

Europa.Besser.Machen.

Andrä Gärber, Dr.phil., ist Abteilungsleiter »Wirtschafts- und Sozialpolitik« der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), der traditionsreichsten politischen Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist die FES bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Andrä Gärber (Hg.)

Europa.Besser.Machen.

Vorschläge für eine progressive Wirtschaftspolitik

Unter Mitwirkung von Sina Dürrenfeldt, Max Ostermayer,
Dr. Robert Philipps, Markus Schreyer

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-51332-4 Print
ISBN 978-3-593-44681-3 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2021 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Holzwürfel mit Flaggen europäischer Länder © www.shutterstock.com/LindyKlaes
(Bildnummer 445749538)

Lektorat: Sönke Hallmann

Satz: Britta Liermann, Bureau Now

Gesetzt aus der Garamond und der TheSans

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	13

I. Zukunft der Europäischen Integration solidarisch sichern!

Komm, wir gründen einen europäischen Staat!	
Die Rolle der europäischen Bürger_innen in der EU	
<i>Ulrike Guérot</i>	23

Ein Europa der Solidarität	
<i>Norbert Walter-Borjans und Gustav Horn</i>	34

Solidarisch ist man nicht alleine: Anforderungen an eine progressive Wirtschaftspolitik für Europa	
<i>Reiner Hoffmann und Andreas Botsch</i>	43

Warum der EU-Binnenmarkt ohne weitere Integration nicht in seiner aktuellen Tiefe überleben wird	
<i>Sebastian Dullien</i>	55

Die dritte Dimension des Europäischen Gemeinwesens: Kommunen und Regionen	
<i>Karl-Heinz Lambertz</i>	64

II. Europäische Wirtschafts- und Währungsunion nachhaltig vertiefen!

Die Währungsunion stabilisieren – aus Solidarität und Eigeninteresse <i>Sebastian Watzka</i>	75
Wir können die Zukunft nicht voraussagen, müssen aber für eine bessere arbeiten <i>Margarida Marques</i>	85
Europa nach Corona: Für eine progressive Reform der Fiskalregeln <i>Achim Truger</i>	97
EU-Wiederaufbaufonds als Kernstück europäischer Krisenbekämpfung: Progressiver Durchbruch oder Enttäuschung? <i>Philipp Heimberger</i>	105
Geldpolitik in Europa: Die EZB als progressive Kraft? <i>Jörg Bibow</i>	116

III. Europäische Sozialunion mit Nachdruck aufbauen!

Kein wirtschaftlicher Wiederaufbau ohne Social Recovery <i>Oliver Röpke</i>	129
Mitbestimmung in Europa <i>Cansel Kiziltepe</i>	139
Reset EU: Renaissance für ein soziales Europa? <i>Gabriele Bischoff</i>	148
Die soziale Resilienz Europas stärken <i>Björn Hacker</i>	157
Covid-19: Ein Weckruf zur Verankerung sozialer Investitionen <i>Anton Hemerijck und Robin Huguenot-Noël</i>	166

IV. Europäische Wettbewerbs- und Innovationsunion fair und zukunftsfähig ermöglichen!

Europäische Industriepolitik: Herausforderungen und die
Chance für einen Neustart

Wolfgang Lemb und Astrid Ziegler 179

Energieintensive Industrien im (Klima)Wandel

Jens Geier und Lisa Maria Wagner 190

Wie können die Märkte für die Verbraucher_innen
verbessert werden?

Monique Goyens und Agustin Reyna 199

Schluss mit der Zurückhaltung: Es ist Zeit für Steuern!

Paul Tang 210

Europäische Politik für soziale Innovationen

Gorgi Krlev 220

V. Europäische Klimaneutralität sozial gerecht und innovativ durchsetzen!

Zukunft und Zusammenhalt: Ein Plädoyer für eine soziale
und ökologische Transformation

Matthias Miersch 233

Zukunft der EU: Chancen des Green Deals richtig nutzen

Frederik Moch 243

Die Rolle der CO₂-Preise in der europäischen Energiewende

Barbara Praetorius 253

Digitalisierung und Nachhaltigkeit:

Die unterschätzten zwei Seiten derselben Medaille

Rita Schwarzelühr-Sutter 263

Ein radikaler Wandel der EU-Wirtschaft –
und wie er finanziert werden kann

Ann Pettifor 272

VI. Souveränes Europa gemeinsam stärken!

Dem Multilateralismus nachtrauern hat keine Perspektive

Joachim Schuster 287

Europas Haushaltsrevolution: Von der Covid-19-Rezession
zum progressiven Wiederaufbau

László Andor 296

Digitale Souveränität erfordert Autonomie und Dezentralität

Paul Nemitz und Matthias Pfeffer 309

Auf dem Weg zu einer Europäischen Gesundheitsunion –
im Zeichen der Corona-Krise

Helmut Brand 320

Progressive Handelspolitik im Angesicht globaler Armut

Eveline Herfkens 331

Autorinnen und Autoren 343

Vorwort

Als im Januar 2020 die Nachrichten über den Ausbruch des Coronavirus in der chinesischen Stadt Wuhan um die Welt gingen, war kaum absehbar, dass sich daraus in kürzester Zeit eine Pandemie mit tiefgreifenden globalen Auswirkungen entwickeln würde. Zunächst eine Gesundheitskrise, schickte sie bald darauf politische und wirtschaftliche Schockwellen über alle Kontinente. Europa wurde im Frühjahr rasch zu einem der Epizentren des Corona-Ausbruchs und stand rund ein Jahrzehnt nach der Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise vor einer neuen tiefgreifenden Bewährungsprobe.

Damit änderten sich auch die politischen Prioritäten für die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union in der zweiten Jahreshälfte. Gerade im progressiven politischen Spektrum hatte man lange die Hoffnung gehegt, dass Deutschland diese sechs Monate nutzen würde, um in zentralen Politikbereichen neue Impulse für das europäische Projekt zu setzen. Denn genauso wie die Liste der Herausforderungen – von der Klimakrise über die Neujustierung der europäischen Wirtschafts- und Fiskalpolitik bis hin zur Stärkung des Sozialen Europas – ist in den vergangenen Jahren die Liste der verpassten Chancen, die Union in diesen und anderen Fragen weiterzuentwickeln, angewachsen.

Mit einem Schlag stand nun aber die akute Corona-Krisenbewältigung im Vordergrund der europäischen Verhandlungsprozesse. Damit war die Sorge verbunden, dass viele der notwendigen langfristigen politischen Weichenstellungen in den Hintergrund rücken würden. Schnell wurde jedoch klar: Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise deckten die bestehenden Risse in der Architektur des europäischen Projekts auf, die in der zurückliegenden Dekade nicht beseitigt worden waren. Noch dringlicher zeigte sich, dass die langfristige wirtschaftliche Erholung und nachhaltiger gesellschaftlicher Fortschritt in Europa nur gelingen werden, wenn die politischen Lösungen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen nicht nur auf eine kurzfristige Krisenüberwindung

abzielen, sondern sich an einer neuen progressiven Vision für ein starkes, solidarisches und nachhaltiges Europa orientieren.

Mit diesem Buch möchten wir einen Beitrag dazu leisten, dass diese Vision in konkrete Politik übersetzt werden kann. Zu Beginn des Jahres hatten wir dafür zunächst andere Pläne. Im Mai sollte zum zweiten Mal der internationale Kongress »Tag der Progressiven Wirtschaftspolitik« der Friedrich-Ebert-Stiftung in enger Kooperation mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und der Foundation for European Progressive Studies (FEPS) stattfinden und Menschen aus ganz Europa in Berlin zusammenbringen, um anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gemeinsam die großen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen Europas zu diskutieren. Schnell war jedoch klar, dass eine solche Veranstaltung mit Hunderten von Teilnehmenden im Angesicht der sich beschleunigenden Ausbreitung des Coronavirus nicht realisierbar war.

Klar war aber auch, dass dieses Jahr ein prägendes für das europäische Projekt werden würde. In der Rückschau wird man womöglich feststellen, dass 2020 eine der zentralen Weggabelungen gewesen sein wird und die getroffenen politischen Entscheidungen maßgeblich über die Frage, ob und wie die EU aktuell und in den kommenden Jahren den wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen gerecht wird, entscheiden. Mit der zweiten heftigen Infektionswelle, die Europa zum Redaktionsschluss dieses Buches Anfang November 2020 erfasst hat, und den mit ihr verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen wird dies immer wahrscheinlicher.

Schnell entstand daher die Idee, einige Konzepte und Vorschläge für eine progressive Wirtschaftspolitik in Europa, die im Frühjahr nicht im Rahmen einer Präsenzveranstaltung diskutiert werden konnten, in Form dieses Sammelbandes zu veröffentlichen und die zentralen Thesen dieser und weiterer Beiträge im Rahmen eines regelmäßigen Blogs, der die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 begleiten sollte, zu veröffentlichen.¹

Dass uns dies mit äußerst kurzer Anlaufzeit gelungen ist, ist nicht zuletzt einer gemeinsamen Teamleistung der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik geschuldet. Unser Dank geht an alle Kolleg_innen, die sich mit viel Engagement und Expertise in dieses Projekt eingebracht haben. Ohne sie wären weder die Blog-Reihe noch das Buch denkbar gewesen. Unser Dank gilt weiterhin der Foundation for European Progressive Studies (FEPS) in Brüssel, die uns ebenfalls unterstützt hat. Ganz besonders möchten wir uns

natürlich bei unseren Autor_innen bedanken, die in diesen unsicheren und herausfordernden Monaten die Zeit gefunden haben, ihre Ideen und Konzepte zu Papier zu bringen und so die Debatte um Europas Zukunft zu befruchten und voranzutreiben.

Wir hoffen, dass viele der hier formulierten Denkanstöße ihren Eingang in die Debatte um eine progressive europäische Wirtschaftspolitik finden werden, und wünschen in diesem Sinne eine anregende Lektüre.

Dr. Andrä Gärber

Sina Dürrenfeldt

Max Ostermayer

Dr. Robert Philipps

Markus Schreyer

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Anmerkung

- 1 In diesem Blog sind nicht nur gekürzte Vorabveröffentlichungen des vorliegenden Sammelbandes zu finden, sondern auch Texte vieler weiterer Autor_innen: www.fes.de/progressive-wirtschaftspolitik-fuer-europa

Einleitung

Die politische und wirtschaftliche Integration Europas war über Jahrzehnte seit der Gründung der Montanunion im Jahr 1951 eine große Erfolgsgeschichte. Die europäischen Staaten begruben ihre historischen Feindschaften und begannen, auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet immer enger zu kooperieren – zum Wohle ihrer Völker, die eine jahrzehntelange Periode von Frieden, Freiheit und Prosperität erlebten. Politisch und wirtschaftlich wuchs Europa immer mehr zusammen. Heute ist die Europäische Union mit 27 Mitgliedstaaten und 450 Millionen Menschen gemessen am Bruttoinlandsprodukt der größte Wirtschaftsraum der Welt – und einer der erfolgreichsten. Doch trotz dieser unbestreitbaren Erfolge sind die Krisenerscheinungen in Europa seit einigen Jahren unübersehbar.

Der »immer engere politische Zusammenschluss der europäischen Völker«¹ ist ins Stocken geraten. Fortschritte bei der politischen Integration sind kaum noch zu verzeichnen. In Kernfragen schwindet die Gemeinsamkeit, und eine zunehmend unversöhnliche Lagerbildung ist zu beobachten – zwischen Süd- und Nordeuropa in wirtschaftspolitischen Fragen und zwischen West- und Osteuropa in der Frage der Gesellschafts- und Migrationspolitik. In der Bevölkerung wächst die Skepsis gegenüber den »europäischen Eliten«, die als abgehoben und technokratisch empfunden werden. Rechtspopulistische und europakritische Parteien haben in ganz Europa Zulauf. Ein neuer Nationalismus scheint auf dem Vormarsch, und mit dem Austritt Großbritanniens ist sogar ein Zerfall der Europäischen Union in den Bereich des Denkbaren gerückt.

Die krisenhafte Entwicklung Europas gründet nicht zuletzt auch auf den Schwächen ihres Wirtschafts- und Sozialmodells. Die wirtschaftliche Integration ist bestimmt vom Paradigma der Liberalisierung und Deregulierung zur Schaffung eines möglichst wettbewerbsintensiven Europäischen Binnenmarktes. Dieser hat in der Vergangenheit sicher zu einer Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wohlstands in Europa geführt, trifft aber zu-

nehmend auf Skepsis bis Ablehnung. Denn zu oft erwies sich der vermeintliche wirtschaftliche Fortschritt durch Liberalisierung und Deregulierung in Wahrheit als das Forcieren eines Wettbewerbs um möglichst niedrige Löhne und möglichst geringen Sozialschutz. Das Fehlen einer wirksamen sozialen Säule europäischer Politik etwa durch die Schaffung europäischer sozialer Mindeststandards sowie einer konkreten Ausbuchstabierung und Umsetzung von sozialen Grund- und Schutzrechten scheint einer der grundlegenden Konstruktionsfehler der EU zu sein. Der Unmut von Teilen der europäischen Bevölkerung ist daher verständlich.

Die Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise hat zudem die Fehler in der Architektur der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion offengelegt. Asymmetrische wirtschaftliche Schocks lassen sich in den einzelnen Mitgliedsländern ohne die Möglichkeit nationaler Geld- und Währungspolitik im Rahmen des engen fiskalpolitischen Korsetts des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalpakts nicht mehr effektiv abfedern. Zugleich mangelt es an effektiven wirtschafts- und fiskalpolitischen Instrumenten auf europäischer Ebene. Zur Überwindung der Krise wurde vor allem eine Deflationspolitik (interne Abwertung durch gezielte Ausgaben- und Lohnkürzungen) propagiert, die jedoch mit verheerenden negativen sozialen Folgen verbunden war und die wirtschaftliche Erholung in den von der Krise besonders schwer getroffenen südeuropäischen Ländern nicht erleichtert, sondern erschwert hat.

Infolge dieser aufgezwungenen Austeritätspolitik und der massiven sozialen Einschnitte haben sich die Wohlstandsunterschiede zwischen den europäischen Ländern in den zurückliegenden Jahren wieder deutlich verstärkt. Die steigende ökonomische und soziale Ungleichheit innerhalb Europas untergräbt das Versprechen, die europäische Integration würde zu mehr wirtschaftlicher und sozialer Konvergenz führen. Die Sparpolitik hat zudem dringend notwendige Investitionen verhindert und eine bis heute anhaltende Wachstumsschwäche in Europa begründet. Zwar konnte die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) dazu beitragen, die Folgen der Krise abzumildern und ein Auseinanderbrechen der Eurozone zu verhindern. Doch noch immer fehlen wesentliche wirtschafts- und sozialpolitische Elemente für ein stärkeres, stabileres und nachhaltigeres Wachstum und mehr Wohlstand in Europa.

Gleichzeitig tauchen bekannte Herausforderungen in neuer Dringlichkeit auf. Der Klimawandel und die systematische Übernutzung der planetaren Ressourcen erhöhen den Druck, Europas Wirtschaft vollständig treibhaus-

gasneutral zu gestalten. Die Digitalisierung verlangt eine radikale Neuausrichtung von Unternehmen und Geschäftsmodellen. Dafür sind ungeheure Investitions-, Innovations- und Transformationsanstrengungen nötig. Die Hoffnung ist, den Wohlstandsmotor »europäische Industrie« in eine grüne und digitale Zukunft zu führen und Klimaschutz, Digitalisierung, Wohlstand und soziale Gerechtigkeit miteinander zu vereinbaren. Naturgemäß gibt es dabei aber noch viele Stolperfallen, Risiken und ungeklärte Fragen, sodass die Umsetzung der digitalen und sozial-ökologischen Transformation eine große Herausforderung für eine progressive Politik der kommenden Jahre bleiben wird.

Die Corona-Pandemie hat die schwerste weltweite Wirtschaftskrise seit Jahrzehnten ausgelöst. Sie hat ein Europa getroffen, das bereits zuvor viele ungelöste wirtschaftliche und soziale Probleme hatte. Europas Wirtschaft wird nach aktuellen Prognosen um bis zu zehn Prozent einbrechen, wobei auch diese Krise die südeuropäischen Länder besonders hart getroffen hat. Im Ergebnis wird die Corona-Krise die Ungleichheit innerhalb Europas voraussichtlich noch einmal verschärfen. Gleichzeitig hat die politische Reaktion Europas Hoffnungen auf einen Kurswechsel in der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik gemacht. Mit dem EU-Wiederaufbaufonds und dem SURE-Programm beispielsweise geht Europa wichtige Schritte hin zu mehr Gemeinschaftlichkeit und Solidarität. Sollten sich diese ermutigenden neuen Ansätze verstetigen, dürfte Europa in Zukunft besser in der Lage sein, Krisen zu bewältigen und Wachstum und Wohlstand für alle zu erzeugen.

Wird also in der Corona-Krise »die Europäische Union neu gegründet«², wie *Die Zeit* jüngst fragte? Das muss sich erst erweisen. Die in diesem Buch gesammelten Beiträge machen jedenfalls konkrete Vorschläge, wie ein grundlegender progressiver Kurswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU aussehen könnte. Zu sechs verschiedenen Themengebieten werden hierbei Ideen und Denkanstöße präsentiert.

Unter der Kapitelüberschrift *Zukunft der Europäischen Integration solidarisch sichern* (Kapitel 1) fordert *Ulrike Guérot* die Schaffung eines europäischen Staates. Die Corona-Krise habe vor Augen geführt, dass die EU im entscheidenden Krisenmoment »nicht souverän« und der Intergouvernementalismus nicht mehr zukunftsfähig sei. *Norbert Walter-Borjans* und *Gustav Horn* plädieren für ein »Europa der Solidarität«. So brauche es einen »Paradigmenwechsel in der europäischen Fiskalpolitik« – eine parlamentarisch kontrollierte, gesamteuropäisch ausgerichtete Fiskalpolitik, finanziert

auch durch eigene Steuern der EU und mittels europäischer Anleihen. Die SPD stehe in der EU »für eine Politik ein, die der sozialen Sicherung und der Gerechtigkeit den gleichen Rang einräumt wie der Handels- und Niederlassungsfreiheit«. *Reiner Hoffmann und Andreas Botsch* sehen die Europäische Union angesichts der Corona-Krise vor der größten Herausforderung ihrer Geschichte. Ausgerechnet diejenigen Mitgliedstaaten, die am meisten von den Folgen der Pandemie betroffen sind, hätten die geringsten fiskalpolitischen Spielräume. Um die Zentrifugalkräfte Europas nicht weiter ansteigen zu lassen und das europäische Integrationsprojekt zu retten, müsse das Prinzip der europäischen Solidarität gestärkt werden, etwa durch die Schaffung einer echten europäischen Arbeitslosenrückversicherung. *Sebastian Dullien* lobt die in der Corona-Krise beschlossenen Maßnahmen wie etwa den Wiederaufbaufonds und die Ansätze zur Schaffung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung (SURE-Programm). Um das bisher erreichte Maß der europäischen Integration zu retten, brauche es in einigen Bereichen ein »Mehr an Integration«. *Karl-Heinz Lambertz* erinnert an das Konzept der Subsidiarität. Europa könne wieder näher an die Menschen herangeführt werden, wenn die Kommunen und Regionen besser in die Funktionsweise der EU einbezogen werden.

Ein konkreter Weg zu mehr zwischenstaatlicher Solidarität ist auch die *Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* (Kapitel 2). Diese sei, so *Sebastian Watzka*, durch eine Reihe grundlegender Mängel geprägt, darunter das Fehlen einer Zentralbank als Lender of Last Resort. Neben einer besseren Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken müssten auch die europäischen Fiskalregeln reformiert, eine gemeinsame Fiskalkapazität geschaffen und die Europäische Bankenunion vollendet werden. *Margarida Marques MdEP* sieht in Europas Antwort auf die Corona-Krise nun aber einen »Wendepunkt« gekommen. Insbesondere der EU-Wiederaufbaufonds basierend auf dem neuen Prinzip der gemeinschaftlichen Verschuldung sei ein historischer Durchbruch hin zu einem funktionsfähigen und solidarischen Wirtschaftsraum. Bei der Umsetzung gelte es, den klimaneutralen Umbau der Wirtschaft und eine den europäischen Werten entsprechende Digitalisierung voranzutreiben. Auch *Achim Truger* lobt den Wiederaufbaufonds als »großen Schritt«, verweist aber darauf, dass auch die nationale Fiskalpolitik von überkommenen Fesseln befreit werden müsse. Er fordert daher eine grundlegende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. *Philipp Heimberger* bezeichnet den Wiederaufbaufonds als »bahnbrechend«. Zum ersten Mal werde ein EU-weites »sicheres Asset«

geschaffen, welches es Anleger_innen ermöglicht, direkt in EU-Anleihen zu investieren. In der Zukunft sei die weitere Substitution der Mitgliedsbeiträge durch EU-Eigenmittel wichtig. *Jörg Bibow* lobt den Beitrag der EZB zur Stabilisierung der europäischen Wirtschaft und der Eurozone in den zurückliegenden Jahren, beklagt zugleich aber das bisherige Fehlen einer gemeinsamen Fiskalpolitik und fordert die Errichtung eines »Euro-Schatz-amtes [...], das Eurobonds zur Investitionsfinanzierung emittiert«.

Progressive europäische Politik ist ohne den Aufbau einer *Europäischen Sozialunion* (Kapitel 3) nicht denkbar. *Oliver Röpke* plädiert in seinem Beitrag für einen »Social Deal für Europa«. Gemeint ist »ein europäischer Rahmen für gute Löhne und gute Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmer_innen in der EU, mit funktionierenden kollektiven Lohnfindungssystemen und hohen Beteiligungs- und Mitbestimmungsstandards für die Beschäftigten, für die Belegschaftsvertreter_innen und die Gewerkschaften«. *Cansel Kiziltepe MdB* beleuchtet die Lage der Mitbestimmung in Europa und verlangt eine europäische Rahmenrichtlinie mit Mindeststandards für die demokratische Beteiligung der Arbeitnehmer_innen. *Gabriele Bischoff MdEP* lobt die Überarbeitung der Entsenderichtlinie und die Vorschläge der EU-Kommission zu Mindeststandards für existenzsichernde Mindestlöhne, fordert aber darüber hinaus konkrete »Vertragsänderungen in Form einer sozialen Fortschrittsklausel, um sicherzustellen, dass die sozialen Grundrechte (endlich) den wirtschaftlichen Freiheiten gleichgestellt werden«. *Björn Hacker* beklagt, dass die »europäische Säule sozialer Rechte« rechtlich unverbindlich bleibt. Notwendig sei nicht nur eine Integration in die bestehenden Verträge, sondern darüber hinaus die Definition von sozialen Zielmarken und Mindeststandards sowie die Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch einen »Sozialen Stabilitätspakt«. *Anton Hemerijck und Robin Huguenot-Noël* betonen den Nutzen eines widerstandsfähigen Wohlfahrtssystems und stellen die These auf, dass »Sozialpolitik in Zeiten der Unsicherheit eine produktive Investition ist«.

Wohlstand und gute Arbeitsplätze werden in erster Linie durch eine innovationsstarke Wirtschaft in einem effektiven und fairen Wettbewerbsrahmen geschaffen. Was ist also für eine faire und zukunftsfähige *Wettbewerbs- und Innovationsunion* (Kapitel 4) aus progressiver Sicht wichtig? *Wolfgang Lemb und Astrid Ziegler* fordern eine konzertierte europäische Industriepolitik, um Europas Industrie in eine digitale und treibhausgasneutrale Zukunft zu führen. Neben einer Investitionsoffensive in Zukunftstechnologien sei eine Reform des EU-Wettbewerbsrechts erforderlich, um

europäische Champions zu ermöglichen. Für die energieintensiven Industrien seien die innovations- und technologiepolitischen Herausforderungen allerdings besonders groß, wie *Jens Geier MdEP* und *Lisa Maria Wagner* herausstellen. Die Politik müsse Märkte und Wertschöpfungsketten für CO₂-arme Erzeugnisse energieintensiver Industrien in Europa schaffen. Wenn das gelinge, könnten Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit »politisch ausbalanciert« werden. *Monique Goyens* und *Agustin Reyna* erinnern daran, dass die Verbraucherwohlfaht ein zentrales Ziel europäischer Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik ist. Um digitale Märkte wieder verbraucherfreundlicher zu gestalten, sei eine Weiterentwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts erforderlich. *Paul Tang MdEP* weist darauf hin, dass ein fairer Wettbewerb auch eine faire Steuerpolitik voraussetzt. Europa müsse sich stärker bemühen, Steuervermeidung zu verhindern und unfairen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten zu unterbinden. Während die Debatte um Innovation und Zukunftsfähigkeit Europas häufig auf technologische Neuerungen fokussiert, betont *Gorgi Krlev* das Potenzial sozialer Innovationen. Denn viele Herausforderungen Europas wie der Klimawandel, soziale Ungleichheit oder aufkeimender Nationalismus seien letztlich nur durch eine »Neukonfiguration sozialer Praktiken« zu bewältigen.

Die *Klimaneutralität* (Kapitel 5) unserer Wirtschafts- und Lebensweise zu erreichen und dabei auch sozial gerecht vorzugehen ist eine der größten Herausforderungen für europäische progressive Politik – für *Matthias Miersch* *MdB* eine »Menschheitsaufgabe«. Notwendig sei jetzt ein »sozial-ökologischer New Deal«, mit massiven Investitionen, aber auch neuen Spielregeln für das Wirtschaften. Klimaschutz allein über preisliche Signale zu erreichen käme aus sozialdemokratischer Perspektive nicht infrage: »Wer Klimaschutz ausschließlich über den Preis von CO₂ erreichen will, sorgt dafür, dass vor allem Menschen mit wenig Geld ihr Verhalten ändern und Verzicht üben müssen, solange sie keine klimaneutralen und bezahlbaren Alternativen haben.« *Frederik Moch* betont die Notwendigkeit eines »gerechten Strukturwandels« und fordert vor möglichen weiteren Zielverschärfungen eine »Folgenabschätzung zu den Verteilungseffekten sowie zu den Auswirkungen auf Regionen, Arbeitsplätze und Wirtschaftsstruktur«. *Barbara Praetorius* diskutiert in ihrem Beitrag mögliche Instrumente im Kampf gegen den Klimawandel. CO₂-Preise seien »notwendig, aber zugleich nicht hinreichend für rechtzeitigen Klimaschutz und als Anreiz für schnelle technologische Innovationen«. Erforderlich sei ein Mix aus preislichen Anreizen, Technologie- und Industrie-

politik sowie ordnungsrechtlichen Vorgaben. *Rita Schwarzelühr-Sutter MdB* beschreibt die Wechselwirkungen der beiden großen Herausforderungen Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Ungeregelte Digitalisierung könnte zum »Brandbeschleuniger« des Klimawandels werden. Bei richtiger politischer Steuerung habe sie wiederum »das Zeug dazu, nachhaltige Formen des Wirtschaftens im 21. Jahrhundert zu ermöglichen«. Der dieses Kapitel abschließende Beitrag stammt von *Ann Pettifor*. Aus ihrer Sicht ist das zu geringe Finanzierungsvolumen des europäischen Green Deals seine größte Schwäche. Mehr finanzielle Mittel könnten durch eine Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in eine europäische Schuldenagentur, die sichere Anleihen ausgibt, mobilisiert werden.

Europa ist auf dem Feld der Digitaltechnologie gegenüber den großen geopolitischen Konkurrenten USA und China sichtbar im Rückstand. Da auch das Unbehagen sowohl dem Laissez-faire-Kapitalismus der USA als auch dem autoritären Staatskapitalismus Chinas gegenüber wächst, hat die Debatte über eine Stärkung der technologischen, wirtschaftlichen und politischen *Souveränität Europas* (Kapitel 6) an Fahrt aufgenommen. *Joachim Schuster MdEP* plädiert in seinem Beitrag für eine grundlegende Neuorientierung der europäischen Außenwirtschaftspolitik. Anstatt dem Multilateralismus nachzutrauern, sollte die EU »die weltwirtschaftlichen Beziehungen in Zukunft stärker gemäß ihren eigenen Zielen und Werten [...] gestalten« und sich gegenüber den USA und China »eine neue strategische Autonomie erarbeiten«. Ein wichtiger Baustein auf diesem Weg ist nach *László Andor* die »Haushaltsrevolution« der EU, die Schaffung eines Wiederaufbaufonds finanziert durch EU-Anleihen, um gemeinschaftliche Ausgaben zu tätigen, wodurch Europa stabilisiert werde. *Paul Nemitz und Matthias Pfeffer* sehen den wesentlichen Hebel zur Sicherung der europäischen Souveränität in der wirksamen Regulierung der großen digitalen Plattformen. Europa müsse die Machtkonzentration bei wenigen großen Unternehmen aufbrechen, um seine dezentralen, mittelständischen Strukturen zu retten. Dass aus der Corona-Pandemie eine Chance für »Ein Europa, das schützt und im Sozialen und in Gesundheit sichert« erwachsen kann, skizziert *Helmut Brand* anhand seiner Überlegungen zu einer progressiven, europäischen Gesundheitsunion. Dabei plädiert er dafür, sich an einem »besser« und nicht nur einem »mehr« zu orientieren. Nach *Eveline Herfkens* hat Covid-19 »die Schattenseite der Globalisierung sichtbarer denn je gemacht«, weshalb die EU ihre Resilienz gegenüber zukünftigen Pandemien stärken müsse. Bei der Schaffung von mehr strategischer Autonomie müsse

die EU aber dringend die Auswirkungen ihrer Politik auf die weltweit Armen berücksichtigen und deren Interessen stärker als bisher in den Fokus nehmen. In diesem Zusammenhang sei vor allem eine Neuausrichtung der EU-Handelspolitik gegenüber den Ländern in Afrika von besonderer Wichtigkeit.

Viele der hier vorgestellten Beiträge eint die Feststellung, dass die EU ihre globale politische Gestaltungskraft und Wirtschaftsmacht nur erhalten kann, wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, mehr zwischenstaatliche Solidarität und Gemeinsinn walten zu lassen. Eine gemeinschaftliche Wirtschafts- und Fiskalpolitik, gemeinsame Mindeststandards in der Sozialpolitik oder gemeinsame Anstrengungen in der Industrie-, Innovations- und Klimapolitik können Europa insgesamt stabiler, gerechter, nachhaltiger und zukunftsfähiger machen. Um das zu erreichen, ist die Erkenntnis entscheidend, dass von einem Mehr an Gemeinschaftlichkeit nicht nur die aktuell schwächeren Volkswirtschaften Europas profitieren, sondern mittelfristig auch die im Moment vergleichsweise starken Mitgliedsländer. Denn ein auseinanderdriftendes, instabiles Europa führt zu großen wirtschaftlichen und politischen Risiken, die den Wohlstand in Europa insgesamt bedrohen. Europa muss also endlich mit Mut und Gemeinsinn seine großen Zukunftsherausforderungen angehen. Gelingt das, kann Europa eine progressive Alternative zum Laissez-faire-Kapitalismus der USA und dem autoritären Staatskapitalismus Chinas sein, eine Alternative, die auf Solidarität, fairen Wettbewerb, demokratische Beteiligung und Gemeinwohl setzt.

Anmerkungen

- 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Präambel, <https://www.aeuv.de/praeambel.html> (15.11.2020).
- 2 Schieritz, Mark 2020: Europa ist zurück: Eine Kolumne von Mark Schieritz, in: Die Zeit, 20.5.2020, https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-05/eu-wiederaufbaufonds-angela-merkel-emmanuel-macron-corona-hilfen?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (15.11.2020).

I. Zukunft der Europäischen
Integration solidarisch sichern!

Komm, wir gründen einen europäischen Staat! Die Rolle der europäischen Bürger_innen in der EU

Ulrike Guérot

*»Die Nation ist eine gefühlsmäßige Gemeinschaft, deren adäquater Ausdruck ein eigener Staat wäre, die also normalerweise die Tendenz hat, einen solchen aus sich hervorzutreiben. Die kausalen Komponenten aber, die zur Entstehung eines Nationalgefühls in diesem Sinne führen, können grundverschieden sein (...)
Der Sinn von ‚Nation‘ und ‚national‘ ist absolut nicht eindeutig. Wir können ihn nicht finden von der Seite der gemeinsamen Qualitäten her, welche die Gemeinschaft erzeugt, sondern nur von der Seite des Zieles her, nach dem etwas drängt, was wir unter dem Sammelnamen Nationalität bezeichnen: Dem selbstständigen Staatswesen.«* Max Weber, 1912

In der Corona-Krise wurde die EU, zumindest zu Beginn, durch die zahlreichen und rasch aufeinanderfolgenden Renationalisierungsreflexe ihrer Mitgliedstaaten (Grenzsicherungen, Konfiszierung von medizinischem Gerät, mangelnde Solidarität) massiv infrage gestellt. Umgekehrt galt das nicht. Die gleiche Krise, das gleiche Virus hat die Existenz – oder eben die Zukunft – der Bundesrepublik Deutschland oder der République française nicht in Zweifel gezogen, trotz aller düsteren Prognosen¹ mit Blick auf die Bewältigung der ökonomischen, sozialen, gesellschaftlichen und auch politischen Krisenfolgen in diesen Staaten. Ich kann mich auch nicht daran erinnern, jemals auf einem Panel gesessen zu haben, das die Frage diskutiert hätte, ob der Staat Bundesrepublik Deutschland eine Zukunft hat – ganz egal, wie groß oder schwer die Krisen der Bundesrepublik waren.

Die EU hingegen hat seit Jahrzehnten irgendwie immer eine problematische Zukunft, wenn sie überhaupt eine hat. Ständig will jemand gehen (die Brit_innen), soll gegangen werden (die Griech_innen), während andere davon träumen zu gehen (neuerdings die Italiener_innen), andere indes nicht gehen wollen, man sie aber gern hinauskomplementieren würde (die

Ungar_innen). Nie scheint der Euro sicher, und die EU hat immer mit »Herausforderungen« zu kämpfen. Mit der EU – genauer: mit ihrem Budget – sei buchstäblich kein Staat zu machen, so Jean-Claude Juncker inmitten der Corona-Krise in einem Deutschlandfunk-Interview, als er zu den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU befragt wurde. Das war jetzt ein langer »erster Satz«, aber vielleicht war er nötig: Denn das, was die EU selbstverständlich machen könnte, damit die europäische Integration eben nicht mehr bei jeder Gelegenheit infrage gestellt werden muss oder sie ständig mit »Herausforderungen« zu kämpfen hat, liegt präzise auf dem Tisch: Die EU müsste ein Staat werden!

Die Frage des europäischen Staates

Ist es überhaupt so absurd, die Frage nach einer europäischen Staatsgründung zu stellen? Finanzminister Olaf Scholz sagte jüngst in einem Interview, so wie die EU derzeit ist, könne sie jedenfalls nicht bleiben,² und forderte eine europäische Fiskalunion, ein Eurozonenbudget, kurz: eine Föderalisierung der EU, die, wenn man sie zu Ende denkt, dann letztlich bundesstaatliche Züge trüge. Auch von anderer, wiewohl ablehnender Seite scheint sich der Staatsbegriff wieder in den Europadiskurs zu drängen. Verfassungsrichter Peter Huber, beispielsweise, kommentierte in einem Interview mit der *FAZ*³ das im europäischen Ausland heftig umstrittene Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu den gemeinsamen Anleihekäufen der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 5. Mai 2020 und merkte dabei mit Blick auf die mangelnde Legitimität der EU durchaus treffend an: Wenn es perspektivisch Eurobonds⁴ geben solle, müsste aus der EU ein Staat werden.

Die Diskussion über die institutionelle Struktur der EU scheint sich also jenem »Hamiltonian moment«⁵ zu nähern, wo die Durchführung und Durchsetzung dessen, was sie tun müsste, um den wirtschaftlichen »Herausforderungen« Europas nach Corona zu begegnen, an die Grenzen der derzeitigen legitimatorischen Verfasstheit stößt. Immer klarer zeichnet sich ab, dass die EU, um den Europäischen Binnenmarkt und den Euro ökonomisch wie politisch zu stabilisieren, letztlich zu einer Fiskal- und Sozialunion werden muss.⁶ Doch um so eine Form des fiskalischen Föderalismus⁷ zu legitimieren, bräuchte es eine veritable transnationale Demokratie auf europäischer

Ebene,⁸ inklusive Gewaltenteilung, Steuerhoheit und Souveränität für die EU und natürlich adäquater parlamentarischer Kontrolle – um nur die wichtigsten Elemente zu nennen.

Nichts davon hat die EU derzeit. Und nichts davon kann sie perspektivisch haben, wenn die EU kein Staat wird. Dieser Teufelskreis wird von Jurist_innen wie von Ökonom_innen gleichermaßen seit Langem benannt.⁹ Ohne parlamentarisches Initiativrecht, mit einem EU-Budget von derzeit nur 0,9 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU oder mit einem Gerichtshof, der ständig von nationalen Verfassungsgerichten als Parallelinstanz herausgefordert wird – siehe das oben genannte Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den gemeinsamen Anleihekäufen –, kann vernünftige Krisenbewältigung in der EU strukturell nicht gelingen, können »europäische Herausforderungen« letztlich nicht konsequent gemeinsam gemeistert werden. Mit Blick auf die milliarden- oder gar billionenschweren Rettungspakete, die derzeit verhandelt werden, sei erwähnt, dass jeder Euro, den die EU jenseits von Kreditlinien wirklich ausgibt, ihr zuvor von den Mitgliedstaaten gegeben wurde. Es ist also eigentlich doppelt gebuchtes Geld.¹⁰ Geld und Souveränität sind hier faktisch das Gleiche: Jeder Euro kann nur einmal ausgegeben werden; Souveränität kann auch nur einmal vergeben werden. Und beides – Steuergeld ebenso wie Souveränität – wird letztlich von den Bürger_innen vergeben! Kurz: Es ist der Moment des »no taxation without representation«, um den es hier auf europäischer Ebene geht. Eben jener Moment, in dem Haftungsunion¹¹ und Staatsgründung zumindest theoretisch zusammenfallen. Darf man das aussprechen?

Täglich grüßt das Murmeltier

Für diejenigen, die jetzt denken, dass sei als »Herausforderung« für die EU doch vielleicht etwas zu groß: Die Frage der europäischen Staatsgründung ist bei Weitem nicht neu, geschweige denn utopisch. Schon vor rund 20 Jahren stieß u.a. der französische Politiker, Politikwissenschaftler und Philosoph Jean-Marc Ferry im Vorfeld der damaligen europäischen Verfassungsdebatte von 2003 diese Frage an mit seinem damals breit perzipierten Buch »La Question de l'État européen«.¹² Vielleicht wäre es an der Zeit, dieses Buch wieder aus der Schublade zu ziehen und nachzuschauen, wie man eine europäische Staatsgründung konkret angehen könnte?

Denn vielleicht geht es in Europa nach Corona tatsächlich nicht mehr nur um »Herausforderungen«, sondern um eine Staatsgründung? Immerhin stand das Ziel der Vereinigten Staaten von Europa als föderalem europäischen Bundestaat bis 1998 im Parteiprogramm der CDU, bevor dieser programmatische Punkt dort ohne viel Federlesens politisch entsorgt wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatte man in Deutschland in den 1990er Jahren im Rahmen der sogenannten »Krönungstheorie« bereits hartnäckig über die Notwendigkeit einer politischen Union gestritten – oder ein *Gouvernement Économique*, wie es die Französinen und Franzosen damals nannten.¹³ Es war – so belegen alle Memoiren von Helmut Kohl oder Jacques Delors und die zeitgenössische historische Forschung¹⁴ – allen Beteiligten des Maastrichter Vertrages von 1992 klar, dass eine Währungsunion ohne Fiskal-, Haushalts- und Sozialunion nicht funktionieren kann und dass Artikel 125 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), also die sogenannte No-Bail-Out-Klausel, ein Irrläufer im Vertrag ist, hinter dem man sich heute gern rechtspositivistisch versteckt. Und zwar vor allem Deutschland¹⁵, dass nicht bereit ist, jene ökonomischen Privilegien aufzugeben, die ihm diese Klausel letztlich beschert, nämlich eine in vielerlei Hinsicht dominante Rolle im Binnenmarkt und im Euro ausnutzen zu können, ohne die dadurch erzielten Vorteile (oder Gewinne) gesamteuropäisch umzuverteilen. Die (implizierten) Gewinne von Markt und Währung werden eingestrichen, der »Preis«, besser: Die Gegenleistung für die strukturellen Vorteile wird hingegen als »Transferunion« verbrämt und soll nicht entrichtet werden.¹⁶ Mehr noch, als über die ökonomischen und fiskalischen Herausforderungen der EU nachzudenken, wäre es darum vielleicht das Allerwichtigste, eine unselige, seit Jahren unehrlich und heuchlerisch geführte Debatte der politischen Eliten in Deutschland mit Blick auf Europa zu beenden. Oder, wie ein italienischer Freund¹⁷ immer sagt: Wer Europa ändern will, muss vor allem die Europadebatte in Deutschland verändern. Viel wäre gewonnen, wenn zum Beispiel gemeinsame Anleihen nicht verdeckt getätigt würden und gleichsam durch die Hintertür kämen, sondern gewissermaßen erhobenen Hauptes durch die politische Vordertür.¹⁸ Es geht nicht um eine unzulässige »Transferunion«, sondern um eine notwendige europäische Finanzverfassung! Es geht nicht darum, die Schulden der Italiener_innen zu bezahlen, sondern um die Stabilisierung des ökonomischen Astes, auf dem die Bundesrepublik Deutschland sitzt, und dieser Ast heißt Binnenmarkt und Euro. Die EU wird ihre ökonomischen Herausforderungen nicht konsequent gemeinsam bewältigen können, wenn sie sich

nicht zuvörderst den Fehlkonstruktionen der Wirtschafts- und Währungsunion zuwendet, die zu benennen heute State of the Art der europäischen Sozialwissenschaften ist.¹⁹ Oder sie riskiert, dass ökonomische Probleme zu massiven politischen bzw. populistischen Verwerfungen führen, bei denen sich der Populismus in Nordeuropa (»keine Transferunion«) und der Populismus in Südeuropa (»unsolidarisches Europa«) reziprok hochschaukeln.²⁰

Das alles ist wahrlich nicht neu. Schon die Banken-, Euro- und Sparpolitikkrise von 2010 hatte wie mit einem Brennglas die Mängel der europäischen Governance-Strukturen offengelegt. Bereits in einem Artikel in der *Financial Times* vom Dezember 2010 forderten Frank-Walter Steinmeier und Peer Steinbrück Eurobonds. Zwei Jahre später wurden im Bericht der fünf Präsidenten der EU über eine Genuine Economic and Monetary Union (GEMU)²¹ vier sogenannte Building-Blocks formuliert, also Ziele über eine haushaltspolitische, fiskalische, ökonomische und politische Union, die, wenn man sie zu Ende denkt, einer europäischen Staatsgründung im Kern ebenfalls ziemlich nahegekommen wären. Wahrscheinlich ist das auch genau der Grund, warum der GEMU-Bericht mir nichts, dir nichts von der europäischen Bühne verschwand und seither mit Blick auf die Euro-Governance außer Flickwerk im Gebälk der Bankenunion nicht wirklich viel passiert ist. Doch wie im richtigen Leben bekommt auch die EU diejenigen Probleme, die sie nicht löst, immer und immer wieder vorgesetzt. Die Corona-Krise hat jetzt, ungleich schärfer als die Bankenkrise, vor Augen geführt, dass die EU eben nicht souverän ist,²² im entscheidenden Krisenmoment nicht alleine handeln kann, politisch wie ökonomisch von ihren Mitgliedstaaten abhängt und dass die intergouvernementale Methode aufgrund petrifizierter Gläubiger/Schuldner-Positionen unter den Mitgliedstaaten der EU de facto im Rat dauerblockiert ist.

Die Rolle der europäischen Bürger_innen

Ohne Staat keine Bürger_innen. Nur wenn es einen europäischen Staat gibt, gibt es auch europäische Bürger_innen. Deren Rolle ist also für den zukünftigen politischen Prozess zentral, denn die EU steht genau an dieser Zeitenwende, sie ist mitten in einem Paradigmenwechsel, von einer Staatenunion zu einer Bürgerunion.²³ Beides steht im Maastrichter Vertrag, doch noch ist die EU weitaus mehr Staatenunion als Bürgerunion. Bisher ist die

EU als politisches System nicht direkt und unmittelbar von den europäischen Bürger_innen legitimiert und ihnen darum auch keine Rechenschaft schuldig. Die europäischen Bürger_innen haben buchstäblich keine Wahl, sie können, selbst wenn sie wollten, weder den Europäischen Rat noch die Europäische Kommission abwählen, was indes das Vorrecht eines jeden Souveräns ist.²⁴ Kurz: Sie entscheiden über die Machtfrage in Europa nicht zusammen. Genau deswegen sind die Bürger_innen Europas nicht direkt und unmittelbar an das politische System der EU gekoppelt – und ist die EU stets in Gefahr, als abgehobener politischer Überbau wahrgenommen zu werden, der sich nicht wirklich für die Bürger_innen interessiert. Nichts ist darum so euphemistisch wie der Begriff *European Citizens*, der indes ständig im politischen Diskurs Europas bemüht wird: Die *European Citizens* sollen zur Europawahl gehen, sie sollen demnächst in einer Konferenz zur Zukunft befragt werden, auch wenn die Methoden, Durchführung und Zielsetzung dieser Konferenz verwirrend erscheinen.²⁵

Abgesehen davon ist allein schon fraglich, warum die *European Citizens* jetzt eigentlich konsultiert werden müssen, wo sie doch eigentlich im Europäischen Parlament repräsentiert sind, denn wer anders sitzt im Europäischen Parlament als die Vertreter_innen der europäischen Bürger_innen? Allein diese tautologische Doppelung des europäischen Bürgerbegriffs verweist auf eine große Krise der politischen Repräsentation in der EU: Wer vertritt die europäischen Bürger_innen eigentlich? Der EU-Rat? Das Parlament? Oder sie sich demnächst selber in der neuen Konferenz? Ungeachtet dessen aber ist der Kern des europäischen Demokratieproblems, dass es keine europäischen Bürger_innen gibt, ganz einfach, weil es keinen europäischen Staat gibt. Am Ende des Tages gibt es nur französische, österreichische, slowenische, italienische, finnische oder portugiesische Bürger_innen etc., die zum Teil einen Markt, zu anderen Teilen auch noch eine Währung teilen, obgleich eine Währungsunion, wie Jean-Jacques Rousseau es formulierte, schon ein Sozialvertrag, ein Gesellschaftsvertrag ist. Die europäischen Bürger_innen teilen aber weder Wahlrechts-, noch Steuergleichheit, noch den gleichen Zugang zu sozialen Rechten. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz gilt für sie nicht. Dieser ist aber die notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung einer jeden Demokratie. Wenn Europa eine solche werden will, muss sie ihn erfüllen. Kurz: Die europäischen Bürger_innen müssen wirklich zu solchen werden! Noch sind sie es nicht, obgleich verschiedene Umfragen und Daten alle darlegen, dass die europäischen Bürger_innen mit großen Mehrheiten einer Gleichbe-

handlung auch in zentralen sozialen Belangen – Rente, Arbeitslosengeld, Grundsicherung – zustimmen würden.²⁶

Das Bürger-Sein ist in EU-Europa immer noch nach Nationalität unterschieden. Die Nationalität entscheidet darüber, ob man Arbeitslosengeld bekommt, wie in Deutschland, oder nicht, wie in Griechenland. Oder darüber, ob es eine Grundsicherung gibt, wie in Österreich, oder nicht, wie in Italien. Während europäische Güter im Binnenmarkt und das Geld im Euro-Währungsraum also gleich sind vor dem Recht, sind es die europäischen Bürger_innen als politische Subjekte eben nicht. Corona hat es deutlich gezeigt: Die nationalen Grenzen wurden für europäische Bürger_innen geschlossen, waren aber für die Lastwagen und damit Güter offen, das Geld, der Euro, zirkulierte und die Arbeitskräfte (z. B. die Spargelstecher_innen aus Osteuropa) durften auch über die Grenze. Für die EU existieren die europäischen Bürger_innen, die auf dem Territorium der EU leben, also nur in ihrer Funktion als Arbeitnehmer_innen (dann gilt die europäische Dienstleistungsrichtlinie) oder als Konsument_innen und Verbraucher_innen. Aber eben nicht als einfache Bürger_innen, als souveräne, politische Subjekte.

Schon im Zuge der letzten Verfassungsdebatte veröffentlichte der französische Philosoph Étienne Balibar darum ein Buch mit dem Titel »Sind wir Bürger Europas?«²⁷, das heute aktueller nicht sein könnte. Denn 20 Jahre später lautet die Antwort immer noch Nein. Der französische Soziologe Pierre Rosanvallon nennt die Trias aus Wahlen, Steuern und sozialen Rechten das »Sacre du Citoyen«, das Heiligtum der Bürger_innen:²⁸ Und dieses »Heiligtum« halten die europäischen Bürger_innen nicht in der Hand. Um dieses Sacre zu verwirklichen, müsste die EU, wie der Europarechtler und Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Armin von Bogdandy argumentiert, von einer (hybriden) EU-Rechtsgemeinschaft zu einem politisierten europäischen Rechtsraum werden,²⁹ der all denen, die buchstäblich ihre Füße auf das Territorium der EU stellen, kompromisslos gleiche Rechte gewährt. Pol_innen, Finn_innen, Ir_innen etc. müssten also, egal, wo sie sich innerhalb der EU aufhalten, in ihren bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten rechtsgleich sein. Davon ist die EU weit entfernt. EU-Bürger_innen genießen zwar Rechtsgleichheit innerhalb eines EU-Landes, aber nicht alle EU-Länder haben die gleichen Rechte, vor allem nicht im sozialen Bereich. Die sogenannte Politisierung der europäischen Bürgerschaft ist daher eins der zentralen Forschungsthemen in den europäischen Sozialwissenschaften.³⁰ Die rechtliche Gleichstellung der europäischen Bürger_innen ins Auge zu fassen entspräche

also einem bürgerbasierten Ansatz, die Herausforderungen Europas durch die Schaffung einer transnationalen Demokratie gemeinsam zu meistern, in der man nicht mehr die Staaten verhandeln und entscheiden lässt, sondern in der die europäischen Bürger_innen als Souverän direkt mit dem politischen System der EU verkoppelt sind und jenseits von Nationalität gemeinsam entscheiden. Die wichtigste Herausforderung der EU wäre mithin die Schaffung einer europäischen Bürger_innenkarte, die allen europäischen Bürger_innen von Lissabon über Dublin, Warschau bis nach Thessaloniki perspektivisch gleiche Rechte beschert. Man könnte eine solche auf die Zeitschiene setzen, in dem man von einem Stichtag an, etwa ab 1. Januar 2025, allen Nachgeborenen so eine europäische Bürger_innenkarte aushändigt. Das wäre ein politisch ruhiger Übergang in eine europäische Demokratie, eine Art europäischer Schuldbürgersteich sozusagen: Alle Lebenden verblieben in ihren jeweiligen administrativen, nationalstaatlichen Wahl- und Sozialsystemen ihrer Nationalstaaten. Alle Neugeborenen würden über eine solche Karte – die es natürlich politisch in sich hätte – in eine europäische Demokratie und mithin eine europäische Staatlichkeit hinein sozialisiert. Es wäre die große Transformation Europas, über dessen Zukunft man sich dann wohl keine Gedanken mehr machen müsste!

Über einen solchen Prozess könnte mit einem europaweiten Referendum anlässlich der Europawahlen 2024 abgestimmt werden. Der zukünftige europäische Staat würde, wie die meisten europäischen Staaten, als Republik verfasst,³¹ denn Republik bedeutet laut Cicero im Kern nichts anderes, als Bürger_innen, die sich unabhängig von Herkunft und Identität, auf dem Grundsatz der allgemeinen politischen Gleichheit in eine gemeinsame politische Einheit begeben.

So klar formuliert, bin ich persönlich sicher, dass dieser politische Prozess friedlich gestaltet und über Zeit mit belastbaren Mehrheiten in Europa zum Erfolg geführt werden könnte!

Anmerkungen

- 1 Zum Zeitpunkt der Abfassung des Manuskripts, Mai 2020, wird für Deutschland von einer Rezession von rund sieben Prozent ausgegangen, also einer ungleich größeren wirtschaftlichen Krise als während der Bankenkrise 2009. Selten war eine Situation der jüngeren Vergangenheit ökonomisch wie politisch so dynamisch wie die »Corona-Zeiten« und die Folgen des Lockdowns. Mit Blick auf die Europapolitik hat sich allein

in den Monaten März bis Mai 2020 die politische Diskussion – und mithin die Möglichkeiten europäischer Politikentwicklung – mehrfach gedreht wie ein Fähnchen im Wind. Während zu Beginn der Corona-Krise mit mehreren Zeitungsbeiträgen und Manifesten ein starkes Plädoyer für Euro- oder Corona-Bonds abgegeben wurde (vgl. Südekum, Jens; Felbermayr, Gabriel; Hüther, Michael; Schularick, Moritz; Trebesch, Christoph; Bofinger, Peter; Düllien, Sebastian 2020: Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen, in: FAZ online, 21.3.2020, <https://zeitung.faz.net/faz/wirtschaft/2020-03-21/139231512034f9e1cd1211ce1871a646/?GEPC=s3> (9.6.2020)) sowie den offenen Brief der Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Belgien, Luxemburg, Spanien, Italien, Griechenland, Slowenien und Irland (<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/boerse/coronavirus-wirtschaft-eu-101.html>), wurde diese Debatte schon kurze Zeit später auf dem Ecofin-Rat, spätestens aber dem EU-Gipfel vom 23.4.2020 wieder erstickt. Nachdem im April 2020 lediglich Kreditlinien für nationalstaatliche Kredite über den European Stability Mechanism (ESM) beschlossen wurden, überraschten Angela Merkel und Emmanuel Macron am 11.5.2020 wider Erwarten mit einem – umstrittenen – Vorschlag über 500 Milliarden Euro für europäische Direkthilfen inklusive einer gemeinsamen Anleihemöglichkeit durch die EU selber (vgl. z. B. Meier, Albrecht 2020: Der Corona-Fonds sorgt für EU-Streit – und hat dennoch gute Chancen, in: Der Tagesspiegel, 19.5.2020, <https://www.tagesspiegel.de/politik/durchdachter-vorstoss-von-merkel-und-macron-der-corona-fonds-sorgt-fuer-eu-streit-und-hat-dennoch-gute-chancen/25844366.html> (9.6.2020)). Da dieser Beitrag erst im Frühjahr 2021 gedruckt erscheinen wird, muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass eine profunde Analyse der »Herausforderungen Europas« zum gegenwärtigen Zeitpunkt angesichts derartiger politischer Hakenschlüge ähnlich solide ist wie das berühmte Stochern im Nebel: Je nach politischer Durchsetzungsfähigkeit kann sich die europäische Situation schlagartig ändern. Würde z. B. der Merkel-Macron-Vorschlag angenommen, wäre die EU politisch in einer anderen Welt. Wird er es nicht, weiß niemand, was geschieht, nicht einmal, ob die EU an ihrer inhärenten Nord-Süd-Spannung nicht doch zerbricht. Es soll ja bekanntlich – siehe die UdSSR im Jahr 1991 – manchmal schnell gehen, auch wenn man denkt, dass es nie passieren kann. Die nächsten sechs Monate, also die zweite Jahreshälfte 2020, dürften mit Blick auf das, was letztlich in der EU möglich oder unmöglich ist, niemand seriös überblicken. Politics matters! Genau darum möchte ich diesem Beitrag eine ganz andere Stoßrichtung geben und von den europäischen Bürger_innen her argumentieren.

- 2 Scholz, Olaf 2020: »Jemand muss vorangehen«, in: Zeit online, 19.5.2020, <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten> (9.6.2020).
- 3 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.5.2020.
- 4 Eurobonds als materialisierter Ausdruck für gemeinsame Geldanleihen (Bonds) der EU-Mitgliedstaaten.
- 5 Mit diesen Worten kommentierte der Berliner Ökonom Hendrik Enderlein die oben genannten Vorschläge von Merkel und Macron.
- 6 Vgl. u. a. das Interview des DGB-Vorsitzenden Reiner Hoffmann im Deutschlandfunk vom 22.5.2020.
- 7 Auch diese Frage ist nicht neu. Sie wurde schon im Zuge der europäischen Verfassungsverhandlungen von 2003 umfassend diskutiert, wobei die notwendigen Strukturen eines fiskalischen Föderalismus in Europa meistens mit denen der USA verglichen wurden (vgl. Henning, Randall; Kessler, Martin 2012: Fiscal Federalism: US History for Archi-

- pects of Europe's Fiscal Union, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp12-1.pdf> (9.6.2020)).
- 8 U. a. Piketty, Thomas 2020: Kapital und Ideologie, München, Kapitel 16.
 - 9 Exemplarisch: Sinn, Hans-Werner 2015: Der Euro: Von der Friedensidee zum Zankapfel, München; oder: Grimm, Dieter 2016: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München.
 - 10 Insofern wäre der Vorschlag von Merkel und Macron, wonach die EU eigenes Geld am Markt für den EU-Haushalt aufnehmen würde, tatsächlich ein politischer Game-Changer.
 - 11 Gemeinsame EU-Anleihen sind eine Vorstufe zu einer gemeinsamen Haftung, deswegen werden sie von den Gegner_innen auch so kritisch gesehen.
 - 12 Ferry, Jean-Marc 2020: La Question de l'État européen, Paris.
 - 13 Schon in den 1990er Jahren wurden darüber bereits unzählige Artikel geschrieben, vgl. u. a. Guérot, Ulrike 1998: Bonn, Paris et l'Union monétaire, in: Les Cahiers de l'ifri, »Les relations franco-allemandes: Etat et perspectives«, Nr. 25 (1998), ifri, Paris, S. 137-167.
 - 14 Schwarz, Hans-Peter 2012: Helmut Kohl: Eine Biographie, München. Dafür, dass dies allen Beteiligten klar war, spricht auch das berühmte »Kerneuropa-Papier« von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers von 1994 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schauble-lamers-papier-1994.pdf;jsessionid=039143E687A-FE2933C061DBDBE5F9503.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=3).
 - 15 Allerdings zunehmend auch EU-Länder wie Österreich oder – derzeit ganz stark – die Niederlande.
 - 16 Die Debatte über die deutsche ökonomische Hegemonie in Europa wird seit mindestens zehn Jahren immer heftiger geführt, akademisch wie politisch (vgl. Kundnani, Hans 2015: The Paradox of German Power, in: International Affairs, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12258> (25.6.2020)). Sie ist – zumindest im Empfinden der Südeuropäer_innen – durch die Corona-Krise wieder zum Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung in Europa geworden.
 - 17 Lorenzo Marsili von European Alternatives.
 - 18 Die Tatsache, dass – siehe das OMT-Programm der EZB, das jetzt vor dem BVerfG gescheitert ist – vieles im Bereich der Euro-Governance implizit in Richtung gemeinsamer Haftung geschieht, dies aber nicht öffentlich benannt wird, dürfte einer der maßgeblichen Gründe für den Euro-Populismus sein. Auch im Zuge der Corona-Krise hat die EZB asymmetrisch Anleihen gekauft zugunsten von Italien, was eigentlich unzulässig ist.
 - 19 Vgl. Brunkhorst, Hauke 2014: Das doppelte Gesicht Europas: Zwischen Kapitalismus und Demokratie, Berlin; oder: Offe, Claus 2015: Europe Entrapped, Cambridge.
 - 20 Vgl. die Aussage von Ex-EU-Kommissar Günther Öttinger: »Corona-Bonds sind ein Programm für Populisten in Deutschland« (<https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.europa-und-coronavirus-ein-konjunkturprogramm-fuer-rechtspopulisten.b94a7926-b6c4-4dc8-b265-3dfaefa05bc.html?reduced=true>).
 - 21 Europäische Kommission 2015: Der Bericht der fünf Präsidenten, https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report_de (25.6.2020).
 - 22 Etwas, das Emmanuel Macron im Übrigen in seinen sechs Europareden der vergangenen zwei Jahre stets angemahnt hatte. In all seinen Reden hatte Macron konsequent einen semantischen Wechsel von europäischer Integration hin zu europäischer Demokratie und europäischer Souveränität vorgenommen.
 - 23 Ob in der EU letztlich die Staaten oder die Bürger_innen entscheiden, ist auch in der aktuellen Brexit-Debatte von großer Relevanz: Derzeit läuft am Europäischen Gerichtshof

- ein Verfahren, das genau über diese Frage zu entscheiden hat, nämlich ob die britischen Bürger_innen durch den Austritt ihres Landes aus der EU das European Citizenship verlieren – oder ob Letzteres einen permanenten Status hat, weil es 1992 durch den Maastrichter Vertrag direkt von der EU an die Bürger_innen der EU-Mitgliedstaaten verliehen wurde und deshalb von deren Regierungen auch nicht zurückgenommen werden darf, auch wenn das Land selbst die EU verlässt (siehe EUGH, Urteil C-789/19, vom 7.2.2020).
- 24 Dazu Kaelble, Harmut 2019: *Die verkannten Bürger: Eine andere Geschichte der europäischen Integration*, Berlin.
 - 25 European Sources Online 2019: *Conference on the Future of Europe 2020–2022*, <https://www.europeansources.info/record/conference-on-the-future-of-europe-2020-2022/> (2.7.2020).
 - 26 Auch eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2019 (Posthofen, Martha; Schmid, Frieder 2019: *Gerechter. Sozialer. Weniger ungleich: Was die Deutschen von Europa erwarten*, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/14913-20190402.pdf> (25.6.2020)) sowie die Untersuchungen von Gerhards, Jürgen et al. o. J. (*Wie solidarisch ist Europa?*, <https://www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/2017-Gerhards-et-al-Wie-solidarisch-ist-Europa-DGS38.pdf> (25.6.2020)) verweisen alle darauf, dass europaweit große Pluralitäten von Mehrheiten generiert werden könnten für eine gemeinsame Sozialstaatlichkeit in Europa, die indes die Kernfrage der Staatlichkeit per se ist (vgl. dazu Guérot, Ulrike 2019: *Was ist die Nation?*, Göttingen; hier vor allem Kapitel II, das, basierend auf den Theorien von Marcel Mauss, argumentiert, dass die gemeinsame Entscheidung über die soziale Frage im Grunde der Moment der Herausbildung eines Nationalstaates ist).
 - 27 Balibar, Étienne 2003: *Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen*, Hamburg.
 - 28 Rosanvallon, Pierre 1994: *Le Sacre du Citoyen*, Paris.
 - 29 Armin von Bogdandy: *Von der EU-Rechtsgemeinschaft zum politisierten europäischen Rechtsraum*, MPI 2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2971097 (25.6.2020):
 - 30 Vgl. vor allem Seubert, Sandra 2019: *Shifting Boundaries of Membership: The Politicisation of Free Movement as a Challenge for EU Citizenship*, 15.12.2019, <https://online-library.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12346> (9.7.2020).
 - 31 Vgl. ausführlich dazu Guérot, Ulrike 2016: *Warum Europa eine Republik werden muss: Eine politische Utopie*, Bonn.

Ein Europa der Solidarität

Norbert Walter-Borjans und Gustav Horn

Es muss sich etwas ändern, und es ändert sich. Die Corona-Pandemie hat wie schon die Finanzmarktkrise vor gut zehn Jahren schonungslos den mangelnden Zusammenhalt in der EU offengelegt. Dies geschieht in einer Zeit aufkeimenden Nationalismus gerade bei den Großmächten, die ihre Interessen im globalen Kontext mit immer größerer Hemmungslosigkeit durchzusetzen versuchen. Vor der Corona-Krise konnte man mit einigem Recht behaupten, dass die EU in ihrer damaligen Verfassung den Herausforderungen nicht gewachsen war. In vielen politischen Erzählungen dieser Zeit ist die EU wahlweise ein Bürokratiemonster, ein Basar, eine finanzielle Transferanstalt zugunsten verschwenderischer Südstaaten und zulasten sparsamer Nordstaaten oder aber ein Treiber des Sozialabbaus. Man kann für das eine oder andere sogar einzelne Hinweise finden. Die Bürger_innen nehmen die EU abstrakt und fern von ihrem Alltag wahr. Das ist eine reale Gefahr. Am Ende könnte sich niemand mehr für sie einsetzen. Anzeichen einer Erosion wie der Austritt Großbritanniens, die Abkehr von europäischen Grundwerten seitens der Regierungen in Ungarn, Polen und Rumänien und ein populistisch-nationalistischer Grundzug in der Politik einzelner Länder wie Österreich und den Niederlanden waren in den vergangenen Jahren unübersehbar. Die Vorwürfe gegen die EU gehen in ihrem Kern jedoch weit an der Realität vorbei. Sie zeigen allerdings, dass es dringenden Reformbedarf gibt.

Die Zerfallserscheinungen waren vor allem das Ergebnis einer neoliberalen Wirtschaftspolitik, die die EU und insbesondere den Euroraum in der jüngeren Vergangenheit als eine Konkurrenzgemeinschaft verstanden hat, in der die einzelnen Mitgliedstaaten wie Unternehmen auf dem Markt wirtschaftlich gegeneinander antreten. Das Ergebnis waren nationale Steuer- und Deregulierungswettläufe teilweise kombiniert mit einem massiven Druck auf Löhne. Es ist kein Wunder, dass eine solche EU vielfach als ein Elitenprojekt wahrgenommen wurde, das primär den Interessen von wirtschaftlich und sozial Starken dient.