

# Für nachhaltige Wege aus der Wirtschafts- und Finanzkrise

Zur Zukunft der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik

Von Daniela Schwarzer

sowie Annalena Baerbock, Reinhard Bütikofer, Thea Dückert, Rainer Emschermann, Sven Giegold, Wolfram Lamping, Arnaud Lechevalier, Gerhard Schick, Kai Schlegelmilch, Mechthild Veil, Helmut Wiesenthal<sup>1</sup>

Redaktion: Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung

---

**1** Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrounden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch eigene Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission.

# INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	25
2	Innere Herausforderungen für die EU	26
	Grenzen der Integrationsbereitschaft	26
	Strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten auf nationaler Ebene	29
3	Europas Selbstbehauptung in der sich wandelnden Welt	30
	Politische Konsequenzen des Gewichtsverlusts	31
	Eine stärkere Außenvertretung in Wirtschafts- und Finanzfragen	32
4	Die Eurozone als Kern der EU stärken	33
	Umgang mit der Verschuldungskrise	34
	Krisenmechanismus und Eurobonds-Debatte	36
	Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone	37
	Wachstumschancen eröffnen	37
	Automatische Stabilisatoren für die Eurozone	38
5	Ein neuer Rahmen für den europäischen Finanzbinnenmarkt	38
	Die Aufsicht verbessern	38
	«Too big to fail»-Probleme verhindern	39
	Regionale Ausgeglichenheit anstreben	40
6	Eine moderne Wachstumsstrategie	40
7	Ein zukunftsfähiges EU-Budget: Mut zur Prioritätensetzung	42
	Prioritäre Ziele europäischen Handelns	43
	Die Einnahmenseite des EU-Budgets	45
8	Europäische Sozialpolitik zwischen Subsidiarität und europäischer Solidarität	47
	Hürden auf dem Weg zu einer europäischen Sozialpolitik	47
	Positive Integrationsschritte	48
	Die Rolle des EuGH	48
	Der Sozialstaat vor der Zerreißprobe	48
	Sozialpolitische Herausforderungen für die EU	49
	Verstärkte Zusammenarbeit als Ausweg	50
	Mindeststandards	50
	Neue Leitlinien und Indikatoren	50
	Ein stabiler makro-ökonomischer Kontext	51
	Europäisierung des Sozialschutzes	51
9	Fazit	53

## 1 Einleitung

Die Europäische Union und der Euro müssen sich seit dem Jahr 2008 in der größten Wirtschafts- und Finanzkrise seit Beginn der europäischen Integration behaupten. Die Staatshaushalte sind teils unter massiven Druck geraten, nachdem milliardenschwere Hilfen für den Finanzsektor nötig waren, Steuereinnahmen wegbrachen und Ausgaben, etwa im sozialen Bereich, in die Höhe schnellten. Die Arbeitslosenzahlen sind in Folge des Wachstumseinbruchs in einigen Ländern deutlich angestiegen. In der Bevölkerung der unter Druck geratenen Staaten wächst die Unzufriedenheit über harte Sparmaßnahmen und Reformen, während in den Geberländern die Notwendigkeit, anderen Mitgliedsstaaten mit Hilfspaketen unter die Arme zu greifen, immer weniger Unterstützung findet. Mittlerweile ist zudem offensichtlich geworden: Europa erholt sich langsamer als manche der anderen Weltregionen von der Krise. Damit verliert es zusätzlich an relativem Gewicht in der Weltwirtschaft und somit an globaler Mitgestaltungskraft. Diese Auswirkungen der Krise erschweren ohnehin nötige wirtschafts- und sozialpolitische Anpassungsprozesse, die der globale Strukturwandel nötig macht.

Die Auswirkungen der Krise sind Bedrohung und Chance zugleich. Sie haben die Wahrnehmung der gegenseitigen Abhängigkeiten innerhalb der Europäischen Union deutlich verstärkt. Seit 2008 ist eine politische Dynamik entstanden, die noch wenige Monate zuvor undenkbar war: hin zu mehr Europa. Im Rahmen des Krisenmanagements und durch die Reformen der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungsmechanismen, die im Jahr 2011 durch die Verabschiedung weiterer Gesetze einen deutlichen Schritt voran kommen werden, eröffnet sich die Chance, die politische Zusammenarbeit in der Europäischen Union und insbesondere in der Währungsunion deutlich zu stärken. Um die noch andauernde Krise zu bewältigen und ähnliche Krisen in Zukunft abzuschwächen oder zu verhindern, sind die Mitgliedsstaaten herausgefordert, die Regeln für das gemeinsame Handeln zu überarbeiten und das Verhältnis von Markt und Staat neu auszutarieren. Auch die Notwendigkeit, europäische Solidarität neu zu denken und mit neuen Mechanismen zu ermöglichen, ist insbesondere in der Eurozone gewachsen. Noch gibt es hierüber allerdings weder in Deutschland noch in der Europäischen Union einen Konsens.

Es gibt viele Argumente, warum die Europäische Union gerade jetzt einen entschiedenen Integrationsschritt und neue politische Ansätze wagen sollte, um innere und externe Herausforderungen besser zu bewältigen und um sich langfristig in die Lage zu versetzen, europäische und internationale Politik mitzugestalten. Und es gibt mindestens ebenso viele Vorbehalte gegen die Stärkung Europas, unter anderem da weitere Integrationsschritte keinen automatischen Rückhalt in der Bevölkerung genießen und eine weiterreichende europäische Einflussnahme und Gestaltungskraft in Fragen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nicht ausreichend demokratisch legitimiert ist. Die Kluft zwischen politischer Reformbereitschaft der nationalen Regierungen und den Reformvor-

schlagen, die im vorpolitischen Prozess und auch in den Brüsseler Institutionen entwickelt werden, wächst – und gibt zu denken. Lässt Europa die Chance dieser Krise verstreichen, statt sich selbst zukunftsfähig zu machen? Weniger denn je kann die Diskussion um effiziente Lösungen von der Frage der demokratischen Legitimation getrennt werden. Die Debatte um die Zukunft der EU im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ist auch eine Diskussion um die Zukunft der europäischen Demokratie.

## **2 Innere Herausforderungen für die EU**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat grundlegende Mängel in der politischen und institutionellen Architektur der Eurozone aufgedeckt und die Sozialsysteme einiger Mitgliedsstaaten in ihren Grundfesten erschüttert. Nun stellt die Verschuldungskrise die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Solidarität durch Finanzhilfen zu leisten und sich auf nationaler Ebene strukturell anzupassen, auf eine harte Probe. Die im Juni 2011 ermöglichte Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum lässt grundlegende Zweifel daran aufkommen, wie belastbar der innere Zusammenhalt der EU und damit der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten heute noch ist. Kurzum: Errungenschaften der Integration scheinen zur Disposition zu stehen. Die sich zuspitzende Legitimitätsdebatte verweist auf die Gefahr eines möglichen Auseinanderfallens der politischen Gemeinschaft. Die politischen Akteure in der Europäischen Union und in den Mitgliedsstaaten stehen vor grundsätzlichen Richtungsfragen. Ihre Antworten entscheiden maßgeblich mit darüber, ob die Gemeinschaft von 27 Staaten in der Lage ist, tiefgreifende Entscheidungen über ihre eigene Weiterentwicklung zu fällen, um die immer deutlicheren Schwächen der EU zu überwinden – oder ob die europäische Integration scheitert.

### **Grenzen der Integrationsbereitschaft**

Die Bereitschaft zur gemeinsamen Verantwortungsübernahme erreicht sichtlich ihre Grenzen. Mit der Fortentwicklung der Krise und der Aufdeckung ihrer Ursachen hat nicht nur Handlungswille, sondern auch ein neues Misstrauen in die EU Einzug gehalten – zwischen Regierungen und zwischen Bevölkerungen, wie Meinungsumfragen und Medien deutlich reflektieren. In immer mehr Mitgliedsstaaten der Eurozone zeigt sich, dass die Bereitschaft, über den gemeinsamen Krisenmechanismus hinaus Kredite zu geben und entsprechende Ausfallrisiken einzugehen, sehr begrenzt ist. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Kreditgeberländer ausscheren, wenn weitere Hilfspakete umgesetzt werden sollen; derweil kann auch der Widerstand gegen die von EU und IWF auferlegten Reformprogramme in den Nehmerländern so stark wachsen, dass Kredittranchen nicht ausbezahlt werden können.

Seit Beginn der Integration sind wirtschaftliche Abschwünge mit einer sinkenden Sympathie für die EU einhergegangen. Dies ist – zumindest in einigen

Mitgliedsstaaten und bei einigen Bevölkerungsgruppen – auch bei dieser Krise der Fall und entwickelt sich parallel zur allgemeinen Tendenz des Vertrauensverlustes gegenüber politischen und gesellschaftlichen Institutionen (auch im nationalen Rahmen). Die Kritik oder Abkehr von der EU und ihren Institutionen ist allerdings nicht der einzige Trend. Eurobarometerumfragen zufolge hat die Bevölkerung auch wachsende Erwartungen an die EU als Krisenmanager. Auch erwarten viele von der EU materielle und soziale Absicherung. Mit steigenden Erwartungen ist Enttäuschung vorprogrammiert. Andererseits öffnet sich hier politischer Handlungsspielraum.

Der Wille nationaler Politiker, auf Souveränität zu verzichten, um eine bessere Koordinierung in der EU zu erreichen, ist derweil begrenzt. Dies gilt für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik ebenso wie für die Sozialpolitik. Die Integration hat bereits eine so große Tiefe erreicht, dass viele der darüber hinaus denkbaren Schritte aus politischer und juristischer Sicht an die sensiblen Grenzen nationaler Souveränität stoßen.

Die Auswirkungen der aktuellen Krise haben grundsätzliche Fragen aufgeworfen: zum einen hinsichtlich des sinnvollen Maßes an Solidarität in der Gemeinschaft, zum anderen hinsichtlich der tatsächlich vorhandenen Solidaritätsbereitschaft unter den Regierungen und bei den Bürgerinnen und Bürgern. Gleichzeitig wurde zwar durch die Einrichtung des Rettungsschirms für die Mitgliedsstaaten der Eurozone im Mai 2010 und gemeinsam garantierter Bonds zur Finanzierung des Stabilisierungsmechanismus ein neues Maß an Solidarität in der Europäischen Währungsunion erreicht. Aber für einige Vorschläge, die ein hohes Maß an Risikoteilung bedeutet hätten, wie etwa Europäische Bankenauffangfonds oder gemeinsam garantierte Eurobonds, ließen sich bislang keine politischen Mehrheiten finden. Auch die beschlossene, weitreichende Finanzhilfe für einige Mitgliedsstaaten hat für Kritik gesorgt. Es zeigt sich, dass Solidarität im Falle von Sicherheitsbedrohungen, humanitären Krisen oder Naturkatastrophen auf breitere Zustimmung stößt; als finanzielle oder wirtschaftliche Unterstützung, sei es im ökonomischen Krisenfall oder zum Ausgleich ökonomischer Disparitäten, stößt sie an ihre Grenzen.<sup>2</sup>

Das Zusammenwachsen Europas basierte von Beginn an auf identitätsstiftenden Annahmen über ein notwendiges und wünschenswertes Maß an innergemeinschaftlicher Solidarität. Sie sind mit der Grundidee der europäischen Integration als Friedensprojekt verbunden. Innergemeinschaftliche Solidarität ist in der Europäischen Union seither fest verankert, etwa in Form von Vertragsartikeln über wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, dem offenen Zugang zum Binnenmarkt und bestimmte Ausgabenpolitiken, die die Kohäsion in der EU fördern sollen. Solidarität wird auch weit darüber hinaus tagtäglich als integraler Bestandteil des Zusammenhalts in der EU immer wieder neu gelebt

<sup>2</sup> Diese Tendenz zeigte sich schon deutlich vor Ausbruch der Krise bei den Diskussionen im Europäischen Verfassungskonvent, siehe: Ines Hartwig/Phedon Nicolaidis: Elusive solidarity in an enlarged European Union, *Eipascope* 2003/3, S. 20f.

– und in jüngster Zeit etwa durch milliardenschwere finanzielle Zusagen im Rahmen der Verschuldungskrise.

Solidaritätsbereitschaft bedeutet heute in der EU aber weit mehr als vor zwei, drei Jahrzehnten. Durch die gewachsene Bindung ist nicht nur der wahrgenommene Nachteil bei Solidaritätsverweigerung gestiegen, auch der «Preis» für nötige Solidarität ist höher als zu Zeiten weniger ausgeprägter Integration. Mit enttäuschten Erwartungen muss umgegangen werden: Mehr Nähe bedeutet nicht mehr Homogenität und Zusammengehörigkeitsgefühl. Die Europäische Union besteht aus 27 ungleichen Mitgliedsländern, deren Zusammenhalt sich aus der Erwartung individueller Vorteile und gemeinsamer Sicherheit, auf Fairness in der Verteilung von Lasten und Nutzen und gegenseitiger Hilfe im Notfall begründet.

***Die EU-Staaten stehen vor der Herausforderung, hoch qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, was nur möglich sein wird, wenn das Bildungsniveau steigt, die Arbeitsmärkte zugänglicher und flexibler werden, Immigration erleichtert wird und Qualifizierungsmaßnahmen für Migranten erfolgreicher umgesetzt werden.***

Von einer stark ausgeprägten Bereitschaft zu Wohlstandsausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten darf in der EU nicht ausgegangen werden. In heterogenen Gemeinschaften, mit schwach ausgeprägter Identität, ist solidarisches Verhalten, das mit unmittelbaren Kosten verbunden ist, schwer zu rechtfertigen. Je größer die wahrgenommenen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten sind, desto schwieriger wird es auch, Solidarität als Versicherung über die Zeit zu definieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Zustimmung zur EU in der öffentlichen Meinung sinkt oder zu sinken droht – und es keine breite und engagierte Meinungsführerschaft bei den Eliten aus Politik, Wirtschaft und Medien für Europa gibt, Eliten, die in der Lage wären, den großen Wert der Gemeinschaft herauszustellen und ein positives Leitbild für ihre Zukunft vorzugeben. Polarisierung zwischen Mitgliedsstaaten, getragen von Regierungen, Medien und Bevölkerungen, erschwert nicht nur das Finden gemeinsamer und tragfähiger Zukunftslösungen, sondern hemmt auch die Bereitschaft für solidarisches Handeln. Gerade die internen und externen Herausforderungen, denen sich die EU in der aktuellen Krise gegenüber sieht, erfordern aber ein größeres Maß an innergemeinschaftlicher Solidarität – und politischer Führungskraft, die mit dem Ziel ausgeübt wird, dieser Einsicht in der öffentlichen Debatte Gehör zu verschaffen.

## Strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten auf nationaler Ebene

Besonders sensibel ist die derzeitige Situation durch das Zusammenfallen von Krisenauswirkungen und ohnehin nötigen wirtschafts- und sozialpolitischen Anpassungsprozessen, die der globale Strukturwandel erforderlich macht. Als Konsequenz des historisch beispiellosen Wachstumstempos der Weltwirtschaft beschleunigen sich technische Innovationszyklen und sektoraler Wandel. Unter der Bedingung offener Märkte können sich die Mitgliedsstaaten der EU diesen Prozessen nicht entziehen und müssen, von unterschiedlichen Ausgangsbedingungen herkommend, den Wandel zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft vollziehen. Unterschiede in Wirtschaftskraft und -struktur bedingen unterschiedliche Anforderungen an die Arbeits- und Sozialpolitik, die auch in der europapolitischen Flankierung dieser Prozesse reflektiert werden müssen.

Die Anpassung an die sich verändernde Arbeitsnachfrage ist überdies durch die alternden Gesellschaften belastet. Die EU-Staaten stehen vor der Herausforderung, hoch qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, was nur möglich sein wird, wenn das Bildungsniveau steigt, die Arbeitsmärkte zugänglicher und flexibler werden, Immigration erleichtert wird und Qualifizierungsmaßnahmen für Migranten erfolgreicher umgesetzt werden. Umstrukturierungen im Wirtschafts- und Beschäftigungssystem sind überdies durch die Dekarbonisierung der Wirtschaft zu erwarten. Der Umbau nicht nur der energieintensiven Wirtschaftssektoren, sondern der gesamten industriellen Produktion, der Energieerzeugung und des Transportwesens steigert den Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften.

In Summe werden sich die Beschäftigungsstrukturen an den europäischen Arbeitsmärkten tiefgreifend ändern. Diesen Wandel politisch zu gestalten und zu fördern ist durch die Wirtschafts- und Finanzkrise schwieriger geworden. Bei steigenden Arbeitslosenzahlen und wachsendem Druck auf die Staatshaushalte hat sich der Spielraum im Bereich der Bildungs-, Innovations- und Forschungspolitik verringert. Die gesellschaftliche Offenheit für mehr Flexibilität im Arbeitsleben und für mehr Zuwanderung dürfte in Zeiten wirtschaftlicher Verunsicherung eher sinken. Umso entschiedener muss die politische Flankierung dieses Wandels ausfallen, in den einzelnen Ländern wie in der Union. Dies ist eine große politische Herausforderung in Zeiten, in denen die europäische Integration stockt.

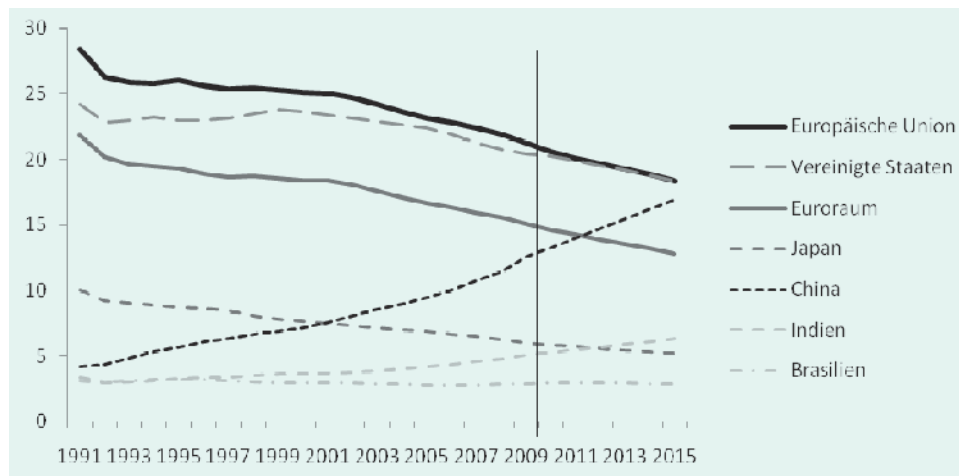
Die Ökonomien und Haushalte einiger Staaten, insbesondere in der Eurozone, sind aufgrund der fehlenden wirtschaftlichen Konvergenz, wegen Immobilienblasen, haushaltspolitischer Schieflagen und zu schwacher Mechanismen und Regeln für eine stärkere politische Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten so stark unter Druck geraten, dass die Existenz der gemeinsamen Währung von einigen als gefährdet angesehen wird. Populismus, der sich auch gegen die EU wendet, findet in wirtschaftlich schwierigen Zeiten und bei unsicheren Zukunftsaussichten einen guten Nährboden. In vielen Mitgliedsstaaten setzen Europagegner

pro-europäische Parteien unter Druck und erschweren langfristig ausgerichtetes europapolitisches Handeln.

### 3 Europas Selbstbehauptung in der sich wandelnden Welt

Die Europäische Union verliert im internationalen Vergleich an Gewicht. Seit Jahren ist bekannt, dass insbesondere der Aufstieg von Staaten wie China, Indien und Brasilien Europa einen Bedeutungsverlust beschert – und zwar in ökonomischer, demographischer und sicherheitspolitischer Hinsicht und auch bezüglich der Fähigkeit zur normativen Meinungsführerschaft. Die folgende Graphik illustriert anhand der jeweiligen Anteile am Welt-Bruttoinlandsprodukt den relativen Gewichtsverlust der EU im Vergleich zu anderen Weltregionen.

**Graphik 1: Entwicklung der relativen Anteile am Welt-BIP 1991-2015 (Prognose)**



Datenquelle: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Oktober 2010

Bereits in diesem Jahr dürfte China einen größeren Anteil an der Weltwirtschaft erlangen als die Eurozone. Setzt sich das Wachstum in China entsprechend des Trends der vergangenen Jahre fort<sup>3</sup>, dürfte es in fünf Jahren auch die EU-27 und die USA überholen. Ihren Vorsprung gegenüber den USA hat die EU im Jahr 2010 eingebüßt.

<sup>3</sup> Natürlich sind in China Rückschläge möglich, etwa durch politische oder gesellschaftliche Unruhen aufgrund fehlender demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, regionaler Disparitäten, sozialer Ungleichheiten etc.



*Nur wenn es gelingt, qualitative Ziele wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz oder soziale Sicherheit mit wirtschaftlicher Prosperität zu verbinden, wird die EU ein angemessenes geopolitisches Gewicht und sich selbst auf Grundlage ihres gemeinsamen Wertekanons erhalten können.*

### Politische Konsequenzen des Gewichtsverlusts

Dieser relative Gewichtsverlust – gepaart mit den Belastungen für die öffentlichen Haushalte, die sich aus der Finanz- und Wirtschaftskrise und der demographischen Entwicklung ergeben – stellt die Europäische Union vor weitreichende Herausforderungen. Erstens steht für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im internationalen Bereich (etwa in der Entwicklungspolitik, für zivile Hilfsmaßnahmen und militärische Interventionen, für die Förderung einer globalen Umwelt- und Klimapolitik etc.) weniger Geld zur Verfügung. Zweitens verliert die Europäische Union schrittweise an Modellcharakter und Leitfunktion – und das in einer Phase des Umbruchs, die durch den Aufstieg von Mächten wie China, Indien und Brasilien geprägt ist und in der das Primat des Westens, zu definieren, welche universalen Werte die Gestaltung globaler Ordnung leiten sollten, überholt scheint. Gerade weil die Finanzkrise grundlegende Zweifel am praktizierten Kapitalismusmodell und den mit ihm verbundenen Werten hat aufkommen lassen, ist der Westen ideell herausgefordert, ein neues Narrativ (mit-)zu entwickeln. Die EU sollte mit allen Kräften darum bemüht sein, die Werte und Institutionen der Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft zu bewahren und zu verbessern, damit die Handlungschancen der Bürgerinnen und Bürger, der Schutz der Umwelt und die Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität gewahrt bleiben. Nur wenn es gelingt, qualitative Ziele wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz oder soziale Sicherheit mit wirtschaftlicher Prosperität zu verbinden, wird die EU ein angemessenes geopolitisches Gewicht und sich selbst auf Grundlage ihres gemeinsamen Wertekanons erhalten können.

#### **Europas Verantwortung in der Welt**

Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Werte, Institutionen und Ziele, die das Europäische Projekt prägen, kann nicht als Nabelschau gelingen. Die EU sollte sich nicht darin bescheiden, sie für sich zu sichern, und ansonsten die universelle Geltung der eigenen Werte kleinzureden und die eigenen institutionellen Erfahrungen in ihrer Beispielhaftigkeit zu relativieren. Europa muss seine globale Verantwortung neu entdecken – und zwar als Partnerin,

die nicht dominieren, aber gestalten will und die Bedeutung der eigenen qualitativen Ziele nicht versteckt. Das neue europäische Narrativ handelt davon, was Europa mit der Welt teilen möchte, nicht davon, was Europa vor dem Rest der Welt retten möchte. Das europäische Narrativ handelt von der Verantwortung für die Welt, nicht von der Verteidigung gegen die Folgen ihres Wandels. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit dieses Narrativs ist Europas Bereitschaft, tatsächlich kooperativ Verantwortung zu übernehmen – und Europas Fähigkeit zur Selbstkritik, vor allem hinsichtlich der Inkonsistenz, die in Europa allzu oft den Einsatz für die eigenen Werte, Institutionen und qualitativen Ziele prägt.

### Eine stärkere Außenvertretung in Wirtschafts- und Finanzfragen

Um den Gewichtsverlust möglichst zu verringern und eine wichtige Rolle in der Gestaltung der globalen Finanzarchitektur und der Economic-Governance-Strukturen zurückzugewinnen bzw. zu behalten, muss die Europäische Union zwei Herausforderung meistern: Sie muss, erstens, im Inneren für Konvergenz, Kohäsion und Kohärenz des politischen Handelns sorgen, um den internationalen Herausforderungen innerlich gestärkt zu begegnen. Sie muss, zweitens, ihre bislang gerade in Wirtschafts- und Finanzfragen fragmentierte und unübersichtliche Außenvertretung stärken. Ein Grund dafür ist, dass die EU und die Eurozone in globalen Foren zunehmend an Einfluss verlieren. Die Entwicklung der G7/8 zur G20, die jüngste Reform der Stimmengewichtung im IWF und die Diskussion um die Neubesetzung des Chef-Postens reflektieren die wachsende Bedeutung der Schwellenländer in den globalen Wirtschaftsbeziehungen. Dieser Prozess dürfte sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten fortsetzen, denn die Stimmengewichtung entspricht trotz Reform noch nicht dem relativen Gewicht der Schwellenländer. Europa verliert in diesem Zuge an Gewicht.

Ein weiterer Grund für eine Konsolidierung der Außenvertretung ist die veränderte globale Agenda im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Je stärker etwa makroökonomische Themen im Rahmen der G20 thematisiert werden oder der Internationale Währungsfonds (IWF) im Rahmen der Verschuldungskrise in der Eurozone tätig ist, desto auffälliger und nachteiliger wird, dass der einheitlichen Außenvertretung der Eurozone in geldpolitischen Belangen durch die Europäische Zentralbank (EZB) keine gemeinsame Außenvertretung im Bereich von haushalts- oder wirtschaftspolitischen Themen gegenübersteht.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Siehe hierzu z. B. den Beitrag von Lorenzo Bini-Smaghi: Powerless Europe: Why is the Euro Area still a Political Dwarf? In: *International Finance*, 2/2006, 261-279; Gabriel Glöckler und Zbigniew Truchlewski: From polyphony to harmony? The external representation of EMU, in: Julia Lieb, Nicolai von Ondarza und Daniela Schwarzer: *The European Union in International Fora*, Baden-Baden 2011.

Die primärrechtliche Grundlage für eine bessere Außenvertretung der Eurozone ist mit dem Vertrag von Lissabon gelegt. Eine sinnvolle Ausgestaltung wird insbesondere von den (großen) Mitgliedsstaaten blockiert, da diese nicht auf die Vertretung nationaler Interessen in den genannten Foren verzichten möchten. Während ein gemeinsamer Sitz etwa der Eurozone im Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ein sinnvolles langfristiges Entwicklungsziel ist, sollte zur unmittelbaren Verbesserung an der strategischen Interessensabstimmung der Regierungen und einer operativen Abstimmung der Vertreter in den Institutionen und Foren weiter gearbeitet werden.

Nur wenn Europa seine Interessen besser bündelt und mit einer Stimme in der Welt spricht, wird es in der Lage sein, europäische Ideen und Interessen im bilateralen Außenverhältnis zu wichtigen Partnern wie China und den USA zu formulieren und in internationalen Foren wie dem IWF und den G20 zu vertreten. Dies setzt allerdings eine gemeinsame strategische Reflexion und eine vorausschauende Interessensabstimmung der Mitgliedsstaaten voraus. Gerade letztere ist selbst auch bei denjenigen Ländern, die ein besonders enges bilaterales Verhältnis pflegen, etwa Deutschland und Frankreich, bei weitem nicht ausreichend entwickelt. Im EU-Rahmen sind die Abstimmungsdefizite entsprechend noch höher. Doch könnten Themen wie die Regulierung der Finanzmärkte oder die Besteuerung von Finanzmarkt- und Devisentransaktionen global viel wirksamer als europäisch, geschweige denn national umgesetzt werden.

Zwei große, in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzende Handlungsfelder, auf denen Europa in den kommenden Jahren durch kluge Strategie globale Wirkung erzielen kann, sind die Klimapolitik und die Rohstoffpolitik. Bei ersterer befindet sich die multilaterale Politik der letzten 20 Jahre in einer Sackgasse. Bei letzterer wächst, zumal in Verbindung mit den Rückschlägen multilateraler Handelspolitik, die Gefahr des Protektionismus und der Ersetzung von wirtschaftlicher Logik durch ein Denken in Kategorien staatlicher Sicherheit. In der Klimapolitik hat Europa schon vor dem Klimagipfel 2009 in Kopenhagen – aber dort am sichtbarsten – viel Einfluss verloren. In der Rohstoffpolitik hat Europa bisher mit einem gemeinsamen Vorgehen noch gar nicht begonnen.

In diesen Bereichen, wie auch in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, kann Europa an Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit enorm gewinnen. Dabei darf es allerdings nicht der Illusion nachhängen, es könne vor allem auf eine Allianz des Westens bauen, wenn es der fairen Partnerschaft mit den Entwicklungsländern hohe Priorität einräumt und wenn es gegenüber den Schwellenländern eine eigenständige, am gegenseitigen Vorteil orientierte Politik verfolgt.

#### **4 Die Eurozone als Kern der EU stärken**

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise stellen die Eurozone vor immense Herausforderungen. Insbesondere seit Ausbruch der Verschuldungskrise sind im Bereich des Krisenmanagements durch die Einrichtung des Rettungsmechanismus und durch langfristige Reformen Maßnahmen ergriffen

worden, die noch vor wenigen Jahren für undenkbar galten. Trotzdem ist nach wie vor die Gefahr nicht abgewendet, dass die Eurozone auseinander bricht.

Die Verhandlungen über die Stärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung und Koordinierung dürften im Jahr 2011 mit der Verabschiedung von sechs europäischen Gesetzestexten abgeschlossen werden. Das Regelwerk muss so überarbeitet werden, dass unsolidarisches nationales Verhalten mit negativen Übertragungseffekten schwieriger wird, etwa durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die künftig verstärkte Überwachung der Wirtschaftspolitik. Allerdings besteht die Gefahr, dass bei einer zu starken Regulierung und Technokratisierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik die Opposition gegen einen zu starken Eingriff «aus Brüssel» wächst. Entscheidend ist es in der derzeitigen Integrationsphase, nationale Parlamente und auch das Europäische Parlament so weit wie möglich in die Koordinierungsprozesse einzubinden, um einen Austausch zwischen demokratisch legitimierten europäischen und nationalen Entscheidungsträgern möglichst intensiv zu gestalten und die Legitimität des Prozesses zu stärken. Langfristig mag aber aus demokratischen und legitimatorischen Erwägungen ein viel weitergehender Integrations Schritt – vielleicht auch nur für eine kleinere Gruppe von Staaten – sinnvoll erscheinen: die Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene. Das bedeutet: eine stärkere Rolle für das Europäische Parlament in Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten und einer reformierten Europäischen Kommission, die eben diesem stärker verantwortlich gegenüber ist.

Zur Vermeidung großer Krisen wird man in Zukunft weitgehend verhindern müssen, dass Risiken unternehmerischen Handelns auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Dies betrifft insbesondere den Finanzsektor. So sollte das Haftungskapital von Banken und anderen Risikobranchen deutlich aufgestockt werden. Die implizite Staatsgarantie für große Banken muss abgebaut, Bilanzierungsvorschriften angepasst, anreizkompatible Entlohnungssysteme für Manager eingeführt, Ratingagenturen und Wirtschaftsprüfer von Beratung ausgeschlossen werden.<sup>5</sup>

## Umgang mit der Verschuldungskrise

Die Immobilien- und Finanzkrise der letzten Jahre hat die öffentlichen Haushalte – teilweise auch in Ländern, die vorher als gesund galten – in akute Gefahr gebracht. Die Glaubwürdigkeit einiger Schuldner, angefangen mit Griechenland, ist aufgrund unterschiedlicher Ursachen dramatisch zurückgegangen. Um eine unkontrollierte Zahlungsunfähigkeit Griechenlands zu verhindern, die, solange die Gläubiger keine ausreichenden Abschreibungen vornehmen konnten, nicht abschätzbare Folgen auf das griechische Finanzsystem und auch auf internationale Banken und Versicherungen gehabt hätte, deckten die Mitgliedsstaaten der Eurozone zusammen mit dem IWF im Mai 2010 mit öffentlichen Geldern die

<sup>5</sup> Weitere Stabilisierungsnotwendigkeiten werden in Kapitel 5 thematisiert.

Kreditlücke. Auch Irland und Portugal mussten Hilfgelder beantragen. Verkürzt gesprochen, bedeutet dies: Die öffentliche Hand löst private Gläubiger aus.

Dieser Ansatz ergab am Anfang der Krise noch Sinn, um Zeit für eine Problemlösungsstrategie zu kaufen. Doch der Rettungsfonds in seiner derzeitigen Form kann weder eine dauerhafte noch eine gerechte Lösung sein. Der wachsende Anteil gut abgesicherter öffentlicher Gläubiger («senior creditors») an den Schulden der Krisenländer führt dazu, dass sich das Kreditausfallrisiko auf immer weniger private Gläubiger konzentriert. Das verschlechtert zunehmend und nachhaltig die Möglichkeit dieser Länder, an die Kreditmärkte zurückzukehren.

Die Diskussion darüber, wer in der Krise eigentlich wen rettet, wirft schnell die Gerechtigkeitsfrage auf. Vordergründig retten einige «Euroländer» «Griechenland» und damit «Europa». Diese rein nationale Betrachtungsweise greift aber zu kurz. In Wirklichkeit retten die Steuerzahler aller beteiligten Länder, selbst griechische, die Gläubiger griechischer Staatsanleihen, die sie nie in diesem Ausmaße hätten kaufen sollen und ansonsten abschreiben müssten. Dabei handelt es sich insbesondere um französische, deutsche, britische, schweizer und amerikanische Banken. Erst danach werden Kollateralschäden einer unkontrollierten Zahlungsunfähigkeit verhindert.

Kurz: Es steckt nicht zuletzt auch eine nationale Betrachtungsweise in der Rettungslogik; und nicht jeder, der nach Alternativen zur Fortsetzung der Rettungsschirme sucht, ist gleich ein «Europakritiker».

Verantwortbare Alternativen müssen alle Parteien angemessen in die Pflicht nehmen. Dazu muss, erstens, der Auskauf der privaten Gläubiger zum Nominalwert ihrer Anleihen, die am Markt als Ramschpapiere gehandelt werden, mittelfristig aufhören. Und es muss, zweitens, eine Beteiligung der Gläubiger im Rahmen einer Umschuldung erfolgen, solange die griechische Staatsschuld noch überwiegend in privater Hand ist. Diese Umschuldung muss die Zinslasten im öffentlichen Haushalt so absenken, dass im Zusammenspiel mit weiteren Anstrengungen zur Sanierung des staatlichen Haushalts die staatliche Nettoverschuldung deutlich reduziert wird. Drittens sollten für einen begrenzten Zeitraum weitere Mittel durch die EU – und nicht die Eurozone! – zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel könnten sich aus Vorschüssen auf zukünftige EU-Mittel zusammensetzen, ausnahmsweise ausgezahlt als *ungebundene* Zuschüsse, ergänzt durch niedrig verzinsten Mittel des bestehenden Rettungsfonds einschließlich Beiträgen der Nicht-Euroländer der EU.

Die ausgewogene Beteiligung aller würde die gemeinsame Verantwortung für das Entstehen der Krise und das gemeinsame Interesse an ihrer Lösung unterstreichen und die gegenwärtigen Beschuldigungen beenden. Das Zuschüsselement würde das gesellschaftliche Reformmoment in den Krisenländern stärken, und der absehbare zukünftige Streit über die Rückzahlung der Rettungsdarlehen könnte entschärft werden. Die Logik dieses Ansatzes wäre für Portugal und Irland in angemessener Form anzupassen.

## Krisenmechanismus und Eurobonds-Debatte

Bei der Ausgestaltung des langfristigen Krisenmechanismus sollten alle Vorschläge daraufhin geprüft werden, ob sie nicht nur künftige Verschuldungskrisen lösen, sondern auch deren Wahrscheinlichkeit verhindern helfen. Um Markterwartungen zu beruhigen und Spekulationen und Panik bei künftigen Krisen vorzubeugen, muss über den jetzt in seinen Grundzügen vereinbarten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) hinausgegangen werden. So sollte man unter anderem die Voraussetzung schaffen, Kredite im Falle von tatsächlichen Liquiditätskrisen auch präventiv-stabilisierend zu vergeben und nicht nur als *ultima ratio*.

Darüber hinaus müssen weitere Möglichkeiten geprüft werden, wie marktgetriebene Finanzkrisen möglichst unwahrscheinlich gemacht werden können. Ein sinnvoller Vorschlag ist, gemeinsam garantierte europäische Anleihen für einen Teil der Staatsverschuldung bis zu 60% des BSP einzuführen.

### **Vor- und Nachteile der Eurobonds**

Durch gemeinsam garantierte Eurobonds wäre die gemeinsame Verschuldung langfristig vor marktgetriebenen Finanzkrisen deutlich besser geschützt als bei nationalen Staatsanleihen, insbesondere dann, wenn weitere wirksame Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte ergriffen werden. Ein weiterer Vorteil würde darin liegen, dass durch die gemeinsam garantierten Eurobonds für einige Länder ein enormer Druck entstehen würde, die öffentliche Verschuldung zu reduzieren. Dies geschähe dann, wenn auf die nationale Verschuldung, die über den gemeinsamen Sockel hinausgeht, dem Risiko des Landes entsprechende Aufschläge gezahlt werden müssten. Diese Risikoaufschläge würden das gesamte Ausfallrisiko des Landes widerspiegeln und somit schnell sehr teuer werden.

Ein Nachteil aus Sicht von Ländern wie Deutschland könnte sein, dass das Zinsniveau der Eurobonds im Vergleich zu den Bundesanleihen höher ausfallen könnte. Allerdings ist zu bedenken: Bei «harter» Konditionalität (umfassende Definition der Staatsverschuldung und andere Auflagen und Bedingungen) und einer Absicherung der prioritären Bedienung dieser Schulden müsste das Zinsniveau auch aufgrund der Tiefe des Anleihenmarktes nicht zwangsläufig deutlich höher liegen. Kann die Konditionalität nicht durchgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass der Zugang zu billigen Krediten zu *Moral-Hazard-Problemen* führt. So könnte etwa der Reform- und Konsolidierungseifer sinken.

Grundsätzlich darf von Eurobonds, die einen Sockel der Staatsverschuldung abdecken, nicht die Lösung der aktuellen Krise erwartet werden. Es ist davon auszugehen, dass hoch verschuldete Länder nicht in der Lage wären, die Anleihen, die über 60% des BIPs gehen, selbst am Markt zu finanzieren.



## Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone

Eine weitere Aufgabe: die Ungleichgewichte im Euroraum rasch und dauerhaft zu senken. Diese Notwendigkeit wird im Zuge der Weiterentwicklung der Krise zusehends offenkundig. Die Ungleichgewichte werden sich wahrscheinlich nicht allein durch eine zügige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der leistungsschwachen Länder wirksam reduzieren lassen. So ist zum Beispiel im Falle Griechenlands oder Portugals eine reale Abwertung in einer Größenordnung von etwa 30% – also ein Absenken des Preisniveaus beispielsweise durch flächendeckende Lohnkürzungen – ökonomisch und politisch extrem schwierig. Die bestehende öffentliche Schuldenlast müsste zudem von einem kleineren Portemonnaie finanziert werden. Die Alternative ist allerdings ebenfalls weder politisch noch fiskalisch tragbar: die Finanzierung laufender Defizite durch andere Länder, die sich damit mittelfristig selbst übernehmen könnten. Es besteht somit die Gefahr ernsthafter politischer Kollateralschäden am europäischen Projekt, ohne dass die Ursache der Krise behoben würde.

Daher sollten die Krisenländer sowie diejenigen, die auch davon bedroht sein könnten, schnell und entschieden den Ausgleich ihrer Haushalte vollziehen. Gleichzeitig darf die Schuldenlast nicht die wirtschaftliche Erholung erdrücken – eine geordnete Umstrukturierung der Schulden sollte daher kein Tabu mehr sein. Zudem muss auf Wachstumspolitik gesetzt werden. Entscheidend ist, den Krisenländern neben Austeritätsprogrammen, also Sparsamkeit, mittelfristig auch Wachstumschancen zu eröffnen.

### Wachstumschancen eröffnen

Nur wenn Investoren einen glaubwürdigen Weg aus der Staatskrise sehen, wird Wachstum wieder eine Chance haben. Da inländisches Wachstum negativ sein wird, muss es von außen induziert werden. Daher müssen parallel zu den nötigen umfassenden Reformen der Krisenländer auch die Partner am Abbau der Ungleichgewichte mitwirken – und zwar indem sie eine wachstumsorientierte Politik im eigenen Land verfolgen. Dies ist in der Wachstumsstrategie »EU 2020« vorgesehen. Leistungsfähige Volkswirtschaften werden sich an Vorgaben – wie etwa das Drei-Prozent-Ausgabenziel bei Forschung und Entwicklung (F&E) – halten können; die hochverschuldeten Defizitländer dürften deutlich unter den Zielmarken bleiben. Sie können gerade unter den Anpassungsprogrammen keine öffentlichen Gelder und Infrastruktur bereitstellen oder private F&E-Investitionen mobilisieren. Das EU-Budget sollte daher konsequent auf die Ziele der Wachstumsstrategie ausgerichtet werden und dabei den Nachholbedarf der Peripherie berücksichtigen. Zumindest in einer Übergangsphase, in der grundlegende strukturelle Reformen durchgeführt werden und der Aufholprozess im Gange ist, brauchen Staaten mit geringerer Wettbewerbsfähigkeit mehr finanzielle Unterstützung.

Langfristig sollten die Voraussetzungen dafür optimiert werden, dass zyklische und strukturelle Ungleichgewichte in beherrschbarem Rahmen bleiben. Eine entsprechende Erweiterung des derzeit diskutierten Reformkatalogs wäre ein deutliches Zeichen an die immer skeptischer werdenden Marktakteure: dass die Regierungen den Ernst der aktuellen Lage und die Risiken für die Eurozone erkannt haben.

### Automatische Stabilisatoren für die Eurozone

Eine wegweisende, langfristige Maßnahme, die die Konvergenz in der Eurozone stärkt, wäre die Einführung automatischer Stabilisatoren, um künftig konjunkturelle Schwankungen zwischen den Mitgliedsstaaten etwas abzufedern. Ansatzpunkt könnte das EU-Budget sein: Auf der Einnahmenseite ist dies ein gewichtiges Argument für eine EU-Steuer. Auf der Ausgabenseite sollten künftige Ausgabenpolitiken die konjunkturelle Situation der Mitgliedsstaaten berücksichtigen, so dass nicht etwa Strukturfondsmittel Immobilienbooms weiter anheizen, wie im Falle Spaniens geschehen. Denkbar sind eine Streckung – oder, im Krisenfall, die Beschleunigung – der Mittelauszahlung über einen größeren bzw. kürzeren Zeitraum oder auch eine Varianz bei der Ko-Finanzierung je nach konjunktureller Situation im Mitgliedsstaat. Einen relevanten Stabilisierungseffekt hätte auch eine europäische Arbeitslosenversicherung.<sup>6</sup> Auch wenn das EU-Budget auf absehbare Zeit nicht in einem Grade erhöht wird, der einen maßgeblichen Stabilisierungseffekt erreichen ließe, so sollten dennoch Elemente mit potentieller Stabilisierungswirkung ins EU-Budget aufgenommen werden. Ihr Gewicht könnte später verstärkt werden.

## 5 Ein neuer Rahmen für den europäischen Finanzbinnenmarkt

Als direkte Konsequenz aus der Krise werden weltweit Reformmaßnahmen diskutiert und teilweise auch implementiert, die die Finanzmärkte stabilisieren sollen. Der europäische Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen hat besondere Schwächen, die aus seiner Entwicklung aus mehreren nationalen Finanzmärkten resultieren. Sie müssen zügig überwunden werden.

### Die Aufsicht verbessern

Zum einen entstand der europäische Finanzbinnenmarkt, ohne dass gleichzeitig europäische Aufsichtsstrukturen eingerichtet wurden, die in der Lage gewesen wären, den bestehenden Rechtsrahmen für grenzüberschreitend tätige Finanzdienstleister durchzusetzen und entsprechend der Marktentwicklung kontinuierlich weiterzuentwickeln. Regulierungsarbitrage und bewusst schwache Aufsichtsbehörden haben mit zum Desaster der jetzigen Krise geführt, zum

<sup>6</sup> Für Argumente für und gegen die Versicherung siehe Kapitel 8.



Schaden ganz Europas. Die neu geschaffenen europäischen Aufsichtsbehörden sind ein erster Schritt zu einer neuen Struktur – doch weitere Maßnahmen sollten folgen.

Nötig ist, erstens, ein europäisches Bankenstatut für grenzüberschreitend tätige Banken. Dieses Statut muss von der europäischen Aufsicht direkt, ohne Umweg über nationale Aufsichtsbehörden, durchgesetzt werden können. Für rein regional tätige Institute sollten nationale Bankenstatute zur Verfügung stehen. Sie sollten nationalen Aufsichtsbehörden unterliegen. Entsprechendes gilt für Bankenrestrukturierungen und Einlagensicherungs- bzw. Anlegerentschädigungssysteme.

Zweitens sollten die europäischen Aufsichtsbehörden klare Verbraucherschutzzuständigkeiten bekommen. Der Finanzbinnenmarkt wurde als einheitlicher Markt für die Anbieter entwickelt: Während es einen europäischen Pass für Finanzdienstleister gibt, stoßen Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso wie Regulierungsbehörden bei der Durchsetzung ihrer Rechte an nationale Grenzen (Equitable Life, Kunden isländischer Banken, europäische Madoff-Opfer etc.). Auch im europäischen Finanzbinnenmarkt sollten Kunden auf Augenhöhe mit den Anbietern stehen.

#### «Too big to fail»-Probleme verhindern

Drittens muss der Umgang mit dem «Too big to fail»-Problem – d.h. eine Bank ist zu groß bzw. «systemrelevant», als dass man sie pleite gehen lassen könnte – neu bewertet werden. In einem zusammenwachsenden Markt stellt sich die «Too big to fail»-Problematik zunächst weniger stark als in den einzelnen nationalen Märkten. Im nationalen Rahmen haben einzelne Institute eine implizite Staatsgarantie. Sie können damit rechnen, wegen ihrer Größe oder systemischen Bedeutung im Ernstfall gerettet zu werden. Das ist eine kostenlose Versicherung durch den Steuerzahler und verzerrt den Wettbewerb. Für den Krisenfall müssten im europäischen Finanzbinnenmarkt klare Regeln bestehen, und auch die Stabilisierungsmechanismen für diese Banken sollten europäisch geregelt sein.

Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass keine Banken entstehen, die auch für den gemeinsamen Markt so relevant werden, dass wiederum keine Insolvenz möglich ist. Somit bleibt eine konsequente Wettbewerbspolitik erforderlich, die implizite Staatshilfen konsequent unterbindet. Progressiv steigende Anforderungen an große Institute (Stichwort: «Größenbremse») müssen durchgesetzt werden. Das systemische Risiko sollte man vor allem durch eine Begrenzung des Fremdfinanzierungshebels, inklusive Eigenkapitalvorschriften, reduzieren. Über eine Deckelung der Beteiligung von Banken an anderen Kreditinstituten ist nachzudenken.

*Eine europäische Finanztransaktionssteuer kann die Verzerrungseffekte unterschiedlicher Steuersätze mildern. Sie sollte dem europäischen Haushalt zufließen, wobei den Mitgliedsstaaten ein Selbstbehalt bleibt, damit sie einen Anreiz zur Erhebung der Steuern haben.*

#### Regionale Ausgeglichenheit anstreben

Des Weiteren sollte man dafür sorgen, dass Finanzdienstleistungen überall zur Verfügung stehen. Geschieht dies nicht, verstärkt ihre Konzentration an wenigen Orten die regionalen Disparitäten im Binnenmarkt. Neben Standortfaktoren, die die Politik kaum beeinflussen kann, sind steuerliche Regelungen und Regulierungsarbitrage – d.h. Geschäfte, deren Teilnehmer von Unterschieden in regulatorischen Bestimmungen profitieren – entscheidend für die Ansiedlung von Finanzdienstleistern an bestimmten Orten. Eine europäische Finanztransaktionssteuer kann die Verzerrungseffekte unterschiedlicher Steuersätze mildern. Sie sollte dem europäischen Haushalt zufließen, wobei den Mitgliedsstaaten ein Selbstbehalt bleibt, damit sie einen Anreiz zur Erhebung der Steuern haben.

#### **6 Eine moderne Wachstumsstrategie**

Auch wenn sich einige Volkswirtschaften, zum Beispiel die deutsche oder die polnische, seit 2010 rasant entwickeln, steht Europa vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen. Die durchschnittliche Wachstumsentwicklung ist enttäuschend – mit 2% BIP-Wachstum im Durchschnitt steht der Erholungseffekt aus, der den Verlust an Wirtschaftskraft der Jahre 2008 und 2009 wettmachen könnte, als die Europäische Union von einer tiefen Rezession heimgesucht wurde. Infolge der schleppenden wirtschaftlichen Erholung stagnieren die Arbeitslosenzahlen auf hohem Niveau oder sinken nur sehr langsam. Ein enormer Anpassungsdruck lastet weiterhin auf den Staatshaushalten. Der Druck auf die Sozialsysteme ist immens und wird angesichts der schwachen demographischen Entwicklung weiter zunehmen. Das Überleben der Sozialsysteme ist nur gesichert, wenn die Mitglieder der EU auf einen Wachstumskurs zurückkommen, der es erlaubt, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und produktive Investitionen anzuregen. Wachstum ist kein Selbstzweck, sondern eine Bedingung dafür, dass die sozialen Netze in Europa überleben und die Aktivitäten des Staates (etwa in der Bildungs- oder Infrastrukturpolitik) finanziert werden können.

Die vom Europäischen Rat beschlossene Wachstumsstrategie «EU 2020» erhebt den Anspruch, aus dem Scheitern des Lissabon-Prozesses die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und eine qualitative Wachstumspolitik zu formu-

lieren, die ökologische wie soziale Ziele angemessen berücksichtigt. Mit den drei Adjektiven «smart, sustainable, inclusive» wird die Strategie zusammengefasst. Sie geht in die richtige Richtung. Doch leider sind bei der EU-2020-Strategie gute Absichten und Formelkompromisse eine unglückliche Allianz mit unzureichenden Koordinierungs- und Umsetzungsmechanismen eingegangen.

Eine klare Grundentscheidung für eine innovationsorientierte Wertschöpfungsstrategie, die sich an Rohstoffeffizienz, Energieeffizienz und Wissensökonomie ausrichtet, liegt noch nicht vor. In der Energiepolitik zeigt sich dies in nationalen und europäischen Blockaden gegen eine konsequente Förderung Erneuerbarer Energien. In der Rohstoffpolitik steht einer Effizienzstrategie noch die einseitige Fokussierung auf Fragen des internationalen Rohstoffzugangs im Weg. In der Forschungs- und Entwicklungspolitik erweist sich die Bevorzugung teurer Großprojekte wie Fusionsforschung (ITER) und Europäische Satellitennavigation (Galileo) als Innovationsbremse. In den Auseinandersetzungen um die nächste Finanzielle Vorausschau, um die künftige Ausgestaltung der Regionalpolitik, um die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und um die Nachfolgeprogramme zum 7. Forschungsrahmenplan besteht die Chance, die Weichen noch einmal neu zu stellen.

### Der Grüne New Deal

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise wird oft mit der Weltwirtschaftskrise in den 1920er- und 1930er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts verglichen. Auch damals gab es, ausgehend von einem Finanzcrash, einen tiefen Einbruch der Realwirtschaft. Dem amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt gelang es, durch ein großes Investitionsprogramm sowie mithilfe von Finanz-, Wirtschafts- und Sozialreformen in den USA einen Wendepunkt einzuleiten.

Auch heute geht es darum, mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung ein besseres Morgen möglich zu machen. Aber anders als damals kann ein solcher New Deal heute nur ein *Grüner* New Deal sein, der nicht zu Lasten, sondern zum Nutzen der Umwelt geschlossen wird; und er muss auch eine europäisch und international abgestimmte Strategie sein. Eine rein nationale Anstrengung wird angesichts der globalen Verflechtungen nicht die gewünschte Wirkung erzielen.

Mit dem Grünen New Deal können wir nachhaltige, wirtschaftliche Dynamik schaffen. Eine wirtschaftliche Dynamik, die getragen wird vom ökologischen Umbau unserer Wirtschaft, von massiven Investitionen in CO<sub>2</sub>-arme, umweltfreundliche Infrastrukturen und Technologien.

Ein solcher New Deal kann auch heute nur ein fairer, ein gerechter Deal sein. Egal ob in den Industriestaaten oder in den Schwellen- und Entwicklungsländern – die Menschen werden einen Grünen New Deal nur mittragen, wenn es dabei gerecht zugeht. Nur wenn das Recht der Entwick-

lungsländer auf eigene wirtschaftliche Entwicklung gewahrt bleibt, werden diese die Anstrengungen beim Klimaschutz unterstützen. Nur wenn hierzulande die Menschen nicht von Massenarbeitslosigkeit und Prekarisierung bedroht sind, werden sie den ökologischen Umbau bejahen, der neben vielen Chancen auch Belastungen mit sich bringt. Der Grüne New Deal ist also viel mehr als ein ökologisch-soziales Konjunkturprogramm. Er ruht auf drei Säulen.

- Die erste ist die Neuregulierung der entfesselten Finanzmärkte, damit diese nicht weiter eine Spekulationsblase nach der anderen erzeugen, sondern die Finanzierung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung sichern.
- Die zweite Säule ist der ökologisch-soziale Umbau unserer Gesellschaft, der durch massive Investitionen in Klimaschutz, Bildung und Gerechtigkeit, aber auch durch eine ökologische Industriepolitik vorangetrieben wird. Damit werden neue Arbeitsplätze geschaffen und eine neue wirtschaftliche Dynamik in Gang gesetzt.
- Die dritte Säule ist die Erneuerung des sozialen Ausgleichs – zwischen Nord und Süd ebenso wie zwischen Arm und Reich in Europa.

## 7 Ein zukunftsfähiges EU-Budget: Mut zur Prioritätensetzung

Die EU verhandelt in den nächsten zwei Jahren den ab 2014 gültigen mehrjährigen Finanzrahmen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass es keine vorbehaltlose Überprüfung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur geben wird, denn die Budgetverhandlungen werden nicht von einer Diskussion um politische Prioritäten getragen, sondern dürften von altbekannten Interessensgegensätzen geprägt sein. Die Nettoempfänger berufen sich – ganz besonders in Krisenzeiten – auf innergemeinschaftliche Solidarität, um die größten Ausgabenblöcke – die Gemeinsame Agrar- und die Kohäsionspolitik – möglichst unverändert fortzuführen. Umgekehrt haben fünf der Nettozahler bereits gefordert, das EU-Budget von jetzt etwa 1,2 auf 1,0% des gemeinschaftlichen Volkseinkommens zu reduzieren.<sup>7</sup> Als Beweis ihrer Solidarität verweisen sie auf die Kredite und Garantien im Zuge der Verschuldungskrise.

Zur Vermittlung des gemeinsamen Handlungsbedarfes reicht es nicht mehr, Zuständigkeiten der EU allein rechtlich durch einmalige Souveränitätsübertragungen zu begründen, die oft Jahrzehnte zurück liegen. Ein zukunftsgerichteter Ansatz wäre eine offene Diskussion über die Frage, in welchen Bereichen die Europäische Union aus Sicht aller Bürgerinnen und Bürger einen Mehrwert hat – und wo es einen länderübergreifenden gesellschaftlichen Konsens gibt. Es

<sup>7</sup> Dies waren die Regierungschefs aus Großbritannien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Finnland.

gilt also die politischen Prioritäten der EU zu überprüfen, auch in den Bereichen der Agrar- und Strukturpolitik, die zusammen noch immer mehr als 75% der Gesamtausgaben ausmachen.

Die Diskussion um gemeinsame politische Prioritäten ist schwierig, weil sie sich in einem Umfeld heterogener nationaler Öffentlichkeiten vollziehen muss. Außerdem haben nur wenige europäische Entscheidungsträger das Potential, transnational in Debatten mitzuwirken. Der Heterogenität der Mitgliedsstaaten steht allerdings ein gemeinsames Betroffen-Sein von Entscheidungen mit über-nationaler oder globaler Bedeutung gegenüber: Schuldenkrise, Bankenregulierung, Afghanistan, Palästina und Fukushima stehen beispielhaft hierfür. Diese Zusammenhänge müssen ebenso betont werden wie die Einspareffekte gemeinsamen Handelns.

In Zeiten knapper Kassen und insbesondere in der Verschuldungskrise ist die Zahlungsbereitschaft vieler Regierungen im Vergleich zu früheren Verhandlungen um den Europäischen Finanzrahmen allerdings noch einmal deutlich gesunken. Zahlungen ins EU-Budget werden mit dem Verweis auf nationale Sparzwänge delegitimiert. Von Fall zu Fall muss überprüft werden, ob nicht genau das Gegenteil zutrifft: Gemeinsames europäisches Handeln kann in vielen Fällen zu mehr Effektivität bei geringerem Mitteleinsatz führen. Wo dies nicht so ist und keine anderen, übergeordneten Ziele für ein Engagement der EU sprechen, sollten Gemeinschaftspolitiken in der Tat zurückgeschraubt werden.

### Prioritäre Ziele europäischen Handelns

Gerade bei der Übertragung von Verantwortlichkeiten auf eine über die Mitgliedsstaaten hinausgehende Ebene bedarf es robuster, allgemeinverständlicher Erklärungen, die in den verschiedenen Öffentlichkeiten ausreichende legitimatorische Kraft entfalten müssen. Für ein gegebenes Problem ist daher die Politikebene auf der Basis des Betroffen-Seins zu wählen – vor allem dann, wenn dem politischen Handlungsbedarf nicht subsidiär, also auf der nächst tieferen Handlungsebene, entsprochen werden kann. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit gelten: Die Beweislast gehört auf die höhere Ebene. Die Europäische Union muss besser als bisher den Mehrwert ihres Handelns gegenüber niedrigeren Ebenen erklären.

#### **Das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 EU-Vertrag):**

«In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.»

Es lassen sich drei prioritäre Ziele staatlichen Handelns identifizieren, die sich auf die EU übertragen lassen. An erster Stelle steht die *Absicherung der Lebensbedingungen und Ressourcen vor äußerer Bedrohung*. Hierunter fallen die wichtigsten Aspekte der Außen-, Sicherheits- und Umweltpolitiken. Sofern diese Aufgaben über die einzelnen Mitgliedsstaaten hinausweisen, stellt sich die Frage, ob dies im Rahmen einer europäischen, der transatlantischen oder einer Sicherheitsarchitektur im Rahmen der UN zu gewährleisten ist. Umweltfragen fallen in diese Kategorie, wenn es sich um die Verhinderung negativer externer Effekte und Ressourcenraubbau handelt. Der Reaktorunfall in Japan hat die kontinentalen, vielleicht globalen Risiken nationaler Energiepolitiken wieder in Erinnerung gerufen. In beiden Fällen, der Sicherheits- und der Umweltpolitik, ist eine Verpflichtung zur Beteiligung für alle Betroffenen legitim. Solange die UN (noch) nicht umfassend handlungsfähig ist, fällt diese Aufgabe der nächst niedrigeren Ebene – in unserem Fall der EU – zu.

An zweiter Stelle steht die *Schaffung gemeinsamer Vorteile*, etwa durch den Zusammenschluss im europäischen Binnenmarkt oder durch die Förderung gemeinsamer öffentlicher Güter wie z.B. die grenzüberschreitende Infrastruktur. Auch von Bedeutung wären Einsparungen und Effizienzgewinne durch die Bündelung von Aktivitäten, etwa in der Forschungsförderung, bei der gemeinsamen Erhebung von Steuern auf besonders mobile Faktoren oder durch den Europäischen Auswärtigen Dienst. Auch die gemeinsame Währung und alle daraus folgenden politischen Notwendigkeiten fallen in diese Kategorie.

Die dritte, in diesem idealtypischen Modell am schwächsten motivierte und daher größte Sensibilität erfordern Gruppe von Politiken zielt auf eine *Umverteilung zugunsten einzelner Mitgliedsstaaten, Regionen oder Gruppen* ab. Das Ziel: europäische Kohäsion. Hierbei geht es nicht um eine Kompensation von etwaigen «Handelsnachteilen» durch die Integration in den Binnenmarkt. Europäischer Mehrwert wird darin gesehen, allen Bürgerinnen und Bürgern im Binnenmarkt faire wirtschaftliche Chancen zu geben. Im EU-Budget entfallen über drei Viertel des EU-Budgets auf Umverteilungszwecke, die nicht aus der Marktintegration herzuleiten sind: 36% für die Kohäsionspolitik, 40% für die Agrarpolitik.

Die besondere Stellung des europäischen Haushaltes gebietet es, das Ausgeglichenheitsgebot beizubehalten. Die Europäische Kommission hat die Ausweitung von Garantien des europäischen Haushaltes an die Europäische Investitionsbank für Projektbonds für Infrastrukturvorhaben und andere Wachstumsanreize vorgeschlagen. Sie sollten so strukturiert werden, dass die unternehmerischen Risiken – wirtschaftliche wie politische – auf insbesondere private Geber oder andere öffentliche Stellen ausgelagert werden.



## Die Einnahmenseite des EU-Budgets

Auch die Finanzierung des EU-Budgets sollte auf die Frage hin überprüft werden, ob es Einnahmequellen mit einem größeren europäischen Mehrwert und besserer Lenkungs- und Gerechtigkeitsfunktion gibt. Bisher wird der EU-Haushalt überwiegend durch Beiträge der Mitgliedsstaaten finanziert, die sich an ihrer Wirtschaftskraft bemessen. Dies bedeutet für die europäische Haushaltsbehörde die unerhörte Bequemlichkeit, nur über Ausgaben, nicht aber über Einnahmen beschließen zu müssen. Dieses Problem lässt sich nicht im Rahmen der mehrjährigen Haushaltsplanung lösen, aber die Bürgerinnen und Bürger brauchen auch ohne Vertragsänderung mehr Transparenz darüber, welche Mittel zur Finanzierung der europäischen Aufgaben bereitgestellt werden, denn hierüber gibt es ja viele, meist falsche Spekulationen.

Zudem ist die EU schon längst kein Club mit lockeren Bindungen mehr, sondern die Ergänzung mehrstufiger Staatlichkeit durch die europäische Ebene. Ziele wie die Umsetzung des Verschmutzerprinzips bei Umweltpolitiken mit grenzüberschreitender Dimension werden zum Beispiel oft angemessener durch Abgaben und Steuern angestrebt. So soll gemäß der EU-Agenda 2020 die Steuerbasis weiter vom Faktor Arbeit zum Faktor Umwelt verlagert werden.

Neue Finanzierungsquellen für das EU-Budget bedeuten nicht automatisch eine Übertragung von Steuerhoheit auf die EU und auch nicht eine Ausweitung des EU-Haushaltes: Da der Gesamthaushalt bei rund 1,2% des Volkseinkommens gekappt ist, können die alten, nationalen Beiträge einfach durch die neu erschlossenen Einnahmequellen ersetzt werden. Die frei werdenden Mittel würden bei den Mitgliedsstaaten bleiben.

Ein europäischer Mehrwert entstünde insbesondere durch lenkungsmotivierte Belastungen grenzüberschreitender unerwünschter Effekte, z.B. den CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Auch Steuern, die zur Erreichung ihrer Vermeidungseffekte auf nationaler Ebene nur gemeinsam mit anderen Ländern erhoben werden könnten, sollten eben darum auch europäisch erhoben werden, beispielsweise Finanzsektorsteuern. In beiden Fällen gilt: Würde man diese Steuern lediglich koordiniert auf europäischer Ebene einführen, ohne die Einnahmen zu vergemeinschaften, würde es wahrscheinlich zu erheblichen Aufkommensungerechtigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten kommen. Auch die nationalen Anreize für eine effektive Erhebung und Kontrolle könnten sehr unterschiedlich ausfallen.

Umweltabgaben erscheinen als besonders geeignete Einnahmequelle. Vor allem eine Flugwegemaut stellt den Prototyp einer europäischen Lenkungsabgabe dar. Jedoch: Wo sie, wie in Deutschland, auf nationaler Ebene erhoben wird, bleibt ihr fiskalischer Effekt zwar positiv, sie schafft aber auch Ausweichereffekte, die einen Teil sowohl der gewünschten ökologischen wie der fiskalischen Ergebnisse wieder mindern. Die Kosten der Flugwegemaut könnten leicht auf Flugtickets umgelegt und auf ihnen ausgewiesen werden. Auch die getrennte Ausweisung eines EU-Anteils an der Mehrwertsteuer würde die Transparenz erhöhen: Auf jeder Quittung würde der Anteil der EU-Mehrwertsteuer getrennt

vom nationalen Anteil ausgewiesen. Allein ca. 2 Prozentpunkte des europäischen Mehrwertsteueraufkommens könnten einen großen Teil des Haushaltes abdecken. Allerdings bleibt sie ohne Lenkungswirkung. Die Lenkungswirkung einer nationalen Finanzsektorsteuer ist umstritten; europäischen Mehrwert erhalte sie durch die Reduzierung des innergemeinschaftlichen Steuerwettbewerbs.

## **Das EU-Budget**

### **Mögliche Finanzierungsquellen jenseits des Nationaleinkommens**

1. Die **CO<sub>2</sub>-Steuer** – die Mitgliedsstaaten könnten damit rund 40 Milliarden Euro zusätzlich einnehmen, also ca. ein Drittel des EU-Budgets.
2. Mit einer **Flugticketabgabe** wird der Abflug aus einem EU-Staat finanziell belastet. Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Österreich und Irland haben bereits eine solche Abgabe eingeführt. Als Alternative kommen eine **Besteuerung der Flugtreibstoffe** in Frage oder eine **Flugwegemaut**. Bisher besteuern so lediglich die Niederlande und – außerhalb der EU – Norwegen ihre Inlandsflüge.
3. Der **Energieverbrauch des Schiffsverkehrs** sollte entsprechend ebenfalls einer Besteuerung, oder – administrativ leichter handhabbar und weniger anfällig für Ausweichreaktionen – einer Schiffswegemaut unterworfen werden.
4. Eine **Kernbrennstoffelementesteuer** ist eine weitere Steuerbasis, die zudem fairerweise einen geringen Beitrag erbringen würde, um die grenzüberschreitenden Risiken, die mit der Nutzung der Atomenergie verbunden sind, etwas auszugleichen. Bisher gibt es diese als am Energieverbrauch orientierte Abgabe nur in Deutschland und als pauschal an der Leistungskapazität orientierte Abgabe auch in Schweden. In den Niederlanden gab es sie bis vor kurzem.
5. Die Einnahmen aus einer stärkeren **Versteigerung von Emissionsrechten** im Rahmen des EU-Emissionshandels könnten ebenfalls teilweise in den EU-Haushalt fließen.
6. Eine **Finanztransaktionssteuer** sollte auf finanzielle Transaktionen erhoben werden. Einige Staaten haben mit einer Bankenabgabe bereits einen ersten Schritt in diese Richtung eingeführt.
7. Eine **Rohstoffabgabe** auf alle geförderten oder importierten Rohstoffe könnte in einem ersten Schritt auf die abiotischen Rohstoffe erhoben werden.



## 8 Europäische Sozialpolitik zwischen Subsidiarität und europäischer Solidarität

Das Thema «Soziales Europa» trifft den Kern der Identität der Europäischen Union. Die Volksabstimmungen über die Europäischen Verträge in Frankreich und den Niederlanden und auch Umfragen zeigen, dass die EU tendenziell nicht als Schutz gegen die Auswirkungen der Globalisierung gesehen, sondern vielmehr als Verstärker der globalen Wettbewerbslogik abgestempelt wird. Wird die EU als Bedrohung für soziale Errungenschaften wahrgenommen, gerät das Bekenntnis zum europäischen Integrationsprojekt in Gefahr. Eine weitere Erosion der Unterstützung und Zustimmung stellt für die EU eine nicht zu unterschätzende Gefahr dar. Die Zustimmung der Bürger zu dem Ziel eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker hängt entscheidend davon ab, ob sich die EU glaubhaft sozialem und ökologischem Fortschritt verpflichtet. Deshalb sollte die Frage des sozialen – und ökologischen – Fortschritts nicht am Rande, sondern im Zentrum des europäischen Integrationsprozesses stehen.

### Hürden auf dem Weg zu einer europäischen Sozialpolitik

Seit den Römischen Verträgen wurde die schnell voranschreitende und tief greifende wirtschaftliche Integration nicht von ebenso starken sozialpolitischen Integrationsschritten begleitet. Verteilungs- und Umverteilungspolitiken, die Kernbereiche der Sozialpolitik, sind für die EU unzugängliches Terrain geblieben, sieht man von eher bescheidenen Versuchen der sanften und unverbindlichen Koordinierung der Sozial- und Beschäftigungspolitiken und einigen durchaus wichtigen Maßnahmen im Bereich des Arbeitsrechts ab. Insbesondere die Gründung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat eine Schiefelage geschaffen, und die nationalen Sozialstaaten unter erheblichen Wettbewerbsdruck gesetzt.

Die Hürden einer Vergemeinschaftung der sozialpolitischen Kernbereiche, die Regulierung von Arbeit und sozialen Rechten, sind hoch. Viele Bereiche sind sogar vertraglich von einer Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene ausgenommen. Eine Einigung auf gemeinsame Standards scheitert meist an kulturellen, ökonomischen und sozialstrukturellen Unterschieden zwischen den Mitgliedsländern. Diese Unterschiede haben durch die Osterweiterungen noch zugenommen. Die neuen Mitgliedsländer sind darauf angewiesen, ihre Lohnkostenvorteile auszuspielen – was den innereuropäischen Standortwettbewerb erheblich verstärkt.

### Dilemmata einer europäischen Sozialpolitik

Der sozialpolitische Handlungsbedarf hat sich nach der Osterweiterung und infolge der Finanzkrise erhöht. Die Entscheidungskompetenz und -fähigkeit

hat hingegen nicht entsprechend zugenommen. Sozialpolitik ist zweifelsohne der Kitt, der Gesellschaften zusammenhält und ihre Anpassungsfähigkeit gegenüber neuen Anforderungen gewährleistet. Dies geschieht bislang eher auf nationaler, als auf europäischer Ebene. Sozialpolitik gehört zu den wenigen Politikfeldern, in denen die Regierungen der Mitgliedsstaaten noch weitreichende Gestaltungskompetenzen besitzen, die sie als Loyalitäts- und Legitimationsressource nutzen können. So wünschenswert auf den ersten Blick eine starke, ausgebaute europäische Sozialpolitik erscheint, so deutlich sind die Grenzen des politisch Machbaren.

### Positive Integrationsschritte

Und doch wurden in den letzten drei Jahrzehnten immer wieder positive sozial-regulative Integrationsschritte vollzogen, die über die Harmonisierungserfordernisse des Binnenmarktes hinausgehen. EU-Vorschriften in den Bereichen Arbeitszeit, Elternzeit, Antidiskriminierung, Teilzeitarbeit, Information über arbeitsvertragliche Bedingungen sowie Schutz von jugendlichen und schwangeren Arbeitskräften haben auch in Deutschland zu einer Stärkung der Arbeitnehmerrechte geführt.

### Die Rolle des EuGH

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat den Arbeitnehmerschutz in seiner Rechtsprechung insbesondere im Bereich Antidiskriminierung noch weiter gestärkt. Das Gericht steht indes in der Kritik, denn es hat sich in jüngster Zeit – insbesondere bei der Auslegung der Dienstleistungsfreiheit – auf Gebiete wie das Arbeits-, Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht vorgewagt, die durch die europäische Vertragsgrundlage nur schwach bis gar nicht gedeckt sind. National abgesicherte Domänen tarifrechtlicher und gewerkschaftlicher Aktivitäten, aber auch Fragen der Daseinsvorsorge sind durch den EuGH den EU-Marktfreiheiten untergeordnet worden. Daher wird dem Gericht vorgeworfen, mit seinen Urteilen einseitig die liberalen Tendenzen des Europäischen Integrationsprozesses zu stärken.

### Der Sozialstaat vor der Zerreißprobe

Der Sozialstaat gerät in seinen Kernfunktionen auch deshalb in eine Zerreißprobe, da die Mitgliedsregierungen angesichts enormer interner und externer Anpassungszwänge ihre traditionellen Instrumente zum Schutz Benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen *nicht mehr* einsetzen können, die EU indes in diesem Bereich *noch nicht* über regulative Kompetenz und Mittel verfügt. Dieses Dilemma wird politisch nicht thematisiert, solange sich die Akteure auf europä-

ischer Ebene, also vor allem die nationalen Regierungen, selbst unter Druck sehen, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft zu steigern, ohne die Möglichkeit und Notwendigkeit der gemeinschaftlichen Risikobegrenzung und Risikoteilung zu erkennen. Das Paradox besteht darin, dass die Mitgliedsregierungen umso mehr sozialpolitische Gestaltungsmacht einbüßen, je heftiger sie sich an ihre Restsouveränität auf dem Gebiet der Sozialpolitik klammern und sich einer Befassung mit sozialstaatlichen Grundfragen auf EU-Ebene verweigern.

Allein auf eine Wiederinstandsetzung des Sozialstaates auf nationaler Ebene zu setzen ist angesichts eines gemeinsamen Marktes nicht praktikabel. Wie die Europäische Staatsbürgerschaft in eine «Europäische Sozialstaatsbürgerschaft» münden kann und in welcher Verantwortungsteilung die mitgliedsstaatliche und die europäische Ebene im gesamteuropäischen Sozialrechts- und Sozialpolitikverbund tatsächlich stehen sollen, kann nur in einer breiten demokratischen Verständigungsdebatte der Bürgerinnen und Bürger geklärt werden.

### Sozialpolitische Herausforderungen für die EU

Um die Akzeptanz und Legitimation der Integration zu verbessern, müssen wirtschaftliche und soziale Rechte besser ins Gleichgewicht gebracht werden. Hier geht es um ein doppeltes Ausbalancieren zwischen Wirtschaft und Sozialem auf der horizontalen Ebene der europäischen Politikfelder und auf der vertikalen Ebene zwischen dem starken Marktschaffungsmandat der EU und der begrenzten Kapazität der Mitgliedsstaaten zur Marktähmung. Zwar eröffnet der Vertrag von Lissabon kaum Möglichkeiten für eine Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen, doch hat er einige neue Hebel zur Förderung des sozialen Europas eingeführt. Ob sich eine solche Neugewichtung der sozialen und wirtschaftlichen Ziele tatsächlich auf das Recht und die Politik der Union auswirken werden, hängt in vielen Fällen entscheidend von der zukünftigen Rechtsprechung des EuGH ab. Um zu verhindern, dass diese Rechtsprechung aufgrund der herausragenden Stellung des Binnenmarktes im Vertrag wesentliche Grundzüge des nationalen Sozialrechts auch in Zukunft in Frage stellt, müssen auf die derzeitigen Grauzonen politische Antworten gegeben werden. Dies betrifft etwa die Stellung und den Stellenwert der Daseinsvorsorge oder das Verhältnis von EU-Wettbewerbsrecht und nationalen Institutionen der Sozialpolitik.

Der EU-Ebene, insbesondere dem Europäischen Parlament, sollte künftig eine wichtigere Rolle dabei zukommen, die nationalen sozialpolitischen Debatten zu transnationalisieren und enger miteinander in Beziehung zu setzen, um die in den nationalen Strukturen, Pfaden und Befindlichkeiten gefangenen Debatten aus ihrer Selbstbezüglichkeit zu lösen und stärker für die Frage nach gemeinsamen europäischen Zielen und Problemlösungen zu öffnen. Zwar ist die Heterogenität der nationalstaatlichen Strukturen, Organisationen und Politiken groß, jedoch kann und sollte die EU als Bühne für neue Politiken, Diskurse und Ideen über eine gemeinsame nachhaltige Sozialstaatlichkeit des 21. Jahrhun-

derts stärker genutzt werden. Dies muss nicht unmittelbar in neue europäische Politiken und Kompetenzübertragungen münden, sondern kann bspw. auch eine engere Koordinierung und Zielausrichtung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik auf EU-Ebene zur Folge haben, im Zuge derer sich die Sozialsysteme angleichen oder mit Blick auf neue Herausforderungen orientieren könnten.

### Verstärkte Zusammenarbeit als Ausweg

Angesichts des Status Quo, der den Mitgliedsstaaten ein Vetorecht für entscheidende Fragen einräumt, bietet sich der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit als *pragmatischer* Weg zur Vertiefung ausgewählter Aspekte der Sozial- und Steuerpolitik an, indem er Staatengruppen eine Vertiefung erlaubt, ohne andere hiervon auszuschließen. Eine solche über die bloße Koordinierung hinausgehende Politik ist nicht nur notwendig, um die Systeme sozialer Sicherheit besser auf die Erfordernisse einer höheren Binnenmarktmobilität abzustimmen, sondern auch um den EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Union als einen zusammenhängenden Sozial(rechts)raum stärker erfahr- und nutzbar zu machen. All dies gilt vor allem mit Blick auf die insbesondere von Wanderarbeitern in anderen Mitgliedsländern erworbenen sozialen Ansprüche.

### Mindeststandards

Da eine vollständige Vereinheitlichung der Sozialsysteme auf absehbare Zeit kaum möglich sein wird, sollte auf das Instrument der Mindeststandards zurückgegriffen werden. Etwa im Bereich der Löhne oder der sozialen (Mindest-)Sicherungsleistungen, aber auch im Arbeitsrecht, könnten diese verhindern, dass soziale Standards in den Sog des Standortwettbewerbs geraten und nach unten angeglichen werden. Sogenannte intelligente Korridorlösungen<sup>8</sup> überlassen den Mitgliedsstaaten die genaue Ausgestaltung und die Umsetzungsverantwortung der Vorgaben. Sie schließen naturgemäß die Einführung höherer Standards in einzelnen Staaten oder Staatengruppen nicht aus.

### Neue Leitlinien und Indikatoren

Nur auf EU-Ebene können im Rahmen einer positiven Integration künftig jene kollektiven Güter entstehen, die Voraussetzungen von Lebensqualität und ökologischer Nachhaltigkeit sind. Hier liegt der besondere europäische Mehrwert. Dafür sind *neue Indikatoren* für die Berechnung des Wirtschaftswachstums erforderlich, die uns Informationen zu den beiden wichtigsten Entwicklungen unserer Gesellschaften verschaffen können: das natürliche Vermögen und die soziale Lage.

<sup>8</sup> Diese wurden in den frühen 1990er-Jahren von K. Busch, M. Dispersyn und P. van der Vorst angedacht.

## Ein stabiler makro-ökonomischer Kontext

Die Zukunft des Sozialstaates in der Wirtschafts- und Währungsunion hängt auch entscheidend von der Stabilisierung der Makroökonomie ab. Hierbei ist die Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken entscheidend: Ohne sie schränkt die freie Mobilität des Kapitals, d.h. des mobilsten Produktionsfaktors, die Fähigkeit der Regierungen zur Bewältigung der sozialen Risiken empfindlich ein. In diesem Zusammenhang sollten Instrumente der makroökonomischen Stabilisierung geprüft werden, die auf europäischer Ebene, insbesondere im gemeinsamen Währungsraum, wirken können. Neben Instrumenten, die sich im EU-Budget verankern ließen (siehe oben!), sollte auch über eine gemeinsame europäische Basisarbeitslosenversicherung nachgedacht werden. So könnte ein Teil der derzeitigen nationalen Arbeitslosenbeiträge in einen europäischen Topf fließen, aus dem im Falle von Arbeitslosigkeit jedem EU-Bürger für ein Jahr 50% des letzten Einkommens als Absicherung ausgezahlt würden. Diesen Grundbetrag stocken die Mitgliedsstaaten je nach nationalem Recht auf und würden so ihre nationalen Besonderheiten beibehalten.

### **Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung**

Ein Vorteil der Basisarbeitslosenversicherung läge in ihrer Stabilisierungswirkung, da sich wirtschaftliche Auf- und Abschwünge über die Mitgliedsstaaten unterschiedlich verteilen. So schwände die Gefahr, dass die Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsstaaten selber prozyklisch ausgestaltet wird, Abschwungtrends verstärkt werden und das Anspruchsniveau sozialer Sicherung zum Gegenstand politischer Opportunitäten wird.

Auch für Länder mit tendenziell niedriger Arbeitslosigkeit kann die Versicherung konjunkturbedingt greifen. So wäre Deutschland in der Phase niedrigen Wachstums 2003/4, in der es als «Sick man of Europe» verunglimpft wurde, selbst in den Genuss von Transfers gekommen. Damit wäre der Abschwung sicherlich kürzer und die strukturelle Anpassung weniger schmerzvoll ausgefallen.

Eine solche Umverteilung kann allerdings Akzeptanzprobleme bei den Gebern hervorrufen. Leicht kann sich der Vorwurf eines sozialen Trittbrettfahrens in der EU breit machen. Daher ist es wichtig, die Bezugsdauer von vorneherein so zu begrenzen: Es sollte nur konjunkturelle Arbeitslosigkeit abgedeckt werden, damit nicht die Anreize für die Arbeitslosen schwinden, sich wieder aktiv in den Arbeitsmarkt einzubringen.

## Europäisierung des Sozialschutzes

Ein weiterer Handlungsbedarf leitet sich aus den sozialen Ungleichheiten und den unterschiedlichen Lebensbedingungen und Versorgungsniveaus innerhalb

der Europäischen Union ab. Dies gilt insbesondere für die Armutsbekämpfung und die Gesundheitsversorgung. Eine Voraussetzung für europäisches Handeln ist in diesen Bereichen ein größeres Zusammengehörigkeitsgefühl und die Bereitschaft für konkrete Unterstützungsprojekte jenseits akuter Krisensituationen. In diesem Zusammenhang präzisiert der Lissabonner Vertrag (Art. 14 AUEV) den Stellenwert, den die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einnehmen sowie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts. Eine Rahmenrichtlinie zur Festlegung allgemeiner Grundsätze für die Erbringung dieser allgemeinen Dienste von sozialem Interesse wäre notwendig.

### **Familienpolitik: Zwischen Gleichberechtigungs- und Effizienzdenken**

Die Familienpolitik gewinnt an der Schnittstelle von Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Armuts- und Fiskalpolitik an Bedeutung. Leitbild der EU-Familienpolitik ist die Annahme, dass jeder Erwachsene, der oder die gesundheitlich dazu in der Lage ist, für seine/ihre Existenzsicherung verantwortlich ist. Diese eng an Effizienzkriterien des Arbeitsmarktes definierten Leitvorstellungen sind ambivalent. Einerseits knüpfen sie an eine erfolgreiche EU-Gleichstellungspolitik an, die sich auf den *acquis communautaire* berufen kann und die Geschlechterarrangements in den Mitgliedsländern nachhaltig prägt. Mit den zahlreichen Aktionsprogrammen für Chancengleichheit und durch das Engagement des Europäischen Parlaments fördert die EU die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, den Ausbau von Netzwerkstrukturen und die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Mit dem Instrument des Gender Mainstreaming lässt sich – falls der politische Wille vorhanden ist – die Dimension der Chancengleichheit von Frauen und Männern in alle gesellschaftlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Politikfelder einbeziehen. Andererseits ist die EU-Gleichstellungspolitik eng mit der globalen Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Geschlechtergleichheit und Familienpolitik sind auch mit ökonomischen Interessen nach Effizienzsteigerung und Ausschöpfen von Ressourcen, der Beschäftigungsfähigkeit und beruflichen Mobilität im Binnenmarkt verknüpft. Der Aspekt der Fürsorge spielt demgegenüber eine lediglich untergeordnete Rolle.

Es ist deshalb eine Zukunftsaufgabe, die Gleichstellungs- und Familienpolitik neu zu justieren und dabei soziale und fürsorgliche Aspekte mit dem Streben nach Autonomie und wirtschaftlichen Interessen zu verbinden. Wenn der EU dies gelingt, könnte sie als Garant für Chancengleichheit eine Vorreiterrolle einnehmen, die sie mithilfe von entsprechenden Richtlinien und gezieltem Monitoring gegenüber den Mitgliedsstaaten aktiv wahrnehmen sollte.

Die künftige Sozialpolitik der EU kann sich nur in einem Spannungsfeld aus Selbstbeschränkung und Kompetenzerweiterung fortentwickeln: Selbstbeschränkung in den Bereichen, in denen die Mitgliedsstaaten verantwortlich für eine Politik des Beschützens und des sozialen Ausgleichs sind; und Kompetenzerweiterung in den Bereichen, in denen die EU einen sozial- und integrationspolitischen Mehrwert liefern kann, der das Zusammenwachsen und die innere Kohärenz der EU befördert. Ohne eine solche Dialektik stehen Zukunftsfähigkeit und Akzeptanz des europäischen Projekts selbst auf dem Spiel.

## 9 Fazit

Paradoxerweise braucht die EU gerade in den jetzigen Zeiten schwacher Solidaritätsgefühle mehr konkrete Solidarität. Mehr institutionalisierte, also verbindlich versprochene und gelebte Solidarität ist eine Überlebensgrundlage des Euro und eine Voraussetzung, EU-weit Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Innere Solidarität, die Wandlungs- und Anpassungsprozesse beschleunigt statt verzögert, ist Grundvoraussetzung der europäischen Selbstbehauptung in der Weltwirtschaft. Eine stabile Wirtschaftslage und sozialpolitische Begleitung von Anpassungsprozessen ist eine Voraussetzung dafür, die politische und individuelle Solidaritätsbereitschaft in der Europäischen Union zu erhöhen.

*In vielen Bereichen, insbesondere in der Währungsunion unter dem Druck der Finanzmärkte oder auch im globalen Kontext in Anbetracht der rasanten Strukturumbrüche, hat politisches Zaudern und mangelnde Kooperationsbereitschaft einen zunehmend hohen Preis.*

An vielen Stellen der hier vorgestellten Überlegungen ist deutlich geworden: Gut 20 Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts, sechs Jahre nach der EU-Osterweiterung und insbesondere unter dem Druck der Wirtschafts-, Finanz- und Verschuldungskrise müssen Grundsatzfragen neu gestellt werden. In den vergangenen zwei Jahren unterlag insbesondere die Eurozone relevanten Integrationsdynamiken. Doch erscheinen die bisherigen Fortschritte eher punktuell und folgen keinem überzeugenden Gesamtbild einer zukunftstauglichen und nachhaltigen EU.

Die Verschuldungskrise, die mehrere Eurozonen-Staaten und damit die gemeinsame Währung im Kern erschüttert, hat deutlich gemacht, dass sich die EU grundlegenden Diskussionen stellen muss. Dies betrifft beispielsweise das Verhältnis von Staat und Markt, die Frage sozialpolitischer Initiativen, die zunehmend wichtig werden, die Frage nach einer zukunftsfähigen und legitimen



Gestaltung des EU-Budgets und – Politikfeld übergreifend – die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen nationaler, europäischer und (in manchen Feldern) globaler Ebene. Richtungsentscheidungen in diesen Bereichen sollten nicht hinter verschlossenen Türen in intransparenten Prozessen gefällt werden. Geschieht dies, eröffnet sich der zunehmend skeptischeren Bevölkerung kein Blick auf eine von Gestaltungswillen getragene Vorstellung einer wünschenswerten EU von morgen. Eine Chance, für Europa zu mobilisieren, wird auch dann verpasst, wenn die Kosten des Nicht-Handelns und der Preis nationaler Alleingänge nicht klar beziffert werden. In vielen Bereichen, insbesondere in der Währungsunion unter dem Druck der Finanzmärkte oder auch im globalen Kontext in Anbetracht der rasanten Strukturumbrüche, hat politisches Zaudern und mangelnde Kooperationsbereitschaft einen zunehmend hohen Preis.

All dies sind keine Argumente für einen blinden Reflex nach mehr Europa. Im Gegenteil: Nationale Befindlichkeiten und Integrationsvorbehalte müssen ernst genommen werden und in europäischen Diskursen ihren Stellenwert haben. Sie fordern die Akteure der Europadebatte heraus, denn ein Mehr an Integration braucht überzeugende Argumente und Kriterien, nach denen Kosten und Nutzen bemessen und deutlich gemacht werden. Der europäische Mehrwert etwa der ausgabenintensiven Politiken muss belegbar sein, sonst erodiert die Legitimität des gemeinsamen Handelns. Entscheidend ist, die Debatten um diesen Mehrwert und die Frage, welche Bereiche eher wieder auf die nationale Ebene transferiert werden sollten, grenzüberschreitend zu fällen. Besonders gefragt sind hier die europäischen politischen Parteienverbände, aber auch nationale Politiker, die ihre Verantwortung für eine Stärkung Europas im globalen Strukturwandel wahrnehmen sollten.

In einigen Bereichen, etwa bei der Reform der Eurozone, stößt der Integrationsprozess in eine kritische Phase vor. Abgesehen vom dauerhaften Europäischen Stabilisierungsmechanismus, orientieren sich die derzeitigen Vorschläge zur Reform der Mechanismen zur Koordinierung und Überwachung nationaler Politiken an Instrumenten, die wenig erfolgreich waren. Sollte sich durch die derzeit verhandelten Lösungen die aktuelle Krise nicht beilegen und eine künftige nicht verhindern lassen, dann stellt sich mit großer Wahrscheinlichkeit die grundlegende Frage nach der EU als politischer Union, in der die gemeinsamen Politiken insbesondere im Euroraum auf eine gemeinsame demokratische Grundlage gestellt werden. Andernfalls nähme sie es hin, dass wachsende EU-Skepsis schrittweise die gemeinsamen Erfolge gefährdet. Und dies wäre zum Nachteil aller Bürgerinnen und Bürger Europas.