EZB verteidigte sich, in-

² *Decreasing Faith in the European Union*, Pew Research Center, Mai 2013.

dem sie daran erinnerte, dass die Verträge ihr nur eine Intervention auf dem primären, nicht aber auf dem sekundären Anleihenmarkt verbieten würden.

- Um die Schwerfälligkeit des von den Verträgen vorgesehenen Änderungsverfahrens zu umgehen und sich über den Widerstand einiger Mitgliedstaaten hinwegzusetzen, wurde im Jahr 2012 zur Stärkung der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung ein Ad-hoc-Vertrag (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung) ohne Großbritannien verabschiedet.

Einen starken Anstieg der politischen Spannungen in der gesamten Europäischen Union lösten die nötigen Sparmaßnahmen in den Krisenländern und das Ausmaß der Solidarzahlungen zwischen den Ländern der Eurozone aus. In den von der Staatsschuldenkrise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten überwog vor allem das Gefühl, die Rettungspläne aus Brüssel sollten die Finanzplätze und die europäischen Märkte um jeden Preis verteidigen, auch zu Lasten der Bevölkerung. In Zypern, Griechenland und Spanien führte die sukzessive Ankündigung der Rettungspläne zu zum Teil gewalttätigen Demonstrationen; darüber hinaus stellte sich auf Seiten der Bürger, aber auch der Entscheidungsträger, Misstrauen ein. In der Bevölkerung derjenigen Mitgliedstaaten, die die Hilfen für die Krisenländer finanzierten, wuchs der Vorbehalt gegenüber der europäischen Solidarität. So standen im Vorfeld der Wahlen in Deutschland beispielsweise die Notwendigkeit, weitere Hilfen für Griechenland zu gewähren, und der Zeitpunkt dieser Entscheidung wiederholt im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte.

2. Ein besonderes Moment, das dem politischen Projekt Europas Substanz verleihen kann

Die Verfasser dieses Papiers sind der Auffassung, dass in der Krise die Möglichkeit liegt, das politische Projekt Europas neu zu beleben.

2.1. Die Voraussetzungen für eine große Initiative im Frühjahr 2014 sind geschaffen

Um der Krise, die die Eurozone aktuell durchlebt, zu begegnen, haben Deutschland und Frankreich ihr Bestreben bekräftigt, eine „politische Union“ zu gründen. Im November 2011, anlässlich des 24. Parteitages der CDU, bezeichnete Angela Merkel den Aufbau der politischen Union als „Auftrag unserer Generation“:

„Es ist Zeit für einen Durchbruch zu einem neuen Europa. [...] der Auftrag unserer Generation ist es jetzt, die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa zu vollenden und eine Politische Union Schritt für Schritt zu schaffen [...], das heißt: nicht weniger Europa, sondern mehr Europa.“

Der Präsident der französischen Republik antwortete ihr am 16. Mai 2013, indem er betonte, dass auch Frankreich die politische Union mit Inhalt füllen wolle. François Hollande schien sogar der Auffassung zu sein, dass das Projekt zu einem früheren Zeitpunkt, als ihn die Kanzlerin vorgeschlagen hatte, ins Leben gerufen werden sollte, und schlug vor, die politische

Union innerhalb von zwei Jahren zu gründen und daraus eine dringliche europäische Angelegenheit zu machen.

Dieses gemeinsame Bestreben Frankreichs und Deutschlands könnte in den kommenden Monaten umgesetzt werden. Da nach den französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Mai und Juni 2012 und den deutschen Parlamentswahlen im September 2013 die nächsten Wahlen in den beiden Ländern erst 2017 stattfinden werden (im Mai in Frankreich, im September in Deutschland), stehen beiden Ländern dreieinhalb Jahre zur Verfügung, um eine große europäische politische Initiative anzustoßen.

Zeitlich günstig ist auch die personelle Neubesetzung der europäischen Institutionen im Frühjahr und Herbst 2014. Die Europawahlkampagne wird ebenfalls Gelegenheit bieten, das Projekt einer politischen Union neu zu starten. Allerdings wird die Debatte durch den bestehenden institutionellen Rahmen eingeschränkt werden. Die Europawahlen stützen sich nämlich auf eine rein nationale Basis, die eine europäische Debatte wenig begünstigt (vgl. Abschnitt 3.2.). Obwohl der Lissabonner Vertrag etwa vorsieht, dass der Europäische Rat beim Vorschlag eines Kandidaten für den Kommissionspräsidenten das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sicher, ob der ernannte Kandidat auch der Listenführer bei der Europawahl sein wird – auch wenn eine solche Entwicklung wünschenswert wäre. Nichtsdestoweniger könnten Frankreich und Deutschland zu den Europawahlen das Projekt einer politischen Union vorschlagen, das dann während des Mandats des Europäischen Parlaments und der Kommission umgesetzt werden könnte.

2.2. Es gilt, ein nützliches Europa anstelle eines idealen Europas zu entwerfen

Die günstige Ausgangslage des Jahres 2014, die es möglich machen könnte, Entwicklungen auf europäischer Ebene innerhalb von drei Jahren voranzutreiben, könnte zu sehr ehrgeizigen Vorschlägen führen, die ein „ideales Europa“ entwerfen, vor allem indem sie sich auf die institutionelle Reform Europas konzentrieren. Derartige Vorschläge wurden regelmäßig gemacht, konnten aber bisher politisch nicht umgesetzt werden. Die Diskussionen über den europäischen institutionellen Rahmen und die ideale Regierungsform des europäischen Projekts bleiben für die Bürger in der Regel esoterisch und finden wenig Zustimmung.

Daher erscheint es sinnvoll, das Konzept eines „nützlichen Europas“ zu entwerfen, das auf die Bedürfnisse der europäischen Bürger eingeht. Die jungen Europäer befürworten die europäische Idee, die sie mit Errungenschaften wie dem Wegfall der Grenzkontrollen oder der Existenz des Euro verbinden, oder wie ihre Eltern mit Frieden. Daher ist es notwendig, weitere Politikfelder anzubieten, die die Europäische Union gestalten könnte, und ihnen zu erklären, wie diese Art der europäischen Politik ihre eigenen Lebensumstände verbessern könnte.

Dieser Ansatz, nämlich institutionelle Fortschritte mit politischen Fortschritten (Binnenmarkt, Euro) einhergehen zu lassen, wurde bis zum Vertrag von Maastricht verfolgt. Nach

Maastricht konzentrierten sich die europäischen Debatten ausschließlich auf institutionelle Fragen, die auf Unverständnis stießen und schließlich Ablehnung hervorriefen. Auch der Entwurf des Verfassungsvertrags kam ohne nennenswerte Ideen zu den von der EU gestalteten Politikfeldern aus, was zum Teil seine Niederlage erklärt.

2.3. Vorübergehend ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten akzeptieren und gleichzeitig Mechanismen entwerfen, die langfristig die Ausweitung der Zusammenarbeit auf die gesamte Europäische Union ermöglichen werden

Es ist unerlässlich, ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten zu akzeptieren, das es einer kleinen Gruppe von Staaten – vor allem den Mitgliedern der Eurozone - ermöglicht, eigene Projekte ins Leben zu rufen. Wobei ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten niemals das Ziel an sich sein darf. Es ist vielmehr eine Notlösung, um aus der Sackgasse herauszukommen, in der sich die Europäische Union derzeit befindet. Damit ein solcher Ansatz das europäische Projekt aber tatsächlich stärkt anstatt es zu schwächen, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein.

Wenn mehrere Staaten zum Beispiel beschließen, bestimmte Themenfelder gemeinsam voranzubringen, können sie dazu den intergouvernementalen Weg einschlagen. Da sich die Gemeinschaftsmethode jedoch als effektiv erwiesen hat, sollten sämtliche Projekte, die von einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, die Kommission und das Europäische Parlament sowie bei Streitigkeiten den Europäischen Gerichtshof einbeziehen.

Darüber hinaus sollte es allen EU-Mitgliedstaaten offen stehen, sich an initiierten Projekten zu beteiligen. Manche von ihnen sind aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Eurozone bereits heute dazu gezwungen, eine engere Zusammenarbeit aufzubauen, anderen Staaten, wie z.B. Großbritannien, sollte eine Zusammenarbeit allerdings keinesfalls verweigert werden, auch wenn eine Mitgliedschaft Großbritanniens in der Eurozone nicht abzusehen ist. Jede Initiative, die aus der Eurozone kommt, wird also die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union einbeziehen, wenn sie dies wünschen und bereit sind, die notwendigen Souveränitätsübertragungen hinzunehmen – so geschehen beim Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung, der von 25 Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.

Schließlich muss das Subsidiaritätsprinzip im Zentrum aller Projekte stehen. Dies bedeutet nicht, dass Europa sich kleinmütig geben und nur intervenieren soll, wenn alle 28 Staaten einverstanden sind, sondern dass Europa den Mehrwert einer europäischen Politik im Vergleich zu nationalen und lokalen Maßnahmen herausstellen soll. Außerdem impliziert das Prinzip, dass bei einer notwendigen Übertragung bestimmter Kompetenzen auf die europäische Ebene die Besonderheiten der Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden sollen. Die Einhaltung dieses Prinzips ist insbesondere für die Projekte erforderlich, die im sozialen Bereich entwickelt werden.

3. Vom politischen Europa zu einem Europa der Politik, das von den Bürgern mitgetragen wird

Es ist Zeit für ein Europa der Politik, das konkret auf die Erwartungen seiner Bürger eingeht. Es ist notwendig, dass die europäische Politik in der Lage ist, Lösungen für die Sorgen zu finden, die die Bürger äußern. Dies waren laut Eurobarometer³ im letzten Frühjahr die Themen Arbeitslosigkeit, die wirtschaftliche Situation sowie Sicherheit und Einwanderung. Wenn Europa in diesen Fragen nicht aktiv wird, wird es keine Bindung zu seinen Bürgern aufbauen, und die Entstehung eines politischen Europa wird nicht möglich sein.

3.1. Sich mit der Frage der Beschäftigung und Bildung auf europäischer Ebene befassen

Das Europa der Jugend kann sich nicht nur auf Programme wie Erasmus beschränken, von dem lediglich 1% der europäischen Jugend profitiert. Es muss sich mit Schlüsselfragen wie Bildung und Arbeit beschäftigen. Die Erwartungen der jungen Europäer in diesem Bereich sind hoch, da 5,6 Millionen der Jugendlichen unter 25 Jahren in Europa arbeitslos sind, d.h. 20% der gesamten Arbeitslosen Europas ausmachen. Hierzu ist keine Vertragsänderung notwendig, da die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik – also das Aufstellen von Orientierungen und Leitlinien – bereits in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt. Auf dieser Grundlage sollte Europa sich trauen, fortan über die reine Bewertung betriebener Politik und den Vergleich von *best practices* hinauszugehen.

Es ist essentiell für Europa, eine strukturierte Bildungs- und Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene aufzubauen, um die Mobilität der Europäer zu vereinfachen, ohne dabei Staaten, die sich in Schwierigkeiten befinden, wirtschaftlich zu schwächen. Aufgrund der Wirtschaftskrise und der in ihrem Land durchgesetzten Sparmaßnahmen wanderten beispielsweise tausende Griechen, Spanier oder Italiener 2012 nach Deutschland aus – d.h. der Migrationsfluss aus diesen drei Ländern nach Deutschland stieg zwischen 2011 und 2012 um mehr als 40% an. Auch wenn Deutschland den Zuzug der jungen und gut ausgebildeten Arbeitskräfte aufgrund seiner alternden Bevölkerung begrüßt, stellt sich die Frage nach dem Ungleichgewicht zwischen dem wohlhabenden Europa, das die Jugend anzieht, und dem armen Südeuropa, das durch den Weggang der Absolventen, deren Ausbildung es finanziert hat, zusätzlich geschwächt wird. Für Fragen dieser Art kann nur auf europäischer Ebene eine Antwort gefunden werden.

Europa könnte in einigen Schlüsselbereichen starke Impulse setzen, auf die die Mitgliedstaaten mit nationalen Instrumenten reagieren könnten – wenn das Prinzip der Subsidiarität die Regel bleibt und ein Eingreifen der Europäischen Union sich auf die Themen beschränkt, die durch gemeinsames europäisches Handeln effizienter gelöst werden können. Der Aktionsplan für die Beschäftigung von Jugendlichen, der im Juni 2013 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde, ist ein gutes Beispiel dafür wie Europa sich den großen Herausforderungen

³ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf

stellen sollte. Eine konkrete Entscheidung dieses Aktionsplans ist zum Beispiel die „Jugendgarantie“, die durch nationale Instrumente umgesetzt werden wird und auf dem Prinzip beruht, dass ein 25-jähriger Jugendlicher spätestens vier Monate nach Verlust des Arbeitsplatzes oder dem Abschluss einer Ausbildung ein Angebot für eine neue Ausbildung, ein Praktikum oder ein Arbeitsverhältnis erhält.

Ein „Erasmus des Lernens“ sollte ebenfalls ins Leben gerufen werden, um die Mobilität junger Arbeitskräfte zu fördern und einen integrierten Arbeitsmarkt auf europäischer Ebene aufzubauen. Auch wenn die finanzpolitischen Anstrengungen hierfür verzehnfacht werden müssten, wäre ein solches Programm eine wichtige Antwort Europas auf eine Frage, die seine Bürger beschäftigt.

Noch ehrgeiziger wäre es, nationale Schutzmaßnahmen bei Arbeitslosigkeit durch einen europäischen Mechanismus zu ergänzen - ähnlich dem US-amerikanischen System, bei dem die Arbeitslosenversicherung der einzelnen Bundesstaaten durch Bundesgelder aufgestockt werden kann. Eine europäische Arbeitslosenversicherung könnte etwa die Mobilität der Arbeitskräfte fördern und so das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften auf europäischer Ebene regulieren. Voraussetzung hierfür wäre eine Arbeitsmarktreform, die den Transfer zwischen Ländern mit niedriger und hoher Arbeitslosenquote kontrolliert. Besonders Länder mit einer hohen strukturellen Arbeitslosenquote müssen durch Reformen bestrebt sein, ihre Quote zu senken und so Flexibilität zu fördern. Arbeitsmarktreformen sind aber nur dann akzeptabel, wenn sie bestimmte Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen definieren, die insbesondere im Falle der Entsendung von Arbeitskräften in einen anderen Mitgliedstaat erfüllt werden müssten. Im Jahr 2012 schlug die Kommission eine Richtlinie vor, die die Ausübung sozialer Rechte von entsandten Arbeitern klären und dafür sorgen sollte, festgestellte Missbräuche in diesem Bereich zu beenden. Die Verhandlungen führten jedoch aufgrund inhaltlicher Grabenkämpfe zwischen den Mitgliedstaaten zu keinem Ergebnis. Um faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU herstellen zu können, ist es jedoch unerlässlich, dass die Verhandlungen schnell abgeschlossen werden.

3.2. Aus der Eurozone einen Ort des Wohlstands machen

Um von den Bürgern akzeptiert zu werden, muss Europa wieder ein Ort des Wohlstands werden. Hierzu sollten die europäischen Institutionen das Wachstum in den Mittelpunkt ihrer Arbeit und ihrer Kommunikation stellen. Die Krise hat hierfür Rahmenbedingungen geschaffen, die es den europäischen Institutionen ermöglicht, eine Politik zu entwickeln, die auf zwei Säulen beruht: der Stärkung der Haushaltsdisziplin und der Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die Überprüfung makroökonomischer Gleichgewichte. Beide Säulen haben sehr deutlich die Rolle der Europäischen Kommission gestärkt. Sie greift nunmehr sehr viel früher in nationale Entscheidungsmechanismen ein: Überprüfung des Stabilitäts- und Konvergenzprogramms im Frühjahr, Überprüfung des Haushalts im Herbst. Sie kann Empfehlungen für die gesamte Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten aussprechen: Im Frühjahr können ihre Empfehlungen sich sowohl auf die mittelfristige Haushaltspolitik als auch auf die

Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte beziehen; im Herbst kann sie die Mitgliedstaaten auffordern, einen überarbeiteten Haushaltsentwurf vorzulegen. Ein Vetorecht der Kommission gegen einen Haushaltsentwurf lehnen die Mitgliedstaaten bis dato ab. Den nationalen Parlamenten steht es somit frei, den Empfehlungen der Kommission Folge zu leisten. Nichtsdestotrotz wurden die Sanktionsmechanismen verstärkt; sie greifen, wenn die Mitgliedstaaten den von der Kommission festgestellten Ungleichgewichten, seien sie haushalts- oder makroökonomischer Natur, kein Ende setzen. Mit der Einführung des Prinzips der sogenannten umgekehrten qualifizierten Mehrheit wird das Verhängen von Sanktionen in Zukunft automatisch erfolgen. Das Prinzip der umgekehrten qualifizierten Mehrheit besagt, dass der Rat einen Vorschlag der Kommission nur mit einer qualifizierten Mehrheit ablehnen kann. Somit kann die Kommission von nun an eine Wirtschaftspolitik entwerfen, die dem Wachstum in Europa dient.

Dies bedeutet für die Kommission, ihren Fokus nicht einzig auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu richten, sondern sich darauf zu konzentrieren, das Wachstum in der Eurozone zu fördern. Seit einem Jahr erlaubt es die Kommission den Mitgliedstaaten z.B. im Rahmen der Haushaltsüberwachungsverfahren, den Rhythmus der Berichtigung ihrer öffentlichen Haushalte anzupassen, um Wachstumseinbußen zu verringern. Zudem konzentriert sie sich in ihrer Analyse auf die strukturellen und nicht auf die nominalen Defizite. Und sie berücksichtigt im Rahmen des Follow-up-Verfahrens makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone fortan alle Ungleichgewichte (also auch die Situation der Leistungsbilanz, die Schuldenquote der Haushalte usw.), die zu einer wirtschaftlichen Divergenz zwischen den Staaten der Eurozone führen könnten. In diesem Sinne sollte zum Beispiel die Anpassungspolitik, die Ländern mit einem Leistungsbilanzdefizit auferlegt wird, immer auch eine Reflationpolitik in den Ländern mit Überschuss nach sich ziehen.

Auch wenn die neudefinierten Rahmenbedingungen fortschrittlich sind, bleiben sie verbesserungswürdig. Zwar ermöglichen die Bedingungen der Kommission, die von den Mitgliedstaaten betriebene Wirtschaftspolitik zu revidieren, sodass diese dem Wachstum in der gesamten Eurozone besser dienen kann. Allerdings ist die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission durch die Mitgliedstaaten bisher nicht bindend. Im Frühjahr zeigte sich zum Beispiel vor dem Hintergrund der Überprüfung der Stabilitäts- und Konvergenzkriterien in Frankreich deutlich, dass die Regierungen trotz drohender Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung der Empfehlungen nur widerwillig ihre Haushaltshoheit abgeben. Außerdem ist es nur begrenzt möglich, Länder zu unterstützen, die einem asymmetrischen Schock ausgesetzt sind. Der Europäische Stabilitätsmechanismus könnte ihnen zu Hilfe kommen, jedoch greift er nur in kritischen Situationen ein. Es wurde bislang kein Mechanismus etabliert, der es ermöglicht, einem begrenzten asymmetrischen Schock in einem Land mit eingeschränktem finanziellem Spielraum zu begegnen.

Folglich sollte eine Reform der Eurozone ebenfalls aus zwei Säulen bestehen. Erstens müsste die wirtschaftliche Steuerung durch ein Vetorecht der Kommission gegen den Haushalt der Mitgliedstaaten weiter verstärkt werden. Eine solche Maßnahme wäre ein großer Fortschritt

im europäischen Integrationsprozess, da sie die Staaten dazu zwingen würde, auf einen Teil ihrer Haushaltshoheit zu verzichten. Sie würde sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten den auf europäischer Ebene getroffenen Verpflichtungen nachkommen. Zweitens müsste ein gemeinsames Budget der Euroländer bereitgestellt werden, das in Krisenzeiten Stabilisierungsmaßnahmen finanziert. Auf diese Weise könnten vor allem die zyklusabhängigen Ausgaben für eine Arbeitslosenversicherung (siehe oben) gedeckt werden. Ein solches Budget könnte von anderen zyklischen Einnahmen wie der Unternehmenssteuer finanziert werden. Dies würde eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage der Unternehmenssteuer (siehe unten) voraussetzen, deren Mehreinnahmen dann in das europäische Projekt fließen könnten.⁴ Da die zyklische Natur der Einnahmen sowie Ausgaben in Krisenzeiten zu einem Defizit führen kann, sollte die Möglichkeit bestehen, Anleihen auf Ebene der Eurozone auszugeben.

Schließlich müsste auch die Frage der Löhne auf europäischer Ebene diskutiert werden. Bis zur Euro-Einführung hatten Staaten die Möglichkeit, ihre Währung abzuwerten, um Wettbewerbslücken zu ihren Partnern zu schließen. Mit der Einführung der Eurozone ging man dazu über, Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit über eine sozialkostenintensive Politik der sinkenden Reallöhne auszugleichen. Um eine Erhöhung der Lohnunterschiede in den Ländern der Eurozone zu vermeiden, könnten Konsultationsmechanismen zwischen sozialen Partnern auf europäischer Ebene eingeführt werden. Auf lange Sicht würde zudem die Schaffung eines Mindestlohns ein Mindestmaß an Konvergenz innerhalb der Eurozone ermöglichen. Um einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sollte es jedoch jedem Staat freistehen, nationale Besonderheiten bei der Umsetzung der Maßnahme zu berücksichtigen (z.B. durch die Definition von Mindestlöhnen für Branchen, Regionen oder auf nationaler Ebene).

3.3. Eine europäische Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen definieren

Die europäischen Institutionen können einen makroökonomischen Rahmen schaffen, der Wachstum fördert – allerdings nur dann, wenn die europäischen Unternehmen wettbewerbsfähig sind. Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wird heutzutage vor allem auf nationaler Ebene angegangen. Jedoch spielt die Europäische Union eine wichtige Rolle in diesem Bereich. Daher sollte sie sich bemühen, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu verbessern, indem sie etwa auf Finanzierungskosten oder Energiepreise einwirkt. Außerdem sollte sie **die Gründung von wettbewerbsfähigen europäischen Unternehmen auf der internationalen Bühne fördern, vor allem in zukunftssträchtigen Sektoren** (wie zum Beispiel im Bereich Informationstechnologie), in denen Innovationen die „außerpreisliche“ Wettbewerbsfähigkeit bestimmen.

Die Krise hat gezeigt, wie schwierig es für die betroffenen Länder ist, in Zeiten der Kreditrationierung das Wachstum wieder zu beleben. Dies gilt umso mehr, als die Ursache der Krise

⁴ Zu diesem Thema siehe den Bericht „Wege zu einer europäischen Steuerung“ („*Vers un impôt européen*“), Institut Montaigne, Oktober 2003.

nicht in der wirtschaftlichen Lage einzelner Unternehmen, sondern in der Glaubwürdigkeit der Banken im Umgang mit den Staatsschulden zu suchen ist. Die Schaffung einer Bankenunion würde dieser Schwierigkeit begegnen, und zwar durch bestimmte Vorsichtsmaßnahmen für die Anbieter von Finanzdienstleistungen, einen einheitlichen Überwachungsmechanismus sowie durch einheitliche Lösungsszenarien. Die ersten beiden Kernpunkte der Bankenunion wurden bereits verabschiedet, und der Entwurf einheitlicher Lösungsszenarien sollte noch vor den nächsten Europawahlen verabschiedet werden. Sobald die Bankenunion vollständig umgesetzt ist, wird es möglich sein, den Teufelskreis zwischen Haushalts- und Bankenkrise zu durchbrechen. Wenn sie zudem mit der Vollendung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen einhergeht, könnte diese Reform zu einer Harmonisierung der Modalitäten der Unternehmensfinanzierung in allen Ländern der Eurozone beitragen und wettbewerbsfähigere Finanzierungsbedingungen für Unternehmen in den am stärksten von der Krise betroffenen Ländern schaffen.

Ebenso sollte die Europäische Union die Energiewende als Hebel zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit nutzen.⁵ Wenngleich die Mitgliedstaaten sich für sehr unterschiedliche Energiepolitiken entschieden haben, sieht sich die Europäische Union als Ganzes auf dem Weltmarkt steigenden Energiepreisen gegenüber, die wiederum die öffentliche Debatte in Frankreich, Deutschland und Großbritannien bestimmen. Diese Preissteigerungen sind anhaltend und lassen sich durch das Zusammenspiel dreier Faktoren erklären: die deutliche Zunahme der Kosten, erstens, für die Einfuhr von Kohlenwasserstoffen, zweitens für die Nutzung von erneuerbaren Energien sowie drittens für bauliche Erneuerungen bestehender Atomenergieanlagen in den Ländern, die diese Energiequelle noch nicht aufgegeben haben. Im Gegensatz dazu beginnt für die USA dank der massiven Ausbeutung unkonventioneller Kohlenwasserstoffe ein billiges Energiezeitalter. Eine Entwicklung, die schwere wirtschaftliche und geopolitische Folgen haben wird und zu einem erheblichen Wettbewerbsverlust europäischer Unternehmen im Vergleich zu ihren amerikanischen Konkurrenten führen könnte. Ein Ungleichgewicht, das sich durch die europäische Politik des Kampfes gegen die Klimaerwärmung noch verschärft. Es ist somit unerlässlich, diese europäische Energiepolitik zugunsten wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und der Verbesserung der Versorgungssicherheit wieder auszugleichen. Das Institut Montaigne führte hierzu in seinem Papier „Die Energiewende als Motor der Wettbewerbsfähigkeit nutzen“ (*„Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité“*) konkrete Vorschläge an, nämlich: die Gewährleistung uneingeschränkter Gas- und Stromtransporte in der Europäischen Union; das Priorisieren der klimapolitischen Ziele; die Harmonisierung der Unterstützungsmechanismen für erneuerbare Energien sowie die Schaffung einer echten europäischen Energiepolitik, die mit einer europäischen Energiediplomatie einhergehen würde.

Die Verringerung der Kosten für Unternehmen wird jedoch nicht ausreichen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu verbessern. Um auf der internationalen Bühne präsent zu

⁵ Papier des Institut Montaigne, „Die Energiewende als einen Motor der Wettbewerbsfähigkeit nutzen“ (*„Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité“*), November 2012.

sein, müssen die europäischen Unternehmen über eine gewisse kritische Größe verfügen, deren Entwicklung wiederum von der Größe des Marktes abhängig ist, auf dem sie tätig sind. Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts, vor allem im Dienstleistungsbereich, ist somit von entscheidender Bedeutung für das Wachstum europäischer Unternehmen. Sie wird außerdem zu einer Anpassung der Wettbewerbspolitik auf europäischer Ebene führen. Wenn beispielsweise Wettbewerbsverzerrungen nicht mehr nur europäisch, sondern global wahrgenommen würden, wäre es für die EU-Kommission leichter, der Globalisierung etwa durch die Schaffung europäischer Großkonzerne entgegenzusteuern. Schließlich sollte die Europäische Union endlich eine verständliche industriepolitische Strategie entwickeln. Ferner sollte sie beginnen gemeinsam über lohnenswerte Investitionen in die zukunftssträchtigen Sektoren nachzudenken. Die Diskussion über das digitale Europa im Europäischen Rat im Oktober 2013 stellt hierfür einen ersten vielversprechenden Schritt dar.

Schließlich sollte Europa die Integration seiner Unternehmen in die globale Wertschöpfungskette fördern. Um dies zu tun, sollte es eine Politik der Öffnung gegenüber externen Partnern betreiben. In dieser Hinsicht ist die Handelsagenda der Kommission bereits sehr ehrgeizig: Ein Abkommen mit Südkorea und Kanada wurde abgeschlossen, Verhandlungen mit Japan, China, den USA, dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), den Staaten des Mercosur und den Ländern des südlichen Mittelmeers laufen. Da multilaterale Verhandlungen oftmals nur schwer vorankommen, werden in Genf parallel hierzu mehrere multilaterale Initiativen entwickelt, an denen die Kommission aktiv beteiligt ist. Sie beziehen sich in erster Linie auf die für den internationalen Handel zukunftssträchtigen Sektoren wie Informationstechnologie, Dienstleistung, Umwelt usw. Bei den Verhandlungen gilt es, zwei Herausforderungen zu bewältigen: Die Europäische Union sollte bestrebt sein, die Öffnung der Märkte in den Schwellenländern voranzutreiben und nicht wie bisher allein mit einzelnen Unternehmen zusammenarbeiten. In dieser Hinsicht ist die Unfähigkeit der Kommission, Handelsabkommen mit den wichtigen Schwellenländern (Indien, Mercosur) abzuschließen, besorgniserregend. In Bezug auf die multilateralen Verhandlungen mit den G8-Staaten (Japan, USA) besteht bis auf Weiteres **die Herausforderung, sogenannte „nichttarifäre“ Handelshemmnisse abzuschaffen. Das Konzept des „gleichberechtigten Zugangs zu den Märkten“ sollte gegenüber unseren großen Handelspartnern USA, Japan, Südkorea und China gewährleistet sein.** In diesem Zusammenhang sollte die Europäische Union einen Ansatz definieren, der bestehende Hemmnisse verringert, ohne dass die kollektiven europäischen Präferenzen (Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, kulturelle Vielfalt, öffentliches Bildungs- und Gesundheitswesen, Risikoversorge, soziale Rechte) in Frage gestellt werden.⁶

3.4. Auf die Erwartungen der Bürger in puncto Sicherheit eingehen

In Sicherheitsfragen sollte das Handeln der Europäischen Union auf Fragen ausgerichtet sein, die für die Bürger von Interesse sind: Hierzu zählen Terrorismusbekämpfung und Einwande-

⁶ Pascal Lamy, „Die Entwicklung kollektiver Interessen im Bereich des internationalen Austauschs: Welche Folgen für die Regulierung der Globalisierung?“ („L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation ?“), September 2004.

rungspolitik. In Sachen Terrorismusbekämpfung sollte die Leistung von Europol sichtbar gemacht und die Kommunikation der Ergebnisse, die dank der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdiensten der Mitgliedstaaten erzielt wurden, verbessert werden.

Im Bereich der Einwanderungspolitik besteht dringender Handlungsbedarf. Trotz der zahlreichen Dramen, die sich seit langer Zeit im Mittelmeer abspielen, hat die Union es noch immer nicht geschafft, eine gemeinsame Vorgehensweise für die Kontrolle der europäischen Grenzen zu etablieren. Die Verantwortung sowie die wesentlichen Kosten werden bis heute von Griechenland, Italien und Spanien getragen. Zwei Drittel der Asylsuchenden werden von vier Mitgliedstaaten aufgenommen: Deutschland (22.200 im Jahr 2012), Schweden (15.300), Großbritannien (14.600) und Frankreich (14.300).⁷ Die europäische Solidarität sollte in diesem Bereich deutlich gestärkt werden. **Die Kosten für die Kontrolle der EU-Außengrenzen sollten zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Zu diesem Zweck sollten die Mittel von Frontex erhöht und langfristig die Schaffung von europäischen Grenzschutz in Betracht gezogen werden.** Hinsichtlich der Aufnahme von Asylsuchenden hat das Europäische Parlament die Entwicklung eines europäischen Systems vorgeschlagen⁸, das eine Verteilung ermöglicht, die sowohl persönliche Interessen und Integrationsperspektiven als auch objektive Indikatoren wie BIP, Bevölkerungszahl und Fläche der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Bei all diesen Fragen ist es wichtig, dass auch die Bürger verstehen, was die europäische Integration ihnen bietet, um zu vermeiden, dass sie nur das wahrnehmen, was eigentlich schon der Vergangenheit angehört (Grenzkontrollen).

Um dabei dem europäischen Rechtsrahmen gerecht zu werden, muss die Einwanderungspolitik die Grundsätze der Europäischen Grundrechtscharta respektieren – also sowohl den Menschenhandel bekämpfen, als auch Flüchtlinge aufnehmen. Hierzu muss die grundlegende Bedeutung der Grundrechte für den europäischen Integrationsprozess neu bekräftigt werden. Ziel muss es sein, eine Entwicklungshilfepolitik zu etablieren, die durch ausreichende finanzielle Mittel und deren Kontrolle langfristig in der Lage ist, Migrationsströme durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern signifikant zu senken. Im diplomatischen und militärischen Bereich sollte Europa ebenfalls seine Präsenz in der Welt stärken. Dass keine Entsendung europäischer Kampfgruppen nach Mali erfolgt ist, zeigt, dass es Europa in diesem Bereich an Kapazitäten, aber auch am gemeinsamen Handlungswillen mangelt. Auch wenn die Schaffung eines Europa der Verteidigung, das die Integrität seines Territoriums gewährleistet und in der Lage ist, gemeinsam nach außen zu handeln, ein mehr oder weniger langfristiges Ziel bleibt, sind konkrete Fortschritte auch ohne Vertragsänderungen möglich. Der europäische Verteidigungsrat, der im Dezember 2013 tagt und sich mit Sicherheits- und Verteidigungsfragen beschäftigt wird, sollte die Gelegenheit sein, konkrete Fortschritte bei der Zusammenarbeit zu erzielen, wenn nötig auch nach dem Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit. Auch wenn die europäischen Militärprogramme heutzutage im Wesentlichen das Ergebnis bilateraler Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten

⁷ Eurostat, Juni 2013.

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 zur verstärkten EU-internen Solidarität im Asylbereich.

ten sind, könnten **umfassende Strukturprogramme, die sich auf die Arbeit der europäischen Verteidigungsagentur stützen**, das Europa der Verteidigung beleben. Um einem gemeinsamen Handlungswillen Ausdruck zu verleihen, schlug der französische Senat in einem Bericht im Juli 2013⁹ die Schaffung einer „Eurogruppe der Verteidigung“ vor – einer Art Verteidigungsrat der Europäischen Union mit permanenter Präsidentschaft. Die Umsetzung der vereinbarten Programme (zum Beispiel im Bereich Drohnenüberwachung oder Cyber-Verteidigung) würde in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Verteidigungsagentur fallen. Den harten Kern einer solchen Politik würde das französisch-britische Abkommen von 2010 bilden, unter Voraussetzung einer Mitarbeit Deutschlands und Italiens.

4. Gleichzeitig eine europäische Öffentlichkeit schaffen, um die demokratische Kontrolle der Europäischen Union zu stärken

4.1. Das europäische und auch ... das nationale Demokratiedefizit

Auf europäischer Ebene existieren Instrumente demokratischer Kontrolle, die durch den Vertrag von Lissabon gestärkt wurden. Das Europäische Parlament kontrolliert die Kommission. Der Vertrag sieht zudem vor, dass bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament mitberücksichtigt werden. Die nationalen Parlamente werden an der europäischen Entscheidungsfindung vor allem durch die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beteiligt. Dennoch könnten Verbesserungen vorgenommen werden. Es wäre zum Beispiel **besonders wichtig, dass die europäischen Parteien Spitzenkandidaten für die Europawahlen im Mai 2014 bestimmen, von denen der Listenführer dann für den Posten des Kommissionspräsidenten vorgeschlagen wird**. Eine solche Entwicklung setzt allerdings voraus, dass die europäischen Parteien Spitzenkandidaten bestimmen und dass der Europäische Rat sich zuvor dazu verpflichtet, ihre Wahl zu respektieren.

Zunächst sollten aber wichtige Veränderungen auf nationaler Ebene vorgenommen werden, zum Beispiel die vollständige Umsetzung der Neuerungen des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (vgl. Abschnitt 3.2.) vom Herbst 2013. Es gilt, europäische Angelegenheiten wieder in den Mittelpunkt der nationalen politischen Debatten zu rücken und in diesem Zusammenhang die Rolle der Legislative zu stärken. Nötig hierfür sind interne Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die europäische Themen tatsächlich wieder auf die Tagesordnung der nationalen Parlamente setzen müssen. In Deutschland ist dieses Vorgehen bereits zu beobachten, wenn die Kanzlerin vor jedem Europäischen Ratstreffen dem Bundestag die Leitlinien vorstellt, die sie in Europa verteidigen wird, und wenn diese Leitlinien anschließend im Bundestag diskutiert werden. **Regelmäßige Treffen, die sich aus-**

⁹ Informationsbericht von Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini und Xavier Pintat im Namen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Streitkräfte – Nr. 713 – 3. Juli 2013.

schließlich europäischen Fragen widmen, könnten auch in Frankreich eingerichtet werden:

Vorstellbar wären Sitzungen, in denen Fragen zu europäischen Problemen an die Regierung gestellt werden, die Annahme einer Resolution durch die Nationalversammlung vor jedem Europäischen Rat oder eine parlamentarische Debatte im Plenum nach jedem „Europäischen Semester“, basierend auf den Empfehlungen der Europäischen Kommission usw.

Darüber hinaus sollte vor allem im wirtschaftlichen Bereich ein Dialog zwischen den europäischen Entscheidungsträgern und den nationalen Parlamenten hergestellt werden. Zu diesem Zweck könnten regelmäßige Anhörungen der europäischen Entscheidungsträger (Präsident der EZB, der Eurogruppe, Wirtschaftskommissar, Kommissar für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung usw.) von den nationalen Parlamenten organisiert werden. Um die Entstehung einer europäischen Debatte zu fördern, sollten die Anhörungen vorzugsweise von mehreren nationalen Parlamenten gemeinsam organisiert werden.

4.2. Nur eine europäische öffentliche Meinung wird dem europäischen Projekt Legitimität verleihen

Die öffentliche Meinung spielt heutzutage bei der Politikgestaltung eine wichtige Rolle. Nationale Politiker berücksichtigen zum Beispiel Umfrageergebnisse, bevor sie bestimmte Entscheidungen treffen. Im Gegensatz dazu sind die EU-Kommissare „schwerelos“ und fürchten die Entwicklung der europäischen öffentlichen Meinung nicht. Denn durch das Fehlen eines Mehrheitsprinzips innerhalb der Europäischen Union und durch den Modus der Ernennung der Kommissare hängt ihre Wiederwahl nicht davon ab, wie die Bürger über ihr Handeln urteilen. Während die Bedeutung von Umfragen im nationalen öffentlichen Leben zweifellos überzogen ist, ist sie auf europäischer Ebene nicht ausreichend. In diesem Zusammenhang erscheint die Einführung des Mehrheitsprinzips im europäischen System mit der Ernennung des listenführenden Spitzenkandidaten zum Kommissionpräsidenten unerlässlich und dringend geboten.

Darüber hinaus sollte auf europäischer Ebene eine transparente Debatte geführt werden. Während der Krise wurden die wichtigsten Entscheidungen im Europäischen Rat oder in der EZB getroffen, deren Debatten vertraulich sind. So gab es keine öffentliche Debatte zwischen François Hollande und Angela Merkel über ein mögliches Gleichgewicht zwischen Spar- und Wachstumspolitik. Der einzige öffentliche Austausch zwischen den französischen und deutschen Entscheidungsträgern fand über die Presse statt. Niemand kennt die Inhalte der Diskussionen, die im EZB-Rat (und noch weniger im Direktorium) stattfanden. Dabei würde die Europäische Union durch eine öffentlich geführte Debatte nur dazugewinnen und die Diskussion gegebenenfalls in die Gesellschaft hineinragen.

Eine solche Debatte kann nur in den Medien stattfinden. Es ist daher unerlässlich, die Behandlung europäischer Angelegenheiten in den großen nationalen Medien zu fördern. Auch wenn die Schaffung von gemeinsamen europäischen Medien die anzustrebende Lösung bleibt, um auf den Mangel an Diskussionen zu europäischen Themen zu reagieren, haben die Beispiele Euronews und Arte gezeigt, wie schwierig schon die Gründung transnationaler Me-

dien ist. Daher scheint es zunächst effektiver zu sein, eine europäische Debatte über die nationalen Medien herzustellen.

Fazit – Die institutionelle Frage ist das Mittel, nicht das Ziel

Die Legitimitätskrise der europäischen Integration erfordert schnelles Handeln. Daher zeigt dieses Papier Möglichkeiten auf, die ohne Vertragsänderungen umgesetzt werden können. Dieser Ansatz scheint am besten an die derzeitige Situation angepasst zu sein. Die Debatten über die seit Maastricht abgeschlossenen EU-Verträge waren von zunehmendem Desinteresse seitens der Bürger geprägt – und dies trotz zunehmender institutioneller Komplexität der EU. Daher müsste jeder Debatte über eine mögliche Vertragsreform die Entstehung eines Europa der Politik vorausgehen, eines Europa, das auf die Erwartungen der Bürger eingeht und die Leistungsfähigkeit der Europäischen Union sichtbar macht. Sollte diese Vorgehensweise zu den gewünschten Ergebnissen führen, wird sie es Europa ermöglichen, die notwendige Legitimität wiederherzustellen. Das Europa der Politik sollte zum Sprungbrett für die Wiederbelebung des politischen Europa werden.

Auf lange Sicht sind dennoch einige institutionelle Veränderungen wünschenswert. Damit zum Beispiel die Europawahlen zum Moment einer wirklichen europäischen Debatte werden, ist es unerlässlich, das aktuelle Wahlsystem, das die Parallelführung von 28 nationalen Abstimmungen bedeutet, aufzugeben. In diesem Zusammenhang erscheint die Erstellung transnationaler Listen zwingend notwendig, um den Wahlen Bedeutung und den europäischen Parlamentariern Legitimität zu verleihen.

Ebenso sollte das Ratifizierungsverfahren der europäischen Verträge verändert werden, um die institutionellen Entwicklungen in Europa zu vereinfachen und zu erreichen, dass die Zustimmung der Bürger zu diesen Texten europaweit debattiert wird. Im Rahmen der Verabschiedung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung wurden bereits Fortschritte erzielt, da das Prinzip der Einstimmigkeit aufgegeben wurde. Jedoch reicht diese Veränderung nicht aus, um die Bindung der Bürger an die grundlegenden Texte und die Funktionsweise der Union zu stärken. **Wenn ein neuer Vertrag verhandelt und anschließend verabschiedet wird, sollte dessen Ratifizierung am gleichen Tag in allen Mitgliedstaaten erfolgen – und zwar in Übereinstimmung mit den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Referendum in Irland, parlamentarische Ratifizierung in Deutschland usw.) und nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit.**