

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several larger red dots scattered throughout, primarily in the left and right margins.

Ausbau oder Rückbau der europäischen Integration?

Barrieren und Pfade einer demokratischen und sozialen Integrationsvertiefung

HANS-WOLFGANG PLATZER

Dezember 2013

- Die noch immer nicht bewältigte Krise (in) der Euro-Zone, aber auch die negativen sozialen Folgen und demokratiepolitisch problematischen Konsequenzen der bisherigen »Rettungspolitik« haben in Wissenschaft und Politik Debatten beflügelt, in denen es um grundsätzliche Richtungsentscheidungen zwischen einem Rückbau oder weiteren Ausbau des EU-Integrationssystems geht.
- Vor diesem Hintergrund versucht dieser Beitrag zunächst zu zeigen, dass und warum der Rückbau, also die Rückkehr zu nationalen Währungen und die Schaffung eines »Europäischen Bretton-Woods-Systems«, keine Lösung ist, auch wenn die Argumente von Kritikern des bisherigen Integrationsprozesses hin zur Einheitswährung und zu den Konsequenzen des bisherigen Pfades der Krisenbewältigung sehr ernst zu nehmen sind.
- Sodann werden, auf integrationsgeschichtliche Erfahrungen blickend, die strukturellen und politischen Barrieren einer Integrationsvertiefung beleuchtet, die aber dennoch nicht für unüberwindbar gehalten werden. Dies umso mehr, als Reformvorschläge zu einem Um- und Weiterbau der Union bzw. der Euro-Zone mittlerweile den akademischen Elfenbeinturm verlassen haben und die politische Agenda der EU-Organe beherrschen, bei der es nicht mehr um ein »Ob« von Vertiefungsschritten, sondern um ein »Wie« geht.
- Unter diesem Bezugshorizont wird abschließend skizziert, welche Vertiefungspfade zeitlich und sachlich beschränkt werden können und welche programmatischen Vermittlungsaufgaben in der bevorstehenden Europawahl zu leisten wären, um den Zielen einer ökonomisch effizienteren, sozial gerechteren und demokratischeren EU näherzukommen.



Inhalt

1. Ausgangslage und grundlegende Alternativen	2
2. Warum Rückbau keine Lösung ist.	2
3. Die Schwierigkeiten der Integrationsvertiefung: Historische Erfahrungen und grundlegende Konflikte	4
4. Politische Reformansätze der EU-Organe zur Vertiefung des Integrationsprojekts	5
5. Reformoptionen: Europa – wie viel, wie schnell, wie weit?	7
Literatur	10

1. Ausgangslage und grundlegende Alternativen

Ein Rückbau der Europäischen Integration, also das Scheitern der EWWU in ihrer gegenwärtigen Funktionslogik und/oder Mitgliederstruktur ist – als Folge politisch nicht beherrschbarer Turbulenzen, die von künftigen Entwicklungen im internationalen Finanzmarkt- und Bankensystem oder von politischen Verwerfungen in einzelnen Ländern der Eurozone ausgehen können – (noch immer) nicht auszuschließen.

Politische Strategien, die auf einen »verhandelten und gestalteten Rückbau« zielen, seien es britische Vorstellungen einer Renationalisierung von EU-Kompetenzen oder Vorstellungen, die auf einen Rückbau der EWWU – etwa hin zu einem »Europäischen Bretton-Woods-System« – zielen, sind indes keine Lösung. Sie verkennen, wie zu zeigen ist, historische Erfahrungen der bisherigen EU-Integrationspolitik im Währungsbereich, sie tragen den »Rückbaukosten« angesichts des gegenwärtigen Grades ökonomischer Verflechtung und Interdependenz im EU-Binnenmarkt nicht angemessene Rechnung und sie übersehen die politischen, die politisch-psychologischen und die ökonomischen Folgen eines integrationspolitischen *spill-back* – und zwar sowohl im Binnenverhältnis der EU als auch mit Blick auf die Rolle der EU in der globalisierten Weltwirtschaft und multipolaren Weltordnung.

Stattdessen ist eine integrationspolitische Strategie geboten, die auf den Um- und Ausbau der EWWU und der EU zielt (siehe dazu Platzer 2012). Dabei sind aus demokratiepolitischen wie ökonomischen und sozialpolitischen Gründen Korrekturen des mit dem bisherigen Krisenmanagement eingeschlagenen Integrationspfades unabdingbar. Dieser Integrationspfad aus Fiskalpakt, ESM, EZB-Interventionen, »Sixpack« etc. hat gemessen am EWWU-Regelwerk des Maastricht-Vertrages de facto bereits zu einer »Integrationsvertiefung« geführt, allerdings zu einer ökonomisch-ordnungspolitisch asymmetrischen und integrations- und demokratiepolitisch prekären.

Die ökonomisch-ordnungspolitische Asymmetrie resultiert daraus, dass den Instrumenten, die auf Haushaltsdisziplin und die »Angebotsseite« der Wirtschaft zielen, (bislang) keine adäquaten Instrumente zur Seite gestellt sind, die auf die »Nachfrageseite« der Wirtschaft zielen und eine effiziente makroökonomische Steuerung sowie eine substantielle Marktregulierung ermöglichen würden.

Das integrations- und demokratiepolitische Problem besteht darin, dass das Eurokrisenmanagement (auch wenn Krisen die »Stunde der Exekutive« sein mögen) innerhalb der Machtarchitektur der EU technokratische, hegemoniale und intergouvernementale Politikmuster zu Lasten demokratisch-parlamentarischer Prinzipien und zu Lasten der Gemeinschaftsmethode verstärkt hat. Fortschritte, die der im Dezember 2009 in Kraft getretene EU-Reformvertrag im Bereich einer »Demokratisierung durch Parlamentarisierung«, also durch eine Stärkung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente als »Subsidiaritätswächter« erbracht hat, sind auf diese Weise unterhöhlt und teilweise außer Kraft gesetzt worden.

Das grundlegende Spannungsfeld zwischen »transnationaler Demokratie und postdemokratischem Exekutivföderalismus« (Habermas 2011: 48ff), das die institutionelle Architektur der EU seit geraumer Zeit kennzeichnet, ist also im Zuge des Krisenmanagements zu Lasten des erstgenannten Prinzips verschoben worden (Platzer 2012).

Unter beiden Vorzeichen sind Argumente von Kritikern des bisherigen Integrationsprozesses hin zur Einheitswährung und zu den Konsequenzen des bisherigen Pfades der Krisenbewältigung sehr ernst zu nehmen; exemplarisch dafür die Position Streecks, der argumentiert, dass die EU mit ihrer gegenwärtigen Strategie der Krisenbewältigung in einem »neoliberalen Konsolidierungsstaat« oder einem »demokratiefreien Einheitsmarktstaat« (Streck 2013) enden werde.

2. Warum Rückbau keine Lösung ist

Streck, der hier stellvertretend für die »Rückbauschule« angeführt wird, schlägt als Alternative zur Währungsunion und zum »Euro als frivoles Experiment« (Streck 2013: 237) die Gründung eines »europäischen Bretton Woods« (ebd.: 250) vor, also die Rückkehr zu nationalen Währungen mit der Möglichkeit zur Abwertung. In einem Kapitel »Lob der Abwertung« (ebd.: 246ff) erhebt er das »Recht auf Abwertung« in einen quasi konstitutionellen Rang, weil es »institutioneller Ausdruck des Respekts vor den von ihren Staaten vertretenen Nationen als jeweils eigenartigen wirtschaftlichen Lebens- und Schicksalsgemeinschaften« (ebd.: 246f) sei. Die eigene Währung mit der Möglichkeit der Abwertung schütze



die nationale Souveränität gegen den »Totalitarismus des einheitlichen Marktes« (ebd.: 247).

Dem sind historische Erfahrungswerte und aktuelle Kosten-Nutzen-Rechnungen entgegenzuhalten, die – auch wenn sie hier nur knapp belegt werden können – gegen diese Option sprechen. Einer der Haupteinwände gegen diese Rückbauposition ist, dass sie die europäischen und internationalen Erfahrungen der 1980er und frühen 1990er Jahre »verklärt« – und zwar ökonomisch wie politisch.

Erfahrungen dieser Zeit zeigen, dass Abwertungen, die übrigens meist mit restriktiven lohnpolitischen Auflagen einhergingen, ein währungspolitisches Vehikel sind, das nur kurzfristige Entlastung verschafft. Nationale wettbewerbsrelevante Strukturprobleme wie Klientelismus, ineffektive Verwaltung, Korruption, Steuerflucht, Schattenwirtschaft etc. lassen sich dadurch nicht beseitigen (freilich auch nur bedingt durch eine supranationale »Wirtschaftsregierung«).

Nationale Währungen waren (wie im Europa vor Einführung des Euro) und wären auch künftig – bei abwertungsgefährdeten Ländern – in einem wie auch immer gearteten System fester Wechselkurse stets ein Angriffsziel professioneller Spekulation. Bei der heutigen transnationalen Mobilität des Kapitals und des schierem Umfangs der Kapitalströme wären Spekulationswellen noch größer als in den 1980er Jahren, die Möglichkeiten von Regierungen bzw. Zentralbanken, über Auf- und Abwertungen »frei« entscheiden zu können, entsprechend kleiner.

Abwertungen taugen nicht zum Abbau staatlicher Schulden, weil (chronische) Abwertungsländer in hohem Maße in Fremdwährungen verschuldet sind. Nur de jure würden Länder in einem »europäischen Bretton-Woods-System« ihre Währungs- und Geldsouveränität zurückgewinnen, de facto blieben sie von einer Leitwährung oder von Leitwährungen einer oder mehrerer Führungsnationen abhängig. Das im Zuge des Eurokrisenmanagements entstandene Problem einer »deutschen Hegemonie« wäre nicht gelöst.

Hier lohnt ein kurzer Blick auf die Geschichte: Das Projekt der gemeinsamen Währung wurde zum Zeitpunkt der deutschen Wiedervereinigung verhandelt, die zweifellos als Katalysator (Platzer/Ruhland 1994: 85ff) wirkte; es

ging um die Einbindung und Selbsteinbindung Deutschlands. Die EWWU sollte (so etwa die Interessenposition Frankreichs) die vorangegangene DM-Dominanz brechen und künftig verhindern. Dennoch war der Vertiefungsschritt zur gemeinsamen Währung nicht nur der politische »Preis für die Wiedervereinigung« (oder wie damals *Le Figaro* schrieb, ein »Versailles sans guerre«), sondern in starkem Maße einer ökonomisch-funktionalen Dynamik geschuldet (Binnenmarktvollendung bei andauernden Währungsinstabilitäten, Unzulänglichkeiten des EWS). Nicht von ungefähr war der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors zu einem Zeitpunkt mit der Ausarbeitung eines Stufenplans zur Währungsunion beauftragt worden, als mit einer baldigen Wiedervereinigung Deutschlands nicht zu rechnen war.

Wird das Instrument der Abwertung, wie oben skizziert, als nationale Souveränität schonender Problemlösungspfad schon in der Vergangenheit überschätzt, so gilt dies erst recht für die Gegenwart, also »vor dem Hintergrund einer so weit fortgeschrittenen transnationalen Verflechtung der Produkt-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte und Produktionslogistiken, wie sie sich heute in Europa unter dem Dach der Gemeinschaftswährung und des einheitlichen Binnenmarktes herausgebildet hat« (Deutschmann 2013: 4).

Abwertungen würden die Ausfuhren verbilligen. Aber abgesehen davon, dass Abwertungen gleichzeitig die Einfuhren verteuern würden, verbessert die Verbilligung der Exporte »die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft nur nominal, nicht real. Um sie real zu verbessern, würde ausländisches Kapital benötigt. Aber wer wird einem Land, dessen Währung sich im Sinkflug befindet, Kredit gewähren? Kurzum: Eine Abwertung stellt eine wirtschaftliche Rosskur für das betroffene Land dar, die sich in ihren materiellen Auswirkungen nur wenig von den heutigen, von der »Troika« getroffenen Maßnahmen in den Krisenländern unterscheidet« (ebd.).

Offensichtlich wissen das auch – zumindest bislang – die Bevölkerungsmehrheiten sowie die politischen und wirtschaftlichen Eliten in den betroffenen Ländern.

Damit aus Mehrheiten keine Minderheiten werden, muss ein Um- und Weiterbau der EU gelingen. Denn der bisherige Problemlösungspfad hat – zumal sozialpolitisch – zur Delegitimierung der EU beigetragen. Der bedrohliche Vormarsch rechtspopulistischer Strömungen und natio-



nalistischer Kräfte in zahlreichen EU-Ländern speist sich nicht zuletzt auch daraus.

Die von Streeck profund analysierten und zutreffend kritisierten Hinterlassenschaften der marktradikalen »hayekianischen Utopie« werden sich jedenfalls nicht durch Renationalisierungen, durch eine »Einigelung in der souveränen Ohnmacht der überrollten Nation« (Habermas 2013: 62) bewältigen lassen, sondern durch eine integrationspolitische Reformoffensive, bei deren öffentlicher Vermittlung es darum gehen muss, deutlich zu machen, dass der bislang beschrittene Problemlösungspfad keineswegs »alternativlos« ist, dass es aber auch keine risikolosen und kostenlosen Alternativen gibt.

3. Die Schwierigkeiten der Integrationsvertiefung: Historische Erfahrungen und grundlegende Konflikte

Jeglicher Vertiefungspfad, der auf eine Demokratisierung des EU-Entscheidungssystems und eine Stärkung der sozialen Dimension in der EU bzw. in einer weiter zu reformierenden EWWU zielt, ist mit multiplen Dilemmata und politischen Barrieren konfrontiert. Warum dies so ist, zeigen integrationsgeschichtliche Erfahrungswerte, die kurz beleuchtet seien:

Die Frage der Gestaltung eines »sozialen Europa« stellte sich bei EWG-Gründung, die ökonomisch (zunächst nur) auf den freien Warenverkehr zwischen sechs in ihren sozialstaatlichen Strukturen und ökonomischen Verhältnissen vergleichsweise »homogenen« Mitgliedstaaten zielte, unter gänzlich anderen Vorzeichen, als dies in der gegenwärtigen EU-28 der Fall ist. Diese heutige EU weist nach den jüngsten Erweiterungsrounds zum einen ein nie gekanntes Maß an Wohlstandsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und eine deutlich gewachsene Pluralität und Heterogenität nationaler Produktions- und Verteilungsregime auf. Die heutige EU ist zum anderen im Bereich der Wirtschaftsintegration (im Unterschied zu den Anfangsdekaden des Integrationsprozesses) durch ein nie gekanntes Maß an Marktliberalisierung (die mittlerweile neben den Produktmärkten auch die Arbeits-, Kapital- und Dienstleistungsmärkte umfasst) geprägt und durch die »Klammer« der gemeinsamen Währung (deren Bedingungen auch auf die nicht der Eurozone angehörenden EU-Mitgliedstaaten ausstrahlen) einem historisch

gleichfalls beispiellosen Interdependenzzusammenhang unterworfen.

In einer dergestalt sozial-ökonomisch heterogenen EU sind die Barrieren für einen Interessenausgleich und vertiefende Reformschritte beträchtlich. Die Gründe dafür werden analytisch ersichtlich und erklärbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass von Beginn des Integrationsprozesses an drei interdependente Konfliktachsen eine konstitutive Rolle spielen:

- Eine ordnungspolitische Konfliktachse: Markt versus Staat; Kompetenzen und Instrumente zur Deregulierung versus Kompetenzen und Instrumente zur Reregulierung.
- Eine integrationspolitische Konfliktachse: Nationalstaat versus supranationale Union; Subsidiarität versus transnationale Solidarität und sozialökonomische Kohäsion.
- Eine verteilungspolitische Konfliktachse: unterschiedliche (Anpassungs-)Kosten der Vergemeinschaftung von Politiken in Abhängigkeit zu den *varieties of capitalism* (kompensiert durch Elemente distributiver Politik – bislang in Gestalt der Strukturfonds).

Eine EU-Politik, die eine Harmonisierung und Vertiefung der »Sozialen Dimension« befördern will, ist somit strukturell blockadeanfällig, weil (Kompromiss-)Lösungen nicht nur entlang des traditionellen Rechts-Links-Schemas des Parteienwettbewerbs und der ordnungspolitischen Konfliktachse (Markt–Staat), sondern auch in den beiden anderen Konfliktdimensionen gefunden werden müssen.

Damit ist zugleich die Frage nach dem Verhältnis zwischen »negativer« – im weitesten Sinne »marktschaffender« – und »positiver« – im weitesten Sinne »marktkorrigierender« bzw. »gemeinschaftliche Politik konstituierender« – Integration berührt. Dabei ist politikanalytisch wiederum zwischen produkt- und mobilitätsbezogenen Regelungen und produktions- und standortgebundenen Regelungen zu unterscheiden. Erstere sind – wie der sozialpolitische EU-*acquis* zeigt – einer Harmonisierung leichter zugänglich.

In allen Vertragsverhandlungen von Rom bis Lissabon war die Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen Arbeits- und Sozialpolitik eines der sensibelsten und strittigsten Themen, weil darin grundlegende Zielkonflikte über Wesen



und Gestalt der Union – wirtschaftlicher Zweckverband oder politische Union – ebenso zum Tragen kamen wie mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalte, die nicht zuletzt in den gewachsenen Traditionen und Strukturen der jeweiligen nationalen Wohlfahrtsstaatlichkeit gründen.

Obleich die Europäische Integration von Beginn an ein »politisches Projekt« war, bildet die Ökonomie den Kernbereich und die strategische Entwicklungsachse. Der Vorrang der Ökonomie vor sozialpolitischen Integrationschritten manifestiert sich im Integrationsverlauf über die Stufen des Gemeinsamen Marktes (EWG-Vertrag), des Binnenmarktes (Einheitliche Europäische Akte) und der Währungsunion (Maastrichter Vertrag).

Die Gesamtentwicklung hat eine asymmetrische Grundarchitektur zwischen der wirtschaftspolitischen und der sozialpolitischen Kompetenzausstattung der EU hervorgebracht, die die EU bis heute prägt. Auch die fast zehnjährigen Verhandlungen, die zum gegenwärtigen EU-Reformvertrag geführt haben, brachten diesbezüglich nur einen »konstitutionellen Minimalismus« (Platzer 2009) hervor. Zwar gab es Fortschritte im normativen Bereich; dazu zählen insbesondere:

- die sozialpolitischen Zielbestimmungen der Union,
- die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta (auch wenn sie nunmehr nur im Protokollanhang erscheint und von ihren sozialpolitischen Verpflichtungen Großbritannien, Tschechien und Polen ausnimmt) und
- die Einführung einer horizontalen Sozialklausel (Art. III-117), durch die sich die EU verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung von Unionsmaßnahmen der Förderung von Beschäftigung und der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz Rechnung zu tragen.

Gleichzeitig jedoch schreibt der Reformvertrag im Bereich der Kompetenzen und Verfahren, also in den institutionellen Kernfragen, den Status quo ante weitgehend fort.

Diese primärrechtlichen Bedingungen finden auch sekundärrechtlich im *acquis communautaire* ihren Niederschlag: Trotz eines durchaus gewachsenen sozial- und arbeitspolitischen gemeinschaftlichen Besitzstandes (mit teilweise innovativen Lösungen) überwiegt das auf

Marktfreiheiten zielende Regelwerk (dessen Vorrang durch EuGH-Entscheidungen der jüngeren Vergangenheit noch unterstrichen wird). Die vertragliche Institutionalisierung des »Sozialen Dialogs« und die Schaffung und Erweiterung »weicher« Steuerungsformen in Gestalt der »Offenen Methode der Koordinierung« kann diese »Unwucht« nicht oder nur begrenzt austarieren.

4. Politische Reformansätze der EU-Organe zur Vertiefung des Integrationsprojekts

Reformpolitische Konzepte, die auf eine Ergänzung des bisherigen Pfades der Krisenbewältigung und eine Vertiefung der EWWU/EU setzen, haben inzwischen den akademischen Elfenbeinturm verlassen und Eingang in die politischen Beratungen und Entscheidungen gefunden. Neben der Bankenunion, die politisch bereits auf den Weg gebracht ist, ist dies zum einen das Konzept einer »echten Wirtschafts- und Währungsunion« (siehe dazu: Hacker 2013), zum anderen sind dies politische Konzeptentwürfe der EU-Kommission zur Stärkung der sozialen Dimension (siehe dazu: Busch 2013).

Die Debatte um eine »echte« oder »genuine« Wirtschafts- und Währungsunion ist seit der Vorlage des Quadriga-Berichts (2012) im Gange. Die vier Präsidenten (des Rats, der Kommission, der EZB und der Eurogruppe) identifizieren vier zentrale Bausteine einer zu reformierenden Architektur der Eurozone, die in einem auf zehn Jahre angelegten Stufenprozess umgesetzt werden soll:

- Eine Bankenunion mit europäischer Aufsicht und einem durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgesicherten Restrukturierungs- und Einlagensicherungsmandat.
- Ein integrierter Haushaltsrahmen, der eine stringente staatliche Budgetpolitik mit einem gemeinsamen Schuldenmanagement verbindet (etwa in Form eines Schuldentilgungsfonds), sowie eine fiskalische Kapazität.
- Ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen zur Förderung von nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit auf der Basis von Europäischem Semester und Euro-Plus-Pakt, insbesondere im Hinblick auf Arbeitsmobilität und Steuerkoordinierung.



- Die Stärkung der demokratischen Legitimität und Rechenschaftspflicht für neue Mechanismen gemeinsamer Entscheidungsfindung in Finanz- und Wirtschaftsthemen.

Auch das Europäische Parlament formulierte Ende November 2012 in einer Entschließung, die mit großer Mehrheit verabschiedet wurde, ein strategisches Konzept, das ambitionierte Schritte in Richtung eines föderalen Europas (mittels einer Banken-, einer Fiskal-, einer Wirtschafts- und einer politischen Union) vorsieht.

Mittlerweile hat sich im politischen Beratungsprozess ein Ansatz herausgemeldet, der vertragliche Vereinbarungen über nationale Strukturreformen und fiskalische Verpflichtungen zwischen den EU-Organen und jedem Mitgliedstaat der Währungsunion vorsieht. Indossiert werden soll dieses Programm für Strukturreformen durch das jeweilige mitgliedstaatliche Parlament. Für vertragsgerechte Umsetzungen wird den Staaten als Anreiz finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt, gespeist aus einem zweckgebunden neuen Topf des EU-Budgets, der nicht Bestandteil des Mehrjährigen Finanzrahmens wäre.

Vergleichsweise vage bleiben die bisherigen Überlegungen zur Stärkung der demokratischen Legitimation der neuen Verfahren und Instrumente der Economic Governance. Die Gipfel-Erklärungen des Europäischen Rats erschöpfen sich in Vorstellungen zu einer engeren Zusammenarbeit von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten. Vorstellungen der EU-Kommission laufen darauf hinaus, die Informations- und Konsultationsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments im Rahmen des Europäischen Semesters zu stärken. Des Weiteren kristallisieren sich in den Beratungen und einzelnen Positionspapieren (EU-Kommission, deutsch-französisches Papier) Konturen einer künftigen institutionellen EWWU-Architektur heraus: im Rat eine Stärkung der Eurogruppe innerhalb der Ratsformationen, in der Kommission die Schaffung einer EWWU-Finanzverwaltung und eines für den Euro zuständigen Vizepräsidenten, im Europäischen Parlament die Einrichtung eines »Euro-Ausschusses«, dessen Befugnisse über jene der anderen Ausschüsse hinausgehen sollen.

Im engeren Bereich der Sozialpolitik beschließt der Europäische Rat (auf Druck Frankreichs) im Dezember 2012, dass die Frage der sozialen Dimension geprüft und in der für den Juni-Gipfel 2013 zu erarbeitenden *roadmap* berücksichtigt werden soll.

In einem halböffentlichen ersten Papier entwickelt Sozialkommissar Andor weitreichende Vorstellungen, die an vielen Stellen mit der vorherrschenden neoliberalen Logik der Kommissionspolitik brechen. Das Papier »The social dimension of a genuine Economic and Monetary Union« (Non-Paper 2013) fordert für die soziale Dimension eine integrale Rolle bei den Plänen für eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Der vorgeschlagene Ausbau der sozialen Dimension umfasst drei Bausteine:

- Eine verstärkte Koordinierung und Überwachung der Sozialpolitik (ein *scoreboard* mit Beschäftigungs- und Sozialindikatoren in Anlehnung an die Überwachung der makroökonomischen Entwicklung; Schwellenwerte, die Handlungsbedarf anzeigen und bestimmte präventive oder korrigierende Maßnahmen auslösen).
- Die Schaffung von Mindeststandards auf nationaler Ebene (darunter eine Garantie für die Jugend, der entweder ein Arbeitsplatz, ein Ausbildungsplatz oder eine Weiterbildungsmaßnahme angeboten werden muss); ein Minimum an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik; ein Mindesteinkommen für den Lebensunterhalt und ein Mindestzugang zu sozialen Diensten; ein Mindestlohn für alle Beschäftigten).
- Vertragliche Vereinbarungen über sozialpolitische Reformmaßnahmen, flankiert durch einen finanziellen Solidaritätsmechanismus (wobei das Finanzinstrument mittelfristig zu einer Euro-Arbeitslosenversicherung ausgebaut werden soll, die antizyklische fiskalpolitische Funktionen erfüllen kann).

Dieser ambitionierte Vorstoß wird bereits in einem Folgepapier (April 2013) deutlich abgeschwächt. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Juni 2013 wird zwar eine Stärkung der sozialen Dimension der EWWU bekräftigt, jedoch tauchen die im Konzeptpapier der EU-Kommission entwickelten, sozialpolitischen Innovationen nicht auf. Lediglich ein (reduziertes) Indikatorensystem wird aufgegriffen, wonach die soziale Lage und die Lage auf den Arbeitsmärkten überwacht werden soll (indem entsprechende sozial- und beschäftigungspolitische Indikatoren in den Prozess des Europäischen Semesters einbezogen werden). Letztlich und substantiell betrachtet bleibt es bei einem Politikansatz, der unter Beachtung der einzelstaatlichen Zuständigkeiten auf eine bessere Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken und eine effektivere Nutzung bestehender



Instrumente, wie der Europäischen Beschäftigungsstrategie, zielt.

5. Reformoptionen: Europa – wie viel, wie schnell, wie weit?

Zunächst zeigen die hier knapp umrissenen Planungen und die Auseinandersetzungen innerhalb und zwischen den EU-Institutionen, dass es nicht mehr um ein »Ob« von Vertiefungsschritten, sondern um ein »Wie« geht; und das heißt auch, dass im politischen Raum Optionen eines Rückbaus der EWWU offensichtlich nicht erwogen werden. Damit sind freilich die wissenschaftlich wie politisch gleichermaßen relevanten Fragen nach problemadäquaten und realisierbaren Entwicklungspfaden nicht gelöst.

Es geht um drei (miteinander verknüpfte) Fragen, die schlicht klingen, aber schwer zu beantworten sind:

- **Europa – wie viel:** Grade der Vertiefung nach Politikfeldern und Entscheidungsverfahren?
- **Europa – wie schnell:** anhaltender Problemlösungsdruck bei erkennbarer »öffentlicher Europamüdigkeit« und Zunahme anti-europäischer Kräfte; Zeitbedarfe europäischer Entscheidungen; Stufenpläne mit längeren Zeitachsen; Problemlösungen im bestehenden Vertragsrahmen oder (zeitnahe) Einberufung eines Konvents etc.?
- **Europa – wie weit:** Reformoptionen bezogen auf die Eurozone oder die EU-28, differenzierte oder abgestufte Integration mittels »verstärkter Zusammenarbeit« (wie im Falle der geplanten Finanztransaktionssteuer), mittels zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit variablem Teilnehmerkreis (wie im Falle des Fiskalpakts) etc.?

Als Gedankenspiel sei mit Blick auf diese Fragen ein »kühnes« Szenario skizziert. Ein Szenario, das stichwortartig reflektiert, wie im Rahmen eines *great bargain* die Tausch- und Kompromissbildungsprozesse entlang der eingangs beschriebenen integrations-, ordnungs- und verteilungspolitischen Konfliktachsen beschaffen sein könnten. Dieses Szenario ist – auch wenn es wesentliche Bauelemente aufgreift, die, wie oben beschrieben, bereits im politischen Raum sind – nicht zuletzt deshalb »kühn«, weil es auf die EU-28 bezogen ist (auch wenn die EWWU-Reform im Zentrum steht) und weil es Ver-

tragsänderungen erfordern würde. Freilich entbehrt die »Kühnheit« keineswegs jeglichen Realitätsbezugs, da beispielsweise die Erfahrungen des Konvents zur Beratung eines Verfassungsvertrags zeigen, dass größer dimensionierte »Reformsynthesen« durchaus möglich sind.

Integrationspolitisch verhandeln Deutschland und weitere Länder der stabilitätsorientierten »Nordachse« unter der Prämisse bzw. Bedingung »Vergemeinschaftung von Risiken« etwa durch europäische Staatsanleihen etc. nur bei supranationaler fiskalischer Steuerung mit spezifischen gemeinschaftlich-europäischen Eingriffsrechten in die nationalen Haushalts- und Fiskalpolitiken. »Souveränistische« Länder (dabei – für jegliche neue Reformsynthese unverzichtbar – Frankreich) bewegen sich (im »Tausch« gegen ein solidarisches Schuldenmanagement) auf dieser integrationspolitischen Achse in Richtung supranationaler institutioneller Lösungen.

Ordnungspolitisch (auch mit Blick auf das Links-Rechts-Schema des Parteienwettbewerbs) werden EU-Kompetenzen und rechtliche Instrumente so verändert und neu austariert, dass in einer künftigen Fiskalunion nicht nur eine Austeritätslogik, sondern auch soziale und wohlfahrtspolitische Interessen (Sozialer Stabilitätspakt, Mindeststandards etc.) zum Tragen kommen. Dabei ist es zweifellos schwierig, die skandinavischen Länder – trotz ihrer wohlfahrtsstaatlichen Tradition – »ins Boot« zu holen.

Verteilungspolitisch werden Kompensations- und Anreizmechanismen in die Verhandlungen eingebracht (z. B. Erweiterung des EU-Haushalts; Fiskalkapazität; Neuausrichtung der Strukturfonds, Erhöhung der Eigenmittel der EIB, Einstieg in eine Europäische Arbeitslosenversicherung).

Demokratiepolitisch wird ein Kompromiss gefunden zwischen Ländern, die einer Stärkung des parlamentarisch-repräsentativen Prinzips auf supranationaler Ebene offen gegenüberstehen (darunter Deutschland, Finnland und die Beneluxstaaten) und den sich diesbezüglich defensiv bis ablehnend verhaltenden Ländern (darunter Frankreich, Tschechien, Schweden). Ein solcher Kompromiss bestünde etwa darin, dem EP das gesetzgeberische Initiativrecht und verstärkte Kontroll- und Mitentscheidungsrechte einzuräumen (beispielsweise Überführung der ESM-Regeln in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren; eine Forderung, die das EP – vergeblich – bereits

anlässlich der zwischenstaatlichen Ausgestaltung des ESM erhoben hatte).

Ein solches Reformszenario wäre kein »Verfassungsvertrag für eine föderative EU«, sondern ein »Lissabon-Plus-Vertrag«. Da ein solcher, auf die EU-28 gerichteter Reformpfad eine größere Vertragsreform und damit zwingend einen Konventsprozess erfordern würde, ist er mit erheblichen Unwägbarkeiten und Risiken verbunden.

Diese wären geringer, aber immer noch beträchtlich, wenn man unter der Prämisse »statt punktueller Reparaturen brauchen wir einen Qualitätssprung der Integration – einen Euro-Vertrag« (Gliener Gruppe 2013) die vertraglichen Vertiefungsverhandlungen auf die Eurogruppe und die Euro-beitrittswilligen Länder beschränken würde. Der Autor hat an anderer Stelle (Platzer 2012) ähnliche Vorstellungen zu einer EWWU-zentrierten Strategie eines »Euro-Kerneuropa« entwickelt.

Um den Zeitbedarf und die Ratifizierungsrisiken (Referenden in mehreren Mitgliedstaaten), die mit einem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren verbunden sind, zu minimieren bzw. zu umgehen, aber dennoch die Eurozone substantiell zu vertiefen, hat Joschka Fischer (2012) die »Hilfsbrücke zwischenstaatlicher Verträge« vorgeschlagen.

Demnach würde sich die Eurogruppe in Richtung eines »intergouvernementalen Föderalismus« entwickeln. Schon jetzt werde die Eurogruppe faktisch von einer Wirtschaftsregierung geführt, und zwar von den Staats- und Regierungschefs (und ihren Finanzministern). Das EP könne das sich abzeichnende demokratische Vakuum nicht füllen, da ihm die Budgetsouveränität fehlt, die bei den nationalen Parlamenten liegt und dort auf unabsehbare Zeit bleiben wird. Aus Vertretern der nationalen Parlamente solle deshalb eine Art »Euro-Kammer« gebildet werden, die (in einer noch zu findenden Arbeitsteilung mit dem EP) die europäische Wirtschaftsregierung kontrolliert.

Die mit dieser Option verbundenen Effizienz- und Zeitgewinne sind nur um den Preis einer geschwächten demokratischen Legitimation der EU auf supranationaler Ebene zu haben und gehen zu Lasten der »Gemeinschaftsmethode«. Diese Option, im Kreis vertiefungswilliger Staaten durch zwischenstaatliche vertragliche Vereinbarungen voranzuschreiten, wäre nur eine *second-best*

option, die aber dennoch – zumal mit Blick auf eine blockadeanfällige sozialpolitische Regulierung und makroökonomische Steuerung – ins reformpolitische Kalkül gezogen werden sollte.

Eine aus der vorgängigen Analyse abzuleitende Handlungsmaxime würde demzufolge lauten: besser eine Regelung um den Preis einer sachlich und/oder zeitlich »abgestuften Integration« als keine Regelung und besser eine zwischenstaatliche Vereinbarung als eine dauerhaft blockierte Lösung im bestehenden EU-Vertragsrahmen.

Es ist davon auszugehen, dass kurz- bis mittelfristig nur mit politischen Weichenstellungen zu rechnen ist, die im bestehenden Vertragsrahmen möglich sind, bzw. allenfalls »kleiner Vertragsänderungen« (nach den Verfahren des Lissabon-Vertrages) bedürfen. In diesem Rahmen bewegen sich jedenfalls die meisten der oben beschriebenen Reformvorstellungen, die derzeit die politische Agenda der EU-Organe beherrschen. Dies ist Ausdruck eines integrationspolitischen Realismus und Pragmatismus, der nicht per se kritikwürdig, aber ergänzungsbedürftig ist.

Für eine Politik, die auf eine soziale und demokratische Integrationsvertiefung gerichtet ist, erscheint eine reformpolitische Doppelstrategie geboten (Platzer 2012), die auf zwei Ebenen und unter zwei Zeithorizonten anzulegen und politisch zu vermitteln wäre: dem Aufzeigen kurz- und mittelfristiger Lösungen, die (prinzipiell) innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens (und der Grenzbeziehungen des Bundesverfassungsgerichts) möglich sind, und dem Entwerfen und Vermitteln eines längerfristigen Zielmodells, das eines erweiterten bzw. neuen EU-Vertragsrahmens (und damit je nach Reichweite auch einer Grundgesetzänderung) bedürfte.

Der bevorstehende Europawahlkampf 2014 bietet Gelegenheit, diese zweigleisige Reformperspektive offensiv zu vermitteln.

Für die erste Teilstrategie liegen, wie gezeigt, »Bausteine« bereit, die bereits in die »offizielle« EU-Agenda Eingang gefunden haben, und die sich programmatisch bündeln lassen; darunter die Finanztransaktionssteuer, die Vorschläge des ersten Andor-Papiers (auch wenn sie noch keine mehrheitsfähige Gestalt angenommen haben), jene Vorschläge des Quadriga-Berichts, die auf ein innovatives, solidarisches Schuldenmanagement und eine



makroökonomische wachstumsfördernde Steuerung zielen. Hinzu kommen könnten Lösungsvorschläge, die auf eine nachhaltige Infrastrukturpolitik (in) der EU zielen, wie etwa das DGB-Konzept (2012) eines »europäischen Marshallplans« (ein durchgerechneter Handlungsansatz, der aus einer – vertraglich und politisch grundsätzlich möglichen – europäisch harmonisierten (Unternehmens-) Steuerpolitik finanziert würde). Diese möglichen Bauelemente würden gebotene sozial-ökonomische Reformmaßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene keineswegs ersetzen, sondern die Steuerungskapazitäten auf europäischer Ebene im Rahmen des »EU-Mehrebenensystems des Regierens« optimieren; und zwar mittels eines Instrumentenmixes aus verstärkter Koordination, Regulation, Distribution und Konditionierung (durch materielle Belohnungsmechanismen).

Mit Blick auf die zweite Teilstrategie sollten im Europawahlkampf zwei Dinge deutlich werden: Dass es eine wichtige Aufgabe des neu gewählten EP sein sollte, einen Konventsprozess anzustoßen, und welche Kernforderungen eine Vertragsreform erfüllen müsste, um dem Ziel einer vertieften, demokratisch legitimierten Wirtschafts-, Sozial- und politischen Union näher zu kommen. Auch hierfür liegen wissenschaftlich fundierte Konzeptionen zur sozialen Architektur (Vandenbroucke 2013) und zur politischen Architektur und demokratischen Verfasstheit einer künftigen EU bereit (u. a. Habermas 2011, Franzius/Preuß 2012, Piris 2012).

- Busch, Klaus** (2013): Die soziale Dimension im Kontext der Debatte um eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Stefan Rüb/Torsten Müller (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration – Ökonomische und soziale Herausforderungen der Euro-Krise*. Festschrift für Hans-Wolfgang Platzer, Baden-Baden.
- Deutscher Gewerkschaftsbund** (2012): Ein Marshallplan für Europa. Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ein Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm für Europa.
- Deutschmann, Christoph** (2013): Warum tranken die Pferde nicht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. September, S. 4.
- Fischer, Joschka** (2012): Krise als Reformbeschleuniger, in: *Süddeutsche Zeitung*, 4. Oktober.
- Franzius, Claudio; Preuß, Ulrich, K.** (2012): Die Zukunft der Europäischen Demokratie. Herausgegeben von der Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Glienicker Gruppe** (2013): Mobil, gerecht, einig, in: *Die Zeit*, 17. Oktober, S. 30.
- Habermas, Jürgen** (2011): *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- (2013): Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5.
- Hacker, Björn** (2013): Auf dem Weg zur Fiskal- und Stabilitätsunion? Die Pläne für eine »echte« Wirtschafts- und Währungsunion in: Stefan Rüb/Torsten Müller (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration – Ökonomische und soziale Herausforderungen der Euro-Krise*. Festschrift für Hans-Wolfgang Platzer, Baden-Baden.
- Piris, Jean-Claude** (2012): *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Platzer, Hans-Wolfgang** (2012): Eine neue politische Architektur der EU? Optionen einer sozialen und demokratischen Vertiefung des Integrationsprojekts, *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- (2009): Konstitutioneller Minimalismus: Die EU-Sozialpolitik in den Vertragsverhandlungen von Nizza bis Lissabon, in: *integration* 1, Jg. 32.
- Platzer, Hans-Wolfgang; Ruhland, Walter** (1994): *Welches Deutschland in welchem Europa. Demoskopische Analysen, gesellschaftliche Kontroversen, gesellschaftliche Perspektiven*, Bonn: Dietz.
- Streck, Wolfgang** (2013): *Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Vandenbroucke, Frank** (2013): Europe: The Social Challenge. Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury, *Opinion Paper, Observatoire social européen*, No 11.



Über den Autor

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Politikwissenschaftler, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Hochschule Fulda, lehrt und forscht im Bereich der europäischen Integration und ist Inhaber eines Jean Monnet Chair of European Integration.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik«, Redaktion: Dr. Björn Hacker, bjoern.hacker@fes.de. Redaktionsassistentin: Nora Ney, nora.neye@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-728-1