

Europa am Scheideweg

Das britische Referendum als Zäsur und Chance

Hannes Rehm

Das Jahr 2016 ist für Europa sowohl Anlass für einen Rückblick als auch zur Neubesinnung. Vor 100 Jahren ging nach 12 Monaten schlimmsten Kriegsgreuels die Schlacht vor Verdun zu Ende, und es begann der ebenso furchtbare Kampf an der Somme. Was Europa bis dahin ausmachte, versank in den Gräben eines mörderischen Stellungskrieges. Was dort verschüttet wurde, trug den Samen für eine noch größere Verwerfung des Kontinents, die erst 1945 endete.

Vor 70 Jahren, 1946, plädierte *Winston Churchill* in einer Rede in der Universität Zürich für ein vereintes Europa und für dessen gemeinsame Zukunft, die er übrigens nicht mit dem Weg Britanniens verbunden sah.¹

Eben dieses Großbritannien hat sich am 23. Juni 2016 in einem Referendum mit rd. 52 % der Stimmen entschieden, die Europäische Union zu verlassen. Ausschlaggebend für dieses Votum war offensichtlich die Furcht vor einer weiteren ungebremsten Zuwanderung, einer Herausforderung, der sich Europa auch ohne britische Mitgliedschaft stellen muss. Auch insofern ist der Brexit ein Weckruf an die Gemeinschaft.

Das Verfahren des Exits ist durch Art. 50 der Europäischen Verträge vorgezeichnet: Zwei Jahre nach Stellung des ent-

sprechenden Antrags ist das *Procedere* abzuschließen. In diesem Zeitraum muss eine Fülle von Regelwerken und Verträgen auf beiden Seiten angepasst und geändert werden. Brüssel drängt auf eine zügige Schrittfolge, um – wie Kommissionspräsident *Juncker* am 24. Juni 2016 formulierte – möglichst schnell „Klarheit“ zu schaffen.

Die künftige Perspektive, die damit gemeint ist, hat verschiedene Dimensionen, die hier nur angedeutet werden sollen:

Die *politischen* Konsequenzen betreffen zunächst die beiden britischen Partner selbst: Schottland und Nord-Irland haben signalisiert, dass sie Mitglied der Union bleiben bzw. werden wollen. Dies würde erneute Volksabstimmungen in beiden Ländern über den Verbleib in bzw. die Trennung vom Vereinigten Königreich voraussetzen. Im Fall eines Votums für die Eigenständigkeit müssten beide Kandidaten einen Beitrittsantrag gegenüber der EU stellen.

Darüber hinaus ist offen, ob andere Mitglieder der Union sich auf der Zeitachse zu vergleichbaren Schritten entschließen. Auch deshalb wird bereits jetzt gefordert, man müsse mit Großbritannien hart verhandeln, um solchen Tendenzen Abschreckungspotential entgegenzusetzen.

Die *wirtschaftliche* Dimension ist zunächst durch die Tatsache gekennzeichnet, dass Großbritannien – gemessen am

Gefördert durch



¹ Vgl. Rede von *Winston Churchill* in Zürich, 19. September 1946, The Churchill Society London, <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>.

Bruttosozialprodukt – hinter Deutschland die zweitstärkste Wirtschaftskraft der Gemeinschaft verkörpert. London ist daneben mit Abstand der größte Finanzplatz der EU. Ob infolge des Brexit diese Position gehalten oder nach Frankfurt abgegeben werden muss, ist offen. Das wird von der zukünftigen Rolle des britischen Pfunds im Kreis der Weltwährungen und davon abhängen, ob Großbritannien – befreit von europäischen Regeln – mit aufsichtsrechtlichen und steuerlichen Vorteilen London zusätzlich attraktiv macht. Offen ist schließlich, unter welchen Bedingungen künftig Banken von London aus Geschäfte in der EU betreiben können. Sollten die britischen Banken ihre EU-Zulassung verlieren, müssten sie auf dem Kontinent Niederlassungen gründen und diese zusätzlich mit Kapital ausstatten.

Abzuwarten bleibt auch der Umfang und die Art der Rückwirkungen auf die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Partnern. Sie werden wesentlich von der Gestaltung der dafür notwendigen vertraglichen Regelungen abhängen. Sollten die EU und Großbritannien einen Assoziierungsabkommen nach dem Muster der bilateralen Regelwerke zwischen der EU und der Schweiz bzw. Norwegen abschließen, käme das Vereinigte Königreich weiter in den Genuss der entsprechenden Binnenmarktpreferenzen. Allerdings würde dies voraussetzen, dass Großbritannien die Regeln dieses Vertragswerks auch insofern akzeptiert, dass es den Zugang von EU-Ausländern zu britischen Sozialleistungen ermöglicht. Gerade dieses Element hatte Großbritannien aber in der Vereinbarung mit dem EU-Rat vom Februar 2016 über die Bedingungen eines möglichen Verbleibs in der Union ausgeschlossen.

Neben den politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen sind nachhaltige Veränderungen im *institutionellen Rahmen der Gemeinschaft* zu erwarten: Der zweitstärkste Nettozahler wird den gemeinsamen Haushalt nicht mehr alimentieren. Mit Großbritannien verlässt auch ein Mitglied die Union, das deutlich für Marktwirtschaft, Freihandel und nationale finanzpolitische Verantwortung

stand. Und schließlich: Nach der förmlichen Austrittserklärung Großbritanniens beginnt die erwähnte 2-Jahresfrist; erst nach deren Ablauf gilt „out is out“. Es ist offen, ob während dieses Zeitraums die Rechte und Pflichten der Mitgliedschaft weiter bestehen und erst mit Beendigung der Frist erlöschen oder die notwendigen Anpassungen bereits in dieser Karenzzeit eingeleitet und umgesetzt werden.

Mit Großbritannien verlässt nicht nur ein politisches und wirtschaftliches Schwergewicht die Union, sondern auch eine Nation mit der längsten demokratischen Tradition des modernen Europas. Offen ist, ob die Ratio des Abstimmungs-Ergebnisses sich als tragfähig erweist, dass nämlich in der Welt des 21. Jahrhunderts ein Staat seinen Bürgern, seiner Jugend, seiner Wirtschaft im Alleingang besser dienen kann als in einer Gemeinschaft. „Aber Europa wird immer nur sein können, was es nach dem Willen seiner Völker sein soll“.²

Europa hat sich in mehrfacher Hinsicht festgefahren. Es wankt in einer Krise seiner Institutionen, es verheißt seinen Bürgern nicht Perspektive, sondern bringt ihnen Verunsicherung und Orientierungslosigkeit. Die Antwort auf die Fragen „was ist Europa, wofür steht Europa?“ führt zu einer Kakophonie an Botschaften. Sicher ist aber auch: in der geopolitischen Perspektive wird nur ein Europa bestehen, das die mentalen, politischen und ökonomischen Kräfte seiner Mitglieder nicht überfordert, ein Europa, das die nationalen Identitäten respektiert und das Klammern für eine Einheit in der Vielfalt schafft. Es gibt zum europäischen Projekt keine Alternative, es hat dem Kontinent 70 Jahre Frieden beschert. Diese Verfasstheit ist keine Selbstverständlichkeit, wie der Blick auf die Welt zeigt.

Wer über die Zukunftsfähigkeit Europas spricht, sollte nicht nur den gegenwärtigen Befund kritisieren, er sollte auch Wege zur Therapie aufzeigen. Folgt man

dieser Aufforderung, steht am Anfang eine weitere Frage: Was ist Europa?³ Ist es eine Völkergemeinschaft mit gemeinsamen Werten?, ist es die Europäische Union?, meint man die Europäische Währungsunion?, meint man die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen institutionellen Ausstattung?

Europa ist ein unscharfer Begriff. Diese Unschärfe bestand von Anfang an, auch in der *Idee*: Wollte man einen Europäischen Bundesstaat oder einen Europäischen Staatenbund? Wollte man ein „Europa der Vaterländer“ (*de Gaulle*)? Wir erinnern uns: 1957 die Gründung der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)“ als einheitlicher Wirtschaftsraum. Schon dieser Ansatz war nicht frei von Unwuchten und von dem politischen Sprengstoff einer gemeinsamen Agrarpolitik, die recht einseitig den französischen Interessen Rechnung trug. Wir denken an die Erweiterung des Ansatzes in den 70er und 80er Jahren zur „Europäischen Gemeinschaft“ (EG), mit wechselnden Anforderungen an die einzelnen Beitrittskandidaten, was deren gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Reife für eine solche Mitgliedschaft betraf. Und wir reflektieren schließlich, wie sich diese Gemeinschaft immer stärker auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes konzentrierte: Zunächst 1985 mit dem Weißbuch zum EG Binnenmarkt unter dem Titel „Europa 92“. In 1997 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte konkret, was 30 Jahre zuvor in Rom grundsätzlich beschlossen worden war – die Umsetzung des EG-Binnenmarktes, die „freie Fahrt“ für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital – so das Ziel der Zwölf vom alten Kontinent. Von Ende 1992 an sollten die Grenzkontrollen endgültig abgeschafft, ebenso sollten Normen und Steuern abschließend angeglichen sein – so jedenfalls das damalige Ziel. Das Konzept des gemeinsamen Marktes fand dann seinen Abschluss mit der Einführung des EURO im Jahre 2000, in der Hoffnung, dass eine Währungs-Union auch eine politische Union stimulieren werde. Flankie-

² B. Köhler: Zwischen Himmel und Hölle, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.6.2016, S. 1.

³ Vgl. J. Habermas: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Jg. 72, 2012, Nr. 1, S. 1 ff.

ren sollte diese Schrittfolge der Vertrag von Lissabon (2001), der allerdings in seiner Vielfältigkeit kaum überschaubar und deshalb auch wenig überzeugend war, und dessen Kernelement, die Subsidiarität, bald auf der Strecke blieb.⁴

Unschärfen prägen auch die *institutionelle Gestaltung*. Man schaffte ein Europäisches Parlament, ohne dieses mit den klassischen Kompetenzen einer Volksvertretung (Staatshaushalt, Gesetzgebung, Regierungsbildung) auszustatten, man konzipierte einen Europäischen Rat der Regierungschefs, der die Europäische Kommission beruft. Diese exekutiven Hebel werden aber nicht durch das Europäische Parlament gewählt und sind deshalb letztlich nicht demokratisch legitimiert. Damit stellen sich diese Organe selbst in Frage.

Zur Unschärfe in der institutionellen Verfasstheit kommt *mangelnde Stringenz in der Umsetzung* der Integrationsschritte:

- Lösungen werden auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abgestellt; sie werden häufig mit finanziellen Zugeständnissen und mit Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten verbunden;
- man bricht das selbst gesetzte Recht, z.B. die „Non-Bail-Out“-Klausel des Maastricht-Vertrages, man bricht die Verpflichtung der Europäischen Verträge zur Subsidiarität, man bricht die Regeln der Fiskalunion, man bricht die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, man bricht die Regeln von Schengen und Dublin, und man ist dabei, die gerade geschaffenen Regeln der Bankenunion zu ignorieren.

Aus allem wird deutlich: Die bisherige Geschichte der EU ist geprägt durch das Fehlen eines Gesellschafts-Entwurfs, einer politischen Idee und eines Konzepts für deren Umsetzung. Bereits die erwähnte Gründung der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ 1957 war eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, eine Praxis, die sich in der Erweiterung fortsetzte. Diese war beglei-

tet von wechselnden Kriterien der politischen und ökonomischen Qualifikation für den Beitritt weiterer Länder, von fallweisen Zugeständnissen, Kompromissen, deren spätere Sprengkraft bereits in den jeweiligen Vereinbarungen angelegt war. Die fehlende Übereinstimmung der räumlichen Gestaltung der Europäischen Union einerseits, der Europäischen Währungsunion andererseits ist nur ein Ausdruck dieser mangelnden Stringenz in der Idee und im politischen Handeln.

Wenn aber das Konzept, die Ordnung und die Verlässlichkeit auf das Recht fehlen, werden die Bürger orientierungslos. Sie haben sich zwar gern an Frieden und Freizügigkeit gewöhnt, anderen Verheißungen trauen sie nicht mehr. Die europäische Wirklichkeit ist für sie vielerorts Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Prekariat. Hinter einer wuchernden Bürokratie können sie die europäische Idee nicht mehr erkennen, sie sehen nur noch das „Monster Brüssel“.⁵ Die Ergebnisse der Wahlen in Portugal im März 2016, in Spanien im Juni 2016, der jüngsten Kommunalwahlen in Italien, die innenpolitischen Entwicklungen in Frankreich, die Formation der osteuropäischen Länder als „Vinegrad-Staaten“ sind Ausdruck zunehmender Zentrifugalkräfte.

III. Soweit die generelle Beurteilung der Situation. Auf zwei wesentlichen Feldern zeigen sich nachhaltige *Konstruktions- und Verständnisfehler* Europas, nämlich bei der *Europäischen Währungsunion* und bei der *Einwanderungspolitik* der Gemeinschaft.

„Scheitert der Euro, scheitert Europa“. Dieses Wort der Bundeskanzlerin bestimmt nicht nur die deutsche Europapolitik, sondern es ist das offizielle Credo der Gemeinschaft. Diese Zuspitzung überrascht. Die Voraussetzungen dafür, dass sich Nationen unter einer Idee vereinen, ist ein gemeinsamer Wertekanon, der akzeptiert und respektiert wird, welcher die Verfassung dieser Staaten prägt und gelebt wird, nicht aber das ökonomi-

sche Konstrukt einer gemeinsamen Währung. Eine solche kann unter bestimmten Voraussetzungen ein zusätzlicher Katalysator und Promotor von Wohlstand sein. Die Bedingungen dafür sind jedoch eine hinreichende Homogenität der Leistungsfähigkeit und Produktivität der beteiligten Volkswirtschaften und eine in den Zielen und Prioritäten akkordierte und gemeinsam getragene Wirtschaftspolitik. Beides muss in einem vereinigten Währungsraum gegeben sein, weil eine nationale Währung und damit auch eine nationale Währungspolitik als Kompensation abweichender struktureller Voraussetzungen entfallen.⁶

Die dafür notwendigen Anpassungen wollte man in Europa nicht abwarten. Diese politische Ungeduld schmälerte die Erfolgsaussichten des Vorhabens von Anfang an: Man potenzierte die Heterogenität der Ausgangsbedingungen durch eine forcierte Öffnung der Gemeinschaft auch für solche Staaten, die im Zeitpunkt ihres Beitritts in die Währungsunion erkennbar den ökonomischen Anforderungen des einheitlichen Währungsraums nicht gerecht werden konnten.⁷

Hinzu kam, dass diese Länder nicht bereit waren, einen fast 10 Jahre anhaltenden Zeitraum (2000 bis 2010) niedrige Eurozinsen für die notwendigen Anpassungen zu nutzen, um so innerhalb der Eurozone, aber auch im globalen Maßstab wettbewerbsfähig zu werden. Man finanzierte mit den niedrigen Eurozinsen Ausgaben, die politisch opportun waren und den strukturellen Ballast verfestigten.⁸

Die damit einhergehenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte offenbarten sich in zunehmenden staatlichen Defiziten. Deren Finanzierung durch den Bankensektor hat zu einer unheilvollen Verquickung zwischen Bankindustrie und

4 Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Union vgl. J. Gillingham: *European integration 1950–2003. Superstate or new market economy*, Cambridge 2003.

5 Vgl. M. Enzensberger: *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Berlin 2011.

6 Vgl. R. Mundell: *A Theory of Optimum Currency Areas*, in: *American Economic Review*, Vol. 51 (1961), S. 657 ff.; R. McKinnon: *Optimum Currency Areas*, in: *American Economic Review*, Vol. 53 (1963), S. 717 ff.

7 Vgl. *Deutsche Bundesbank*: *Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenz in der Europäischen Union im Hinblick auf die Dritte Säule der Wirtschafts- und Währungsunion*, in: *Monatsbericht April 1998*, S. 17 ff.

8 Vgl. R. Ohr: *Integration in einem nicht-optimalen Währungsraum*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 38, 1993, S. 29 ff.; W. Pommerehne: *Warum die Europäische Währungsunion verfehlt ist*, in: *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 23. Jg., 1994, S. 82 ff.; M. Friedman: *Why Europe Can't Afford the Euro. The Danger of a Common Currency*, in: *The Times*, 19. Nov. 1997, S. 7.

öffentlicher Hand geführt. Die Regierungen verbündeten sich mit den Banken zur Alimentation einer wenig zukunfts-trächtigen Finanzpolitik. Von der Finanz-industrie abhängige Staaten sind aber eine schlechte Voraussetzung für eine konsequente Bankenregulierung und Bankordnungspolitik, denn die „Sünder“ kooperieren mit den „Sündern“. Zwar ist in 2014 – gewissermaßen als Pendant zur Fiskalunion – das Gerüst einer Europäischen Bankenunion auf den Weg gebracht worden. Es ist aber zu befürchten, dass es diesem Ordnungsrahmen ebenso ergeht wie dem in 2012 initiierten Fiskal-pakt: Man setzt Regeln, an die man sich im Weiteren nicht gebunden fühlt. In der Fiskalunion erhalten die chronischen Defizitsünder – Spanien, Italien, Portugal, Belgien und Frankreich – laufend Auf-schub, immer neue Gründe zur Rechtfertigung mangelnder Budgetdisziplin haben längst Vertrags- und Regeltreue ersetzt.⁹

Es bleibt ebenfalls abzuwarten, inwie-weit das Regelwerk der Bankunion tats-ächlich von seinen Schöpfern befolgt wird.¹⁰ Diese Frage stellt sich insbeson-dere im Hinblick auf die Verteilung von Chancen und Risiken in der Bankindus-trie. Es geht um die Haftung von Eigen-tümern und Gläubigern bei Schief lagen. Diese – und nicht der Steuerzahler – sollen künftig für die Restrukturierung und Ab-wicklung von Kreditinstituten eintreten. Die vorgesehene Lastverteilung steht jedoch in der Gefahr, sich im Einzelfall als brüchig zu erweisen: Eine Vielzahl von Ausnahmetatbeständen lädt weiterhin dazu ein, die entsprechenden Verpflich-tungen von Eigentümern und Gläubigern zu sozialisieren, wenn Kreditinstitute vom Markt genommen werden müssen. Wie bei der Fiskalunion ist auch in das Regel-werk der Bankenunion eine Reihe von Ausnahmetatbeständen eingebaut, und die Hierarchie der Verpflichtungen von Eigentümern und Gläubigern ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich gere-gelt.¹¹ Ein erstes Beispiel für nationale

Sonderwege liefert die italienische Bank-industrie, in der vier letztlich nicht lebens-fähige Institute durch ein staatliches Hilfsprogramm und europäische Unter-stützung aufgefangen werden.

V. Der Verfassungsrechtler *Paul Kirchhof* weist darauf hin, dass Stabilität Rückkehr zum Recht voraus-setzt.¹² Das gilt auch für das Funktionieren einer Währungs-Union. Diese Haltung ist aber nicht der europäische Konsens. Man hofft vielmehr, dass nach einigen grundsätzlichen Festlegungen sich die zur Umsetzung notwendigen Präzisier-ungen später finden. Die politischen Ent-scheidungen werden auch deshalb zu-nächst durch Rückgriff auf Bonitäts- und Finanzierungspotentiale anderer Mitglied-staaten hinausgeschoben. Der damit installierte faktische europäische Finanzausgleich ist im Kern ein Nord-Süd-Aus-gleich.¹³ Die wirtschaftliche Belastungs-fähigkeit der Geberländer (Deutschland, Niederlande, Österreich, Finnland) wird (noch) durch ein gutes Rating dieser Län-der gestützt, von denen allerdings nur noch Deutschland eine Triple A-Qualität aufweist.

Der Befund der wirtschaftlichen Leis-tungskraft der Gemeinschaft erfordert allerdings auch Differenzierung: In Italien und Frankreich sind – wie die EZB in ihrem jüngsten Wirtschaftsbericht (August 2016) unterstreicht – bislang wirklich durchgreifende Reformen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, ausgeblieben. Spanien, Portugal und Irland haben da-gegen in den zurückliegenden Jahren beachtliche, zum Teil auch erfolgreiche Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirt-schaften auf den Weg gebracht. Es bleibt zu hoffen, dass der Anpassungspfad unabhängig von neuen innenpolitischen Konstellationen in Spanien und Portugal konsequent fortgesetzt wird, Irland hat den „turnaround“ offensichtlich ge-schaffen. Allerdings ist durch die Fehler und

Versäumnisse der Vergangenheit die Latte für den Erfolg dieser Mühen hoch. Auf's Ganze gesehen müssen die Südlän-der und Frankreich ihr Kostenniveau, das aus Löhnen, Renten und Sozialleistungen resultiert, um 20 % bis 30 % senken, um im europäischen und globalen Wettbe-werb wieder mithalten zu können.¹⁴ Aber auch dort, wo ein Teil des Weges bereits bewältigt ist, sind die Herausforderungen an die noch notwendigen Fortschritte der Produktivität beachtlich – bei zunehmen-den sozialen Schleifspuren und wachsen- den innenpolitischen Spannungen. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit und die soziale Polarisierung führen in den Südlän-dern und in Frankreich zu einer Situation, bei der der Einzelne die Verheißung und den Wert der europäischen Idee nicht mehr zu erkennen vermag. Dies ist der Nährboden für radikale und nationale Leit-bilder.

V. Die Europäische Zentralbank (EZB) versucht seit 2010 diese struktu-rellen Diskrepanzen in der europäischen Wirtschaft mit den Mitteln der Geldpoli-tik einzuebnen. Sie will das kompensie-ren, was die europäische Fiskal- und Wirtschaftspolitik nicht leisten, um „Zeit“ für die notwendigen Anpassungen „zu kaufen“. Auf Dauer kann die Geldpolitik aber nicht die Versäumnisse der europä-ischen Wirtschaftspolitik ausgleichen, Europa hat kein monetäres, sondern ein politisches Problem.

Die Politik der EZB hat sowohl im Hin-blick auf die Ziele als auch bei den Instru-menten ihre Grenzen erreicht.¹⁵ Sie kann die Kreditnachfrage kaum stimulieren, solange strukturelle Probleme die Inves-toren zögern lassen. Die Indikatoren für das angestrebte Inflationsziel von 2 % sind verzerrt. Die niedrige Rate der Geld-entwertung beruht auf dem derzeit gerin-gen Niveau der Energie- und Nahrungs-mittelpreise, hier zeichnet sich eine

9 Vgl. *Deutsche Bundesbank*: Zur Umsetzung der fiskalischen Regeln der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Dezember 2014, S. 8 ff.

10 Vgl. *F. Chr. Zeidler*: Voraussetzungen für eine effektive Bankenunion, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jg., 2014, H. 10, S. 16 ff.; *H. Rehm*: Die Europäische Bankenunion, Frankfurt/M. 2015.

11 Vgl. *S. Zech u. B. Rudolph*: Bail-in als stumpfes Schwert zur Bankenrettung? Sanierung und Abwicklung in der europäischen Bankenunion, in: ifo-Schnelldienst, 68. Jg., 2015, H. 20, S. 25 ff.

12 Vgl. *P. Kirchhof*: Deutschland im Schuldensog, München 2012, S. 87

13 Vgl. *H. Rehm*: Wohin geht Europa – institutioneller Wandel oder Umverteilung?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 2013, H. 6, S. 285 ff.; *J. König*: Von der Währungsunion zur Transferunion, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 132, Berlin 2016.

14 *H.-W. Sinn*: The Euro Trap: On Bursting Bubbles, Budgets and Beliefs, Oxford 2014, S. 69; *W. Stock, W. D. Hartmann*: Die Euro-Konkurrenz: Ist der Europäische Wirtschaftsraum mit dem Euro wettbewerbs-fähig?, Frankfurt/M. 2016; *J. Stiglitz*: The Euro – How a Common Currency Threatens the Future of Europe, Cambridge/Mass. 2016.

15 Vgl. *C. S. Weber*: ECB – Credibility at Risk?, in: Applied Economics Quarterly, Vol. 60, Jg. 2014, H. 2, S. 123 ff.; *Deutsche Bundesbank*: Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der quantitativen Lockerung im Euro-Raum, in: Monatsbericht Juni 2016, S. 29 ff.

Tendenz-Umkehr ab. Im monetären Bereich ist ein gefährliches Ungleichgewicht entstanden, die Geldmenge ist wesentlich stärker gestiegen als das Sozialprodukt. Der Ansatz überdies hat sich erschöpft: Die fortlaufende Absorption von Wertpapieren öffentlicher und privater Emittenten hat die Märkte dieser Titel ausgetrocknet und funktionsunfähig gemacht.

Vor allem haben die eingesetzten Instrumente, deren Volumen mittlerweile rd. Euro 1,7 Billionen beträgt, beachtliche Risiken und Nebenwirkungen. Die Niedrigzinspolitik erleichtert eine defizitäre Finanzpolitik. Der unbegrenzt mögliche Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB verletzt das Nichtbeistands-Gebot des Maastricht-Vertrags durch einen europäischen Haftungsverbund. Diese Geldpolitik stützt Banken ohne tragfähiges Geschäftsmodell, führt zu Blasen in der Vermögensbildung und setzt die Steuerungsfunktion des Zinses außer Kraft. Die Null- bzw. Negativ-Zinspolitik bedeuten Fehlsteuerungen: Unterschiedliche Zinsen für Investoren indizieren nicht eine Störung des Transmissionsmechanismus der Geldpolitik, sie sind vielmehr Ausdruck unterschiedlicher Bonitäten und Risiken. Ein Null-Zins für Unternehmenskredite beseitigt diese Indikatoren. Vor allem: Die EZB schafft einen sozialpolitischen Sprengsatz, weil sie die private Vorsorge faktisch ins Leere laufen lässt und eine Umverteilung zugunsten des Staates und zu Lasten der Gläubiger auslöst.¹⁶

Dazu kommt eine *politische Unwucht*: Keine europäische Institution kann Maßnahmen mit derartiger Wirkungsmächtigkeit ohne parlamentarische Legitimation und Kontrolle auf den Weg bringen. Die Unabhängigkeit der EZB, die sich allein aus der Verantwortung für die Preisniveaustabilität rechtfertigt, ist zum Einfallstor autonomer wirtschaftspolitischer Omnipotenz geworden. Dieses Gestaltungs-Monopol wird potenziert durch die Zuständigkeit der EZB für Geldpolitik und Bankenaufsicht. Wie konfliktträchtig diese Kombination ist, wird sich zeigen, wenn

die EZB-Bankenaufsicht über die Schleifspuren der EZB-Geldpolitik in den Bilanzen der Kreditinstitute urteilen muss.

VI. Die genannten Entwicklungslinien und deren Konsequenzen verdichten und potenzieren sich in der politischen und wirtschaftlichen Situation Griechenlands.¹⁷ Das wirtschaftlich schwächste und innenpolitisch labilste Land der Union stellt Europa vor eine Zerreißprobe, weil es das Selbstverständnis und die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft aufs Äußerste strapaziert. Diejenigen Mitglieder, die unter größten Kraftanstrengungen die notwendigen Anpassungen gemeistert haben, werden dauerhaft nicht akzeptieren, dass eine fortlaufende Alimentierung dieses Mitglieds ein Movens der europäischen Integration sein soll. Die seit 2010 mit drei Rettungspaketen nach Griechenland geflossenen Mittel der Gemeinschaft und des IWF belaufen sich auf rd. Euro 350 Mrd. Dazu kommt die Kreditierung innerhalb des Europäischen Zahlungsbilanz-Ausgleichssystems (TARGET) in Höhe von aktuell (Juli 2016) rd. Euro 100 Mrd. Durchgreifende Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation Griechenlands und eine konsequente Umsetzung der von den Gläubigern mit den Hilfsmaßnahmen verbundenen Reformpakete sind bislang nicht erkennbar. Das Beispiel Griechenland verdeutlicht, dass das Integrationskonzept des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen durch ausgetüftelte Kompromisse des Gebens und des Nehmens seine Grenzen erreicht hat.

VII. Der zweite grundsätzliche Konstruktions- und Verständnisfehler Europas zeigt sich bei dem Thema „Migration“. Diese Herausforderung hat offenbart, dass Europa gegenwärtig keine Werte- und Solidargemeinschaft ist. Dass man eine vordergründige Lösung mit Hilfe der Türkei sucht, zeigt

die politische Hilflosigkeit bei der Bewältigung dieser Aufgabe. Sollte die angedachte Mechanik wirklich funktionieren – was zu bezweifeln ist –, so liefert sich die Gemeinschaft einem Partner aus, der für sie kaum berechenbar ist. Die Regeln von Dublin und Schengen wurden aufgegeben, weil Konsens darüber fehlte, wie die ökonomischen und sozialen Traglasten dieser Entwicklung in der Gemeinschaft verteilt werden sollen.

Um Missverständnisse auszuschließen: Europa braucht aus Gründen der demografischen Entwicklung Zuwanderung. Es geht nicht um die Frage des „Ob“, sondern um die Frage des „Wie“. Ein transnationaler Raum ohne Kontrolle von Binnengrenzen kann nur unter drei Bedingungen funktionieren und langfristig stabil sein:¹⁸

- Es gibt *ein* Regime an den Außengrenzen;
- das Ziel der Einwanderungspolitik aller Mitgliedstaaten ist identisch: wer als Einwanderer anerkannt ist, kann sich innerhalb des europäischen Raums frei bewegen;
- die Behandlung von *Asylbewerbern* und *Einwanderern* ist rechtlich und faktisch in allen Mitgliedsländern übereinstimmend geregelt, wobei zwischen beiden Kategorien deutlich *unterschieden* wird.

Die Umsetzung dieser Prinzipien erfordert in der Gemeinschaft gleiche Regeln und Kriterien für die Gewährung von Asyl, ebenso wie es gleichartige Normen für die Voraussetzungen und Bedingungen der Einwanderung geben muss. Mit anderen Worten: es bedarf einer Harmonisierung des Asylrechts und der Einwanderungsgesetze. Ohne die genannten Voraussetzungen wird Europa die gesellschaftliche und die wirtschaftliche Integration der Zuwanderung nicht bewältigen. Dazu gehört auch eine Abstimmung der Voraussetzungen für sozialstaatliche Leistungen an diejenigen, die in die Mitgliedstaaten migrieren. Nur so wird ein Sozialtourismus vermieden und sichergestellt, dass die solidarisch zu tragenden Lasten gleichmäßig verteilt sind.

¹⁶ Vgl. H. Rehm: Der letzte Schuss mit der Bazooka – ein Treffer?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 2015, H. 5, S. 221 ff.

¹⁷ H.-W. Sinn: Die griechische Tragödie, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 68, 2015, Sonderausgabe; S. Fiedler u. S. Kooths: Griechenland – zwischen Insolvenz und Schuldenerlass, Wirtschaftsdienst, 95. Jg., 2015, H. 9, S. 609 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabilen Euro-Raum, Sondergutachten vom 28.7.2015, Wiesbaden.

¹⁸ Vgl. T. Sarrazin: Eine Atempause für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. März 2016, S. 7.

Allein ein wirtschaftlich starkes und in Werten verbundenes Europa wird die gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen der Integration der hereinströmenden Menschen leisten können. Und es muss ein Europa sein, indem nicht nur die Benefits, sondern auch die Lasten gleichmäßig verteilt sind. Hier schließt sich der Kreis der Herausforderungen an Europa als künftige Werte- und Solidargemeinschaft.

VIII. Die Europäische Union ist an einem Wendepunkt. Das Abstimmungsergebnis in Großbritannien vom 23. Juni 2016 ist eine Zäsur für Europa. Dieser Einschnitt sollte als Chance für die Renovierung des Europäischen Hauses begriffen und genutzt werden.

Sowohl angesichts der neuen Ausgangslage als auch im Interesse tatsächlichen Fortschritts ist es Zeit, sich von den Träumen einer weiteren Integration hin zu einer politischen Union zu verabschieden.¹⁹ Das gilt aber für das Konzept eines europäischen Finanzministeriums ebenso wie für den Vorschlag einer vom Europäischen Parlament gewählten Europäischen Regierung und eines unter zentraler europäischer Führung stehenden gemeinsamen Verteidigungsapparates. Es geht weder um einen europäischen Superstaat noch um eine Transferunion. Es geht um einen um ein Paket aus mehr Souveränitätsteilung, mehr Risikoteilung und mehr Demokratie.²⁰

Auch für diesen pragmatischen Ansatz gilt, dass angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses bei der Änderung der Europäischen Verträge (Primärrecht) Integrationsfortschritte im Wesentlichen nur durch den Rückgriff auf europäisches Sekundärrecht (Einzelverträge im Rahmen des Primärrechts) möglich sind. Gleichwohl ist die Behauptung, zum bisherigen Agieren gebe es keine Alternative, erst dann gerechtfertigt, wenn man verschiedene Optionen durchdekliniert und be-

wertet hat. Das künftige Handeln sollte überdies *kurz-, mittel- und langfristig gestuft* sein, und es sollte sich nicht durch Vollständigkeit überfordern. Auch deshalb sollte man Prioritäten setzen. Das Schicksal des Vertrages von Lissabon hat gezeigt, dass in Europa Weniger Mehr ist. Nicht jedes Thema *in* Europa ist ein Thema *für* Europa.

Wenig zielführend sind dabei Überlegungen, die gemeinsame Währung aufzugeben. Dieser Schritt wäre keine echte Alternative. Dieses Urteil fußt nicht auf dem Regelwerk der Europäischen Währungsunion, das entgegen einer häufigen Auffassung einen solchen Ausweg *nicht* ausschließt.²¹ Das Substitut wäre aber eine Rückkehr in die Mechanik des „Europäischen Währungssystems (EWS)“, d. h. zu begrenzten Schwankungsbreiten der Wechselkurse mit festen Interventionspflichten der beteiligten Länder. Die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen eines solchen Schritts wären immens und kaum steuerbar. Insofern ist diese Alternative nur die „Ultima Ratio“. Alle Versuche sollten vielmehr darauf gerichtet sein, innerhalb des *bestehenden* institutionellen Rahmens Bedingungen für die einheitliche Währung funktionsfähig zu machen. Dies ist die *Chance* der neuen Situation. Sie stellt Europa nicht vor die Frage des „Ob“, man sollte sich diese Frage auch nicht aufzwingen lassen. Das Referendum war die Konsequenz des starren Umgangs der EU mit den britischen Reformwünschen. Man sollte diese Anregungen nicht außen vor lassen, wenn es jetzt um das „Wie“ geht. Für diesen Weg sollten folgende Maximen gelten:

- Rückkehr zum selbstgesetzten Recht,
- damit auch Akzeptanz und Respektierung des Grundsatzes der Subsidiarität,
- Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Währungssystems anstelle der Vertiefung eines faktischen Haftungsverbunds.

Dabei sollten für die Umsetzung der Ziele (Perspektiven) zwei Bedingungen berücksichtigt werden:

- Verwirklichung mit den Instrumenten des Sekundärrechts, um nicht durch die Barriere der Einstimmigkeit ausgebremst zu werden,
- Konsens über sachliche und zeitliche Prioritäten der Maßnahmen.

IX. Die kurzfristige Perspektive: *Rascher Handlungs- und Gestaltungsbedarf* besteht bei Lösung der Probleme Griechenlands. Die Mitgliedschaft Griechenlands in der Eurozone sollte suspendiert werden, verbunden mit der Option, nach erfolgter Restrukturierung seiner Wirtschaft und Gesellschaft dem gemeinsamen Währungsraum wieder beitreten zu können. Die Schuldendienstfähigkeit des Landes sollte durch einen Schuldenschnitt, ggf. durch eine komplette Entschuldung sichergestellt werden. Bei einem Schuldenstand von gegenwärtig mehr als 200 % des Brutto-sozialproduktes ist es kaum vorstellbar, wie selbst bei einer positiven Wirtschaftsentwicklung das Land diese Last bewältigen kann. Ohne diesen Schritt wird man nicht in der Lage sein, wettbewerbsfähige Strukturen aufzubauen und die Verteilungskonflikte zu lösen. Bei diesem weiteren Solidaritäts-Beitrag der EU wäre zu berücksichtigen, dass durch diverse Umschuldungsprogramme die gegen Griechenland bestehenden Forderungen, gemessen an der ursprünglichen Nominale, in ihrem Barwert nahezu halbiert worden sind.

Die Entschuldung sollte mit der Auflage verbunden werden, die damit im griechischen Haushalt freiwerdenden Mittel zur Bewältigung der Anpassungslasten und ggf. auch zur Rekapitalisierung der griechischen Banken einzusetzen. Für die eigene Währung Griechenlands wird sich bei der Rückkehr zur Drachme mit Ankündigungsfrist von vornherein ein realistischer Wechselkurs zum Euro und zu anderen Währungen einstellen. Die Ausgangsbestände an Krediten, sonstigen Forderungen und Einlagen könnten im Euro verbleiben, so dass eine Kapitalflucht vermieden wird. Verträge mit fortlaufenden Verpflichtungen, wie Arbeits- und Mietverträge, Pensionen und Renten, wären 1:1 auf die neue Währung umzu-

¹⁹ Vgl. zu solchen Entwürfen B. Simms u. B. Zeeb: Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, München 2016.

²⁰ Vgl. H. Enderlein: Eine Generalüberholung für den Euro, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.3.2016, S. 16.

²¹ Vgl. M. Seidel: Aufhebung der angeblich „unumkehrbaren“ („irreversiblen“) Europäischen Währungsunion und Substituierung durch ein neues europäisches Währungssystem, in: ifo-Schnelldienst, 68. Jg., 2013, S. 9 ff.

stellen. Anders als noch in 2010 (als das erste Rettungspaket für Griechenland geschnürt wurde) würde eine solche Entwicklung den internationalen Bankensystem nicht destabilisieren: Seit längerem ist antizipiert, dass das Geld verloren ist. Neue Hilfen sollten strikt nicht an beabsichtigte, sondern an tatsächlich initiierte Strukturreformen gekoppelt werden. Sie sollten auch die Funktion Griechenlands in der europäischen Flüchtlingspolitik flankieren. Ein derart konditionierter Beistandswille würde verdeutlichen, dass Griechenland zwar temporär nicht Partner in der Währungsunion, aber weiterhin Mitglied der Europäischen Union ist. Sein Status wäre vergleichbar jener anderen neun Mitglieder, wie z. B. Polens und (bislang) Großbritanniens. Eine neue grundsätzliche Qualität in der Konstruktion des Europäischen Hauses wäre damit also nicht verbunden.

Das Land selbst würde auf der Zeitachse vom Wechselkurs der neuen Drachme gegenüber dem Euro profitieren. Es könnte insgesamt mehr exportieren, unter dem Schutz der eigenen Währung könnten sich auch neue Produktionen entwickeln. Es ist kaum verständlich, warum Hellas z. B. Südfrüchte und landwirtschaftliche Erzeugnisse importiert. Ein solches „Rettungspaket“ für Griechenland würde auch den immer wiederkehrenden und am Beispiel dieses Landes gern exemplifizierten Vorwurf einer europäischen Politik der Austerität²² widerlegen und verdeutlichen, dass es um die Flankierung und Förderung von strukturellen Reformen geht.

Ebenfalls *kurzfristig* sollten das *Selbstverständnis* und die *Aufgabenstellung der EZB* revidiert werden. Dies wird nur mit einer anderen Stimmengewichtung in den Organen durchzusetzen sein. Die Korrektur sollte sich wie bei den anderen EU-Institutionen stärker an den nationalen Einlagequoten orientieren. Das Prinzip „ein Land – eine Stimme“ unterläuft die notwendige Symmetrie zwischen Verantwortung und Haftung. Neben diesen institutionellen Anpassungen sollten im Regelwerk der EZB jedwede Verantwor-

tung für Solvenzprobleme von Staaten und Banken sowie eine Gemeinschaftshaftung für staatliche Solvenz-Risiken über die Bilanz der EZB ausgeschlossen werden. Die Diskussion über das sog. „OMT“ (Outright Monetary Transactions)-Programm der EZB und auch die gewünschte Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts vom 22.6.2016 zu diesem Ansatz haben gezeigt, was der Kern des Instruments ist: Notenbankpolitik zur permissiven Staatsfinanzierung. Schließlich sind *Geldpolitik und Bankenaufsicht voneinander zu trennen*.²³ Die „European Banking Authority (EBA)“ wird infolge des „Brexit“ ihren Standort von London auf das Festland (ggf. nach Frankfurt/M.) verlagern. Dies sollte Anlass sein, die europäische Bankenaufsicht neu aufzustellen.

X. Die mittelfristige Perspektive: Auf *mittlere* Sicht geht es vor allem darum, den *Ordnungsrahmen der Europäischen Währungsunion* zu stärken. Die Deutsche Bundesbank hat dazu bereits in 2015 konkrete Vorschläge unterbreitet, die sie vor kurzem nochmals ergänzt hat.²⁴ Diese zielen darauf, ebenfalls *ohne* Änderungen des europäischen Primärrechts den bestehenden Rahmen widerstandsfähiger zu machen. Diese Empfehlungen sollen hier nicht im Einzelnen vorgestellt werden, wenige Stichworte mögen genügen:

Für die *Finanzpolitik* sind die wesentlichen Vorschläge:

- Eine *Neufassung der Fiskalregeln*, um diese deutlich einfacher und transparenter zu gestalten;
- auf die Schaffung einer *unabhängigen*, d. h. von der Kommission getrennten *Fiskalbehörde*, welche allein auf die Bewertung der Haushalte im Hinblick auf die Fiskalregeln verpflichtet ist. Diese Funktion könnte beim ESM („European Stability Mechanism“) angesiedelt werden, der für die Gemeinschaft auch die

Umsetzung der in einzelnen Ländern notwendigen haushaltspolitischen Korrekturen begleitet. Damit hätte man zwar nicht ein Instrument für Sanktionen, aber den Betroffenen wäre das Recht entzogen, ihr eigenes Handeln zu beurteilen.

- Angezeigt ist schließlich die Schaffung eines Rechtsrahmens für eine *staatliche Insolvenz*, als „Ultima Ratio“ der fiskalischen Disziplinierung und als Basis für Haushaltsrestrukturierungen. Solange ein solcher Mechanismus nicht besteht, hat die internationale Spekulation europäische Rückendeckung für risikolose Geschäfte.²⁵
- Alternativ dazu sollte ein Verfahren institutionalisiert werden, mit dem ein Mitgliedstaat zur Sanierung von Wirtschaft und Finanzen *temporär* geordnet aus der Eurozone *ausscheiden* kann. Dabei sollte die Option bestehen, nach erfolgreicher Restrukturierung dem gemeinsamen Währungsraum wieder beitreten zu können. Dabei muss auch die Möglichkeit eines Schuldenschnitts bzw. einer weitgehenden Entschuldung geregelt werden. Mit den entsprechenden Regeln sollte – einem Vorschlag der Deutschen Bundesbank folgend (vgl. FN 24) – auch sichergestellt werden, dass eine *Mehrheit der Gläubiger* verbindlich für *alle* ausstehenden Titel des jeweiligen staatlichen Emittenten eine Restrukturierung beschließen kann. Es muss weiterhin festgelegt sein, wie in diesem Fall mit möglichen Rettungsgeldern der Gemeinschaft bzw. mit den ersparten Belastungen aus dem Schuldenstand verfahren werden soll. Der ESM könnte diese Verfahren konzipieren, steuern und kontrollieren. Er würde sich damit zu einem „Europäischen Währungsfonds“ weiterentwickeln. Bereits seine gegenwärtige Aufgabenstellung, Eigentümerstruktur und Governance legen eine solche Transformation nahe.

Mit diesen Schritten würde die weitere sukzessive Denaturierung des Währungsverbunds in einen Haftungsverbund vermieden und eine schrittweise Rückkehr

23 I. Schnabel, F. Rutkowski: Die Bankenaufsicht sollte von der Geldpolitik getrennt werden, in: Wirtschaftswoche, Jg. 2016, H. 33 vom 12.8.2016, S. 35.

24 Vgl. Deutsche Bundesbank: Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht März 2015, S. 15 ff.; diess.: Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum, in: Monatsbericht Juli 2016, S. 43 ff.

25 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technik: Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union, Berlin 2013.

22 Vgl. Y. Varoufakis: And the weak suffer what they must?: Europe, austerity and the threat to global stability, London 2016.

zu einer zukunftsfähigen Haushaltspolitik möglich.

Für eine erfolgreiche *Währungspolitik* sind insbesondere weitere Maßnahmen angezeigt:

- Die *Aufhebung des regulatorischen Privilegs für Staatskredite* durch die Pflicht, zu deren Unterlegung mit Eigenkapital und Einbeziehung in die Großkreditregelungen der Bankbilanzen, um die unheilvolle Verquickung von Staatsfinanzen und Bankindustrie aufzubrechen.²⁶ Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass auch der öffentliche Kredit nicht ohne Risiko ist.
- *Stärkung der wirtschaftlichen Widerstandskraft der Banken* durch erhöhte Eigenkapitalanforderungen. Das Instrument dafür ist die konsequente Umsetzung des Regelwerkes „Basel III“ und der Normen für die Begrenzung der Ausleihungen im Verhältnis zu den haftenden Mitteln („leverage ratio“). Nach dem Urteil der EZB und der Deutschen Bundesbank²⁷ sind die Risikopotentiale in den europäischen Bankbilanzen nach wie vor erheblich und bedürfen der Abschirmung. Hinzu kommt, dass international, etwa im Rahmen der G-20 Staaten, die Anforderungen an die haftenden Mittel deutlich zunehmen. Ein Zurückbleiben europäischer Normen hinter internationale Standards ist nicht im Interesse des „Finanzplatzes Europa“. Im Übrigen sollten die in Kürze zu erwartenden Ergebnisse des Stress-tests der Europäischen Banken durch die „European Banking Authority (EBA)“ Anlass sein, ggf. notwendige Kapitalmaßnahmen zu veranlassen.
- *Vermeidung von Überregulierung.* Derzeit befinden sich im Zusammenhang mit der EU-Finanzmarkt-Regulierung rd. 400 Rechtsakte in Bearbeitung. Der Aufwand für die Umsetzung dieser Vorgaben führen zu Kostenniveaus, und damit zu Rentabilitätsverhältnissen, welche die Kapitalmarktfähigkeit der europäischen Banken gefährden. Hier

ist eine Konsolidierung und Bündelung der Regeln in einem „Europäischen Finanzmarktgesetzbuch“ notwendig.²⁸

- *Konsequente Umsetzung der ordnungspolitischen Regeln der Europäischen Bankenunion.* Die aktuelle Diskussion über die notwendigen Restrukturierungen einiger italienischer Banken deutet darauf hin, dass dafür erneut Staatshilfen anstelle der Sanierungsbeiträge von Eigentümern eingesetzt werden sollen. Damit würden Strukturprobleme der europäischen Kreditwirtschaft erneut verschleppt und der ordnungspolitische Kerngedanke der Bankenunion aufgehoben, nämlich die Investoren für Risiken in Anspruch zu nehmen.

Neben der Fiskal- und Währungspolitik sollten weitere Schritte zur *Vollendung des Binnenmarktes* Priorität haben. Im Blick nach vorn erfordert dies Ergänzungen in den vier Grundfreiheiten für den Austausch von Arbeit, Kapital, Dienstleistungen und Waren.

In diesem Zusammenhang sollte der Ordnungsrahmen für einen *liberalisierten europäischen Arbeitsmarkt* finalisiert werden. Dazu bedarf es nicht einer vollständigen Harmonisierung der nationalen Regelungen. Vielmehr müssen die bestehenden Mobilitätshemmnisse eingeebnet werden. Insbesondere gilt dies für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und für die Fungibilität erworbener Versorgungsansprüche. Wanderungsfreiheit bedeutet *nicht* die freie Einwanderung in Sozialsysteme, sondern Freiheit, innerhalb der Gemeinschaft Arbeitsangebote wahrnehmen zu können.

In der *Steuerpolitik* sollten sich die weiteren Schritte auf eine umfassende, mit den internationalen Regelwerken abgestimmte, Belastung von Kapitaleinkünften ebenso konzentrieren wie auf die Harmonisierung der Körperschaftsteuer, insbesondere deren Bemessungsgrundlage.²⁹ Zu diesem Programm gehört auch die Beseitigung faktischer europäischer Steueroasen in der Unternehmensbesteuerung

im Rahmen des Kodex der OECD.³⁰ Diskussion über die Richtlinie zur Eingrenzung der Steuervermeidung europäischer Mutterunternehmen durch Verlagerung der Steuerobjekte zeigt, mit welcher Hartnäckigkeit kleine Mitgliedstaaten hier Widerstand leisten. Hier muss mehr ordnungspolitische Solidarität eingefordert werden.

Fortschritte in diesem Bereich sind aber auch Voraussetzung für einen *europäischen Kapitalmarkt*,³¹ der durch ein gemeinsames Wertpapierrecht, Börsenrecht und Insolvenzrecht gekennzeichnet sein sollte. Dies wäre wesentlich, um neben der Bankenfinanzierung auch die Finanzierung von Unternehmen über den Kapitalmarkt in der EU zu stimulieren und damit die Unternehmensfinanzierung insgesamt auf eine breitere und ausgewogenere Basis zu stellen.³²

Zunehmend wichtig für einen funktionsfähigen Binnenmarkt sind – über die „vier Grundfreiheiten“ hinaus – eine gemeinsame *Energie-* (und damit verbunden) *Umweltpolitik*. Eine zukunftsfähige Energiepolitik ist mit Blick auf Versorgungssicherheit, preisliche Konkurrenzfähigkeit und Umwelt-Standards nur in einer europäischen Dimension zu gestalten. Gleichermaßen wird die künftige internationale Konkurrenzfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraumes davon abhängen, dass zügig gemeinsame Regeln für eine *digitale Infrastruktur* und deren Nutzung geschaffen werden.

Auf mittlere Sicht ist ein Kurswechsel bei der Gestaltung des *Haushalts der Gemeinschaft* selbst notwendig. Dabei geht es um Konsolidierung nicht als Ausdruck eines bloßen Sparwillens, sondern als Zeichen dafür, dass das europäische Budget *umstrukturiert* und *Vorbelastungen eingeschränkt* werden, um *finanzpolitische Handlungsfähigkeit für die Zukunft zu sichern*. Mit den europäischen Instrumenten der Gemeinschaftsaufgabe und des Kohäsionsfonds stehen Plattformen für Wachstumsimpulse und

26 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Der Staat als privilegierter Schuldner – Ansatzpunkte für eine Neuordnung der öffentlichen Verschuldung in der Europäischen Währungsunion*, Berlin 2014; *H. Rehm: Banking and Public Finance as a European Challenge*, in: *Applied Economics Quarterly*, Vol. 60, Jg. 2014, H. 2, S. 91 ff.

27 Vgl. die Finanzstabilitäts-Berichte 2015 dieser Institutionen.

28 Vgl. *H. Rehm: Zwischen Regulierung und Digitalisierung – Quo vadis Finanzindustrie*, in: *Credit and Capital Markets*, Jg. 2015, H. 4, S. 513 ff.

29 Vgl. *H. Rehm: Tendenzen der internationalen Kapitalertragsbesteuerung*, in: *Finanz-Rundschau*, Jg. 2012, H. 19, S. 889 ff.; *F. Steidl, B. U. Wigger: Steuervergleich versus Steuerharmonisierung und die Zukunft der Steuerpolitik in Europa*, Manuskript Karlsruhe 2013.

30 Vgl. *OECD: Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, Paris 2013.

31 Vgl. *N. Veron, G. B. Wolff: Capital Markets Union. A Vision for the Long Term*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2015, April 2015.

32 Vgl. *European Commission: Green Paper: Building a Capital Markets Union*, COM (2015) 63, February 2015.

auch Mittel für die Zurückführung der Jugendarbeitslosigkeit in den südeuropäischen Ländern zur Verfügung. Das europäische Garantie-Programm zur Flankierung von Investitionen (*Juncker-Programm*) sollte vorrangig für eine zukunftsfähige europäische Infrastruktur und nicht – wie häufig in der Vergangenheit – für nationale Prestige-Projekte eingesetzt werden. Insgesamt darf es künftig nicht mehr darum gehen, bei der Zuordnung der Mittel alte Besitzstände, wie z.B. in der Agrarpolitik und in der Strukturpolitik, zu zementieren. Die immer wieder eingeforderte europäische Solidarität muss auch haushaltspolitisch verwirklicht werden.

Aktuell ist die *Bewältigung der Migration nach Europa* das bedeutendste außenpolitische Thema für die Union. Europa ist für Viele Verheißung für Freiheit, Wohlstand und Perspektive. Dies erklärt die enormen Flüchtlingsströme, die sich in Richtung Kontinent in Bewegung setzen und die vermutlich anhalten werden. Neben den bereits erwähnten Instrumenten eines einheitlichen europäischen Asyl- und Einwanderungsrechtes bedarf es einer grundsätzlichen Antwort auf diese Herausforderung. Europa kann nicht dauerhaft Zuflucht für den globalen Strom von Wohlstandsflüchtlings sein. Dies würde Europa wirtschaftlich, sozial und mental überfordern. Es wäre auch nicht die Lösung des Problems. Europa sollte künftig seinen Beitrag dafür leisten, dass die Menschen des Nahen Ostens, in Afghanistan und Pakistan in *ihren* Ländern eine Zukunft gestalten können. Das bedeutet *Konsequenz in der europäischen Entwicklungspolitik*, die bisherigen Ansätze haben teilweise versagt. Die Transfers sind häufig nicht Hilfe zur Selbsthilfe, sondern sie alimentieren im Wesentlichen ineffiziente und teilweise korrupte Systeme und Bürokratien. Die *europäische Handelspolitik* muss gleichermaßen einen wesentlichen Beitrag dafür leisten, dass die Entwicklungsländer mit ihren Produkten in der EU Marktchancen haben. Der humanitäre Anspruch muss durch ökonomische Konzepte unterlegt werden, die diesen Ländern tatsächlich weiterhelfen und die Flucht ihrer Eliten eindämmen.

XI. Die längerfristige Perspektive: Würde diese Agenda umgesetzt, wäre eine Basis geschaffen, um längerfristig eine weitergehende Dimension anzugehen, nämlich das eingangs erwähnte Paket aus mehr Souveränitätsteilung, mehr Risikoteilung und mehr Demokratie zu schnüren. Auch hier sollte man den Ansatz nicht überfordern, sondern Schritt für Schritt vorgehen. Einige europäische Kernländer könnten mit der Übertragung einzelner nationaler Kompetenzen beginnen, diese europäisch bündeln und subsidiär praktizieren. Zwar würde dieses Vorgehen zu einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, aber wenigstens nicht zu einem „Europa des Stillstands“ führen. Das Nebeneinander unterschiedlicher Integrationstiefen wäre kein neues Strukturmerkmal der Gemeinschaft. Von den 28 Ländern der Gemeinschaft gehören nur 19 zur Europäischen Währungsunion, nur 22 Staaten haben das Schengen-Abkommen unterzeichnet.

Die genannte Schrittfolge ist zukunfts-trächtiger als der Versuch, die europäische Idee – wie bisher – mit Geld zu retten. Die Politik hat sich dem Dogma „fällt der Euro, fällt Europa“ unterworfen. Richtig ist vielmehr, dass die ökonomischen Grundlagen der europäischen Idee fallen werden, wenn man den Versuch fortsetzt, die Gemeinschaft mit Geld zu retten.³³

Der ehemalige Präsident der EU-Kommission und überzeugter Europäer *Jacques Delors* schreibt in seinen Erinnerungen³⁴ „Die Europäer müssen sich auf drei großen Baustellen bewähren: Sie müssen ihre wirtschaftliche und soziale Effektivität und ihre Glaubwürdigkeit sichern, ein Europa errichten, das Einfluss in der Welt hat, und sie müssen sich zu diesem Zweck mit Institutionen versehen, die Entscheidungen und Handeln beschleunigen.“ Mit dieser Orientierung hätte auch der Euro als gemeinsame Währung eine dauerhafte Zukunft.

Die unmittelbaren Reaktionen auf das Ergebnis des britischen Referendums waren wortreiche Erklärungen und Zukunfts-Beschwörungen europäischer Repräsentanten. Der Halbzeitwert solcher Einlassungen ist nicht mehr groß. Die Menschen in Europa brauchen Vertrauen, dass der Baum „Europa“ für sie wieder Früchte tragen wird. Dieses erwächst nur aus konkretem Handeln unter der Anleitung kundiger und geduldiger Gärtner. Auch für Europa gilt das Wort von *Erich Kästner*: „Es gibt nichts Gutes außer man tut es.“

Dies führt zurück zum Ausgangspunkt: Wir brauchen nicht mehr den europäischen Aktionismus der Vergangenheit, zunächst brauchen wir eine europäische Besinnung. Wofür steht Europa? Wofür sollte Europa stehen? Die Antwort ist möglicherweise ein wesentlich kleinerer gemeinsamer Nenner als man sich bislang vorgestellt und durch Sozialisierung der Traglasten und Durchbrechen des Rechts, das man selbst setzte, mühsam zusammengehalten hat. Notwendig ist eine europäische Katharsis, die Rückkehr zum Recht, zur Stabilität dessen, was man als Rahmen selbst gesetzt hat. Im Interesse der Idee muss der „Baum“ Europa wieder zurückgeschnitten werden, damit er wirklich wieder stark wird, austreiben und *neue* Früchte tragen kann. Dessen Pflege wird immer Augenmaß für das wirklich Machbare und den europäischen Völkern Zumutbare erfordern. Daran orientieren sich die dargestellten Anregungen.

Auch heute und morgen gilt der Satz, mit dem *Churchill* seine eingangs erwähnte Zürcher Rede schloss: „let’s Europe arise“. Fügen wir hinzu: „let’s Europe arise once more“.

33 Vgl. *H.-W. Sinn: Der EURO – Von der Friedensidee zum Zankapfel*, München 2016.

34 *J. Delors: Erinnerungen eines Europäers*, Berlin 2004, S. 526.

Kontakt

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

Dr. Ferdinand Schuster
Geschäftsführer
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com
www.publicgovernance.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.