

# Zukunftsorientierung oder Realitätsleugnung? Der Präsidentenbericht zur Reform der Europäischen Union

von Frank Schorkopf

*Das derzeit wichtigste Dokument über Reformen in der Europäischen Union ist der im Juni 2015 von Kommissionspräsident Juncker vorlegte Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“. Er ist in Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments verfasst worden. Dieser Fünf-Präsidenten-Bericht steht für den doppelten Versuch der Europabürokratie, die bestehenden Defizite zu kompensieren und zugleich den nächsten Integrationsschritt zu gehen. In drei Stufen soll bis 2025 eine vertiefte, echte und faire Wirtschafts- und Währungsunion entstehen. Der Bericht beruht auf einem nahezu ungebrochenen Optimismus zu „mehr Europa“. Eine Reihe zentraler Vorschläge kann nur Erfolg haben, wenn die Mitgliedstaaten eine formale Änderung des Primärrechts und allgemein die Bindung an Recht akzeptieren. Derweil entwickelt sich die Euro-Gruppe zu einem Kerneuropa, so dass der Bericht auch als gedämpftes Signal für eine Neugründung gelesen werden könnte.*

*The most important recent document on reforming the European Union is the European Commission President Juncker's report "Completing Europe's Economic and Monetary Union", that has been published in June 2015. The report was prepared in close cooperation with the Presidents of the Euro Summit, the Eurogroup, the European Central Bank and the European Parliament. This Five Presidents' report forms the European bureaucracy's double attempt at compensating existing shortcomings and at securing the next step towards European integration at the same time. Across three different stages, a deepened and fair Economic and Monetary Union is to be developed by 2025. This report is based on an unchallenged optimism towards an "ever closer Europe". To accomplish some of the presidents' central visions, a revision of the primary law and the Member States' acceptance of the European Law's binding force are necessary. In the meantime, the Eurogroup moves towards a core Europe, so the report may also be read as a subdued note towards a refoundation.*

## I. Der Bericht als Wegbereiter institutioneller Reform

Das Schlüsseldokument europäischer Integration ist der Bericht. Die Spaak-, Davignon-, Werner-, Westendorp-, Tindemans- und Delors-Berichte etwa beschrieben Probleme und Projekte des organisierten Europas, sie entwickelten

Lösungen, skizzierten Institutionen und stellten Zeitpläne auf. Bis in die neueste Zeit kam in den Berichten der planerisch-technokratische Zugang zum Integrationsfortschritt zum Ausdruck. Hochrangige Amtsträger und Experten wurden von der Kommission oder dem Rat zusammen gerufen und um ihr analytisches Urteil sowie um Handlungsempfehlungen etwa zu einer europäischen Außenpolitik, zur gemeinsamen Währung oder zur Erweiterung der Gemeinschaften gebeten. Dass der Bericht dabei auch in der politischen Ikonographie der Integration eine besondere Funktion hatte, zeigt seine sprachliche Aufwertung zum „Weisenbericht“ (*wise man report*) – der Weise erkennt kraft überlegenen Wissens, höchster Urteilsfähigkeit und reflektierter Pragmatik das überindividuelle Ziel.<sup>1</sup>

Ein Wendepunkt dieser Entwicklung war die Debatte im Jahr 2007 nach den negativen Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag. Die Antwort auf die Frage, wie Europa 2020-2030 aussehe, sollte nicht mehr durch einen Ausschuss von zehn, zwölf hochrangigen Weisen,<sup>2</sup> sondern von einer Reflexionsgruppe erarbeitet werden. Die parlamentarische Kritik verwies darauf, dass es einem „Rat der Weisen“ an demokratischer Legitimität ermangele, die Bürger wegen der Debatte hinter verschlossenen Türen das Vertrauen verlieren könnten und insgesamt die Glaubwürdigkeit der Union und ihrer Organe untergraben werden würde. Die Debatte über die Zukunft des europäischen Projekts, über gemeinsame europäische Werte und eine gemeinsame Identität müsse öffentlich geführt werden.<sup>3</sup> Während die Weisen seitdem außer Dienst sind, sind Berichte weiterhin Schlüsseldokumente einer „immer engeren Union der Völker Europas“. Ihre politische Bedeutung und ihre institutionellen Folgen werden in der allgemeinen Öffentlichkeit und auch in der Staats- und Europawissenschaft gemeinhin unterschätzt.

Der derzeit wichtigste Bericht über mögliche Reformen in der Europäischen Union, der unsere Aufmerksamkeit erhalten sollte, ist der im Juni 2015 von

- 1 Beispielhaft *The Committee of Wise Men: Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, 15.2.2001 (Lamfalussy-Bericht); im weiteren europäischen Kontext *Council of Europe: Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM(2006) 203, 15.11.2006; prägend auch der „Weisenbericht“ von Martii Ahtisaari, Jochen A. Frowein und *Marcelino Oreja* vom 8.9.2000 zur Beendigung der diplomatischen Sanktionen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegenüber Österreich.
- 2 Der Vorschlag stammte vom damaligen französischen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy*, Rede zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz, Paris, August 2007.
- 3 *Europäisches Parlament: Schriftliche Erklärung von Jo Leinen, Vural Öger und Marek Siwiec* zur Einsetzung eines Rats der Weisen, 0113/2007, PE399.545v01-00, 10.12.2007, Ziff. 2; siehe auch den einschlägigen Antrag der FDP-Fraktion, BT-Drucks. 16/7178.

Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* vorlegte Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“.<sup>4</sup> Er ist in Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments verfasst worden. Seine Veröffentlichung wurde zunächst überlagert von der *Grexit*-Debatte und den Verhandlungen über ein drittes Finanzhilfepaket zugunsten Griechenlands. Mittlerweile hat die Migrationskrise nicht nur den Bericht sondern die Wirtschafts- und Währungsunion insgesamt von der medialen Tagesordnung verdrängt.

Bereits die äußere Gestalt dieses Fünf-Präsidenten-Berichtes zeigt, dass nunmehr EU-Organe für die intellektuelle Vorarbeit zu möglichen Reformen in der Europäischen Union verantwortlich sein wollen. Entstand im Jahr 2013 der erste Präsidenten-Bericht<sup>5</sup> noch ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments, ist durch die Aufnahme seines Präsidenten eine Organpentarchie entstanden. Die Beteiligung der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe deutet nicht nur institutionelle Machtverschiebungen an, sondern verweist auch auf eine mögliche Richtung, in die sich die Europäische Union entwickeln könnte. Allerdings hat sich das aktuelle Dokument noch nicht vollständig von der tradierten Berichtskultur gelöst. Denn nicht gesichtslose Institutionen, sondern die Amtschefs *ad personam* werden als Autoren geführt.

Auch das Innere des Berichts, die Aussagen zu „Wesen und Beschaffenheit einer vertieften, echten und fairen Wirtschafts- und Währungsunion“ und zu vier Teilunionen, ist einen näheren Blick wert.

## II. Maßnahmen zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion

Mit dem Fünf-Präsidenten-Bericht schlagen die Spitzen der beteiligten EU-Organe die Schaffung einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion vor, in drei Stufen bis spätestens zum Jahr 2025. In der bereits begonnenen, ersten Stufe sollen bis Ende Juni 2017 Sofortmaßnahmen ohne Primärrechtsänderungen

4 *Europäische Kommission*: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Juni 2015.

5 *Europäischer Rat*: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 05.12.2012, Bericht wurde vorgelegt von *Herman Van Rompuy*, Präsident des Europäischen Rates, in enger Zusammenarbeit mit *José Manuel Barroso*, Präsident der Europäischen Kommission, *Jean-Claude Juncker*, Präsident der Euro-Gruppe und *Mario Draghi*, Präsident der Europäischen Zentralbank (Vier-Präsidenten-Bericht). Weitere Vorarbeiten sind *Europäische Kommission*: Mitteilung – Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion, KOM (2012) 777 endgültig/2, 30.11.2012 und Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet, Analytische Note von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem und Mario Draghi, 12.2.2015.

ergriffen werden, die die Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Mitgliedstaaten fördern, die Finanzunion vollenden, eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten und im Euro-Währungsgebiet herbeiführen und die demokratischen Verantwortung stärken. Die zweite Stufe soll durch ein Weißbuch vorbereitet werden – ausdrücklich zieht die Kommission dabei die Parallele zum Vorbild *Jacques Delors* von 1985 zur Vollendung des Binnenmarktes.<sup>6</sup> Der neue Konvergenzprozess soll rechtsverbindlich ausgestaltet werden, ein europäisches Schatzamt (*treasury*) wäre einzurichten, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) in das Unionsrecht aufzunehmen und eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für die Euro-Staaten zu gründen. Die dritte Stufe wäre das Ziel, d.h. die vertiefte, echte und faire Wirtschafts- und Währungsunion, in der mehr Souveränität gemeinsam ausgeübt wird.<sup>7</sup>

## 1. Wirtschaftsunion

Das erste Aufmerksamkeitsfeld ist die Wirtschaftsunion. Der eingeführte Tandembegriff der Wirtschafts- und Währungsunion ließ in den Hintergrund treten, dass die Integrationsdichte von Wirtschaftspolitik einerseits und Währungspolitik andererseits sehr unterschiedlich ist. Die Staatsschulden- und Euro-Krise seit 2010 hat offen gelegt, dass das Gefälle zwischen der koordinierten, aber gleichwohl von den Mitgliedstaaten verantworteten nationalen Wirtschaftspolitik und der supranationalen Währungspolitik der Hauptgrund für die Probleme in diesem Politikbereich ist. Die Anfang der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts erwartete Konvergenz der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften hat nicht in dem erwarteten Umfang stattgefunden.

Der Bericht benennt dieses bekannte Problem, das die Mitgliedstaaten seinerzeit gleichwohl nicht davon abhielt, den großen Sprung in die gemeinsame Währung zu wagen – der Experimentalcharakter der Wirtschafts- und Währungsunion wird an diesem Thema sichtbar. Das Ziel müsse es sein, dass Euro-Mitgliedstaaten ökonomische Schocks abfedern könnten, ihre wirtschaftlichen Strukturen und Sozialsysteme modernisierten und ihre Bürger wie Unternehmen sich „neuen Anforderungen, Trends und Herausforderungen“ in einem ähnlichen Tempo anpassen.

6 *Europäische Kommission*: Pressemitteilung, IP/15/5240, 22.6.2015, 2.

7 *Europäische Kommission*: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht von Jean-Claude Juncker, in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, Juni 2015, Anm. 4, 5., zugänglich unter [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf), von hieran zitiert als Fünf-Präsidenten-Bericht.

Der Bericht schlägt deshalb für die erste Stufe vor, die Wirtschaftsunion auf wiederum vier Säulen nach der Gemeinschaftsmethode zu gründen: einem euro-raumweiten System von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, einer konsequenteren Durchführung der Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, einer größeren Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales und einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb eines umgestalteten Europäischen Semesters. Die Empfehlungen für wirtschaftspolitische Reformen sollen deutlicher werden und die Mitgliedstaaten für die Einhaltung ihrer Zusagen zur Rechenschaft gezogen werden.

Der Schwerpunkt der Maßnahmen soll auf einem überarbeiteten Europäischen Semester,<sup>8</sup> der konsequenteren Anwendung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten<sup>9</sup> und auf einer weichen Disziplinierung der Tarifparteien liegen. Die erstrebte Konvergenz der Euro-Staaten soll dabei durch eine Annäherung von beiden Seiten erfolgen, d.h. auch Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen, wie Deutschland, sollen durch Reformen zu einer Gleichgewichtslage beitragen. Von höchstem Interesse sind die Ausführungen zur Wettbewerbsfähigkeit und deren Zusammenhang mit der Lage in den Bereichen Beschäftigung und Soziales.

Ein euroraumweites System an Beobachtungsstellen für Wettbewerbsfähigkeit soll u.a. Stellungnahmen erarbeiten, die bei Tarifverhandlungen als Richtschnur für die Sozialpartner zugrunde gelegt werden.<sup>10</sup> Die Konflikthaftigkeit dieses Vorschlages wird im Bericht, optisch betont, ausdrücklich adressiert und beschwichtigt, indem die unabhängigen Beobachtungsstellen einerseits demokratisch rechenschaftspflichtig sein sollen und andererseits salvatorische Formulierungen eine Harmonisierung der jeweiligen nationalen Praktiken und Institutionen der Lohnfindung ausschließen. Neben dem politischen Konflikt dürfte rechtlich Art. 153 Abs. 5 AEUV ein kaum überwindliches Sperrwerk für verbindliche europäische Vorgaben im Bereich der Koalitionsfreiheit sein.<sup>11</sup>

8 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 10f. und Anhang 2.

9 VO (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. 2011 Nr. L 306/25; VO (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2011 Nr. L 306/8.

10 Die Niederlande und Belgien werden als Vorbilder mit entsprechenden Einrichtungen genannt.

11 Aus Sicht der Bundesregierung werde durch Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters Art. 153 Abs. 5 AEUV nicht verletzt, weil die Umsetzung freiwillig erfolge, siehe die Antwort auf die kleine Anfrage in BT-Drucks. 18/6010, 3. Diese Begründung wird sich nach einer Umsetzung des Berichts vermutlich nicht mehr halten lassen, es sei denn, denn die vorgeschlagene „Richtschnur“ wird weiterhin unverbindlich sein. Der DGB hat grundsätzliche Kritik an der Einrichtung eines nationalen

Der Bericht flankiert die Aussagen zur Wettbewerbsfähigkeit in der gewohnt dialektischen Struktur mit einem Abschnitt über das Soziale: „Europas Ambition sollte es sein, im sozialen Bereich ein „AAA“-Rating zu verdienen.“<sup>12</sup> Abgesehen von der unglücklichen Anleihe bei der Bonitätsbewertung, die sich in der Vergangenheit nicht immer als wahrhaftig erwiesen hat, bleiben die Aussagen schemenhaft. Es bestünden keine Patentrezepte, sondern Herausforderungen wie die alternde Gesellschaft, begrenzte Mobilität und die eingeschränkte Anerkennung von Berufsqualifikationen. Andeutungsweise werden ein „wirksames Sozialsystem“ und „ein Mindestsockel sozialer Schutzrechte“ erwähnt, was in Anbetracht der sozialen Rechte in der Grundrechtecharta, der Europäischen Sozialcharta und der bestehenden, wenn auch EU-weit differenzierten Sozialleistungsquote der weiteren Begründung bedarf.

Das mittelfristige Ziel des Berichts ist es, den Konvergenzprozess in der zweiten Stufe rechtsverbindlich zu machen, indem Referenzwerte für die Bereiche Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sowie für die Steuerpolitik gesetzt werden. Das widerstandsfähige Wirtschaften der Euro-Staaten auf vergleichbarem Niveau soll Voraussetzung sein, einem zu schaffenden Mechanismus zur Abfederung von Schocks beizutreten.<sup>13</sup>

## 2. Fiskalunion

Mit dem Mechanismus zur Abfederung von Schocks im Euro-Währungsgebiet ist die Fiskalunion angesprochen. Der Bericht räumt ein, dass die Maßnahmen der letzten Jahre, einschließlich des Sechser- und Zweierpakets<sup>14</sup> komplex seien und der Überarbeitung bedürften, wie insgesamt der Berichtsduktus auf eine Konsolidierung der geschichteten Institutionen und Strukturen ausgerichtet ist.

Gleichwohl soll in der ersten Stufe ein neuer Europäischer Fiskalausschuss eingerichtet werden, der die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik<sup>15</sup> koordi-

Wettbewerbsrates geäußert, vgl. *Creutzburg, D.*: Gewerkschaftsbund fürchtet europäische Lohn-Aufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.10.2015,.

12 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 10.

13 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 11.

14 Siehe dazu bereits Europäische Kommission, Mitteilung – Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013, KOM (2014), 905 endgültig vom 28.11.2014, eine Übersicht einschließlich des Standpunktes des Rates ist zugänglich unter <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/six-pack-two-pack-review/>.

15 RL 2011(85/EU des Rates vom 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. 2011 Nr. L 306/41.

nieren und ergänzen soll. Der beratende Expertenausschuss soll die Aufgabe haben, die Haushalte der Euro-Staaten und die Umsetzung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen ex post zu bewerten. Der Bericht enthält bereits das Mandat für den Ausschuss, der neben die Kommission treten soll, sowie mehrere Leitprinzipien. Die Prinzipien verdeutlichen, dass der Ausschuss allein eine analytische Funktion haben und keine Empfehlungen über den besseren fiskalpolitischen Kurs abgeben soll.<sup>16</sup> In dem Bericht wird die Hoffnung geäußert, dass das Expertengremium für eine „fundierte öffentliche Debatte“ und eine engere Koordinierung der nationalen Fiskalpolitik sorgen werde.

Die eigentliche Reform der Währungsunion hin zu einer Fiskalunion wird für die zweite Stufe geplant. Es handelt sich um die Errichtung einer Funktion zur makroökonomischen automatischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes. Der Mechanismus soll schwere Schocks im Euro-Währungsgebiet „abfedern“, ohne dass bereits Einzelheiten genannt sind; ausdrücklich wird auf „eingehendere Arbeiten“ verwiesen.<sup>17</sup> Die neue Institution, mit der der Vorschlag des früheren Präsidenten des Europäischen Rates für einen Haushalt der Euro-Zone (Fiskalkapazität)<sup>18</sup> aufgegriffen wird, wird als „natürliche Entwicklung“, als „Höhepunkt eines Prozesses der Konvergenz und einer weiteren Zusammenführung der Entscheidungen über die nationalen Haushalte“ positioniert.

Es besteht kein Zweifel, dass damit ein Transfermechanismus zwischen den Euro-Staaten eingerichtet werden wird. Denn bei dem Mechanismus handelt es sich um einen Haushalt, der aus gemeinsamen Einnahmen oder Beiträgen gespeist werden muss, die für kurzfristige Konjunktur- oder Arbeitsmarktmaßnahmen in betroffenen Euro-Staaten ausgegeben werden würden. Denkbar wäre auch eine Finanzierung durch eine europäische Steuer. Ein Nukleus für einen Euro-Haushalt könnte, so deutet der Bericht es an, der europäische Fonds für strategische Investitionen (EFISI) sein.<sup>19</sup> Die Risiken des dauerhaften Einkommenstransfers zwischen Euro-Staaten und das moralische Wagnis, auf die Re-

16 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 16, Anhang 3.

17 Kommissionspräsident Juncker hat seinem Arbeitsstab ein „Zukunftskabinett“ angegliedert, in dem externe Experten auf Grundlage des Berichts über konkrete Folgeschritte konzeptionell nachdenken.

18 Vier-Präsidenten-Bericht, Anm. 5, 5, 9 ff.: „Schockabfederungsfunktion auf zentraler Ebene“, ähnlich *Internationaler Währungsfonds: Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note No. 13/9, 2013; Kritik aus ökonomisch-institutioneller Sicht beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2013/14, Ziff. 324 ff.; Sondergutachten, Juli 2015, Ziff. 94-101.

19 VO (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.6.2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013, ABl. 2015 Nr. L 169/1.

formwilligkeit der Anderen vertrauen zu müssen, werden – wieder optisch hervorgehoben – angesprochen. Sie sollen durch das erwähnte Junktim einer *ex ante* verpflichtenden Konvergenz in der Wirtschaftsunion beherrschbar werden.

### 3. Finanzunion

Die dritte Säule, die Finanzunion, ist weitgehend errichtet. Es fehlen noch die gemeinsame Einlagensicherung<sup>20</sup> und die Kapitalmarktunion.<sup>21</sup> Im Übrigen enthält der Bericht keine größeren Neuigkeiten, sondern verweist auf die Rechtsetzung zur Bankenunion in den vergangenen Jahren.<sup>22</sup> Kleinere Arbeiten seien noch nötig, so ein Brückenfinanzierungs-Mechanismus für den einheitlichen Abwicklungsfonds, damit der Fonds bei seiner „Betriebsaufnahme“ am 1. Januar 2016 über ausreichend Finanzmittel verfügen wird. Eine Sicherheitsfinanzierung während der Übergangszeit (*backstop*), bis der Fonds aufgefüllt sein wird, soll über den ESM erfolgen; irritierend ist die Aussage, dass dieser „mittelfristig haushaltsneutral“ sein sollte. Mit anderen Worten, die Euro-Staaten werden Kapital einzahlen müssen.

Der Bericht deutet an, dass das fortbestehende „signifikante Ermessen“ der mitgliedstaatlichen Bankenaufsichten über die Qualität und die Zusammensetzung des Eigenkapitals ihrer Banken ein nur durch weitere Harmonisierung zu lösendes Problem ist. Die Kompetenzen des Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)<sup>23</sup> könnten mit dem Ziel erweitert werden, die Risiken aus Staatsanleihen für Banken besser zu bewirtschaften. Als Ziel wird vorsichtig formuliert, die Finanzstabilität von den nationalen öffentlichen Finanzen zu entkoppeln. Von der naheliegenden und vernünftigen Lösung, Staatsanleihen nicht mehr per se als risikolose

20 Der Vorschlag geht über die jüngst in Kraft getretene RL 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2014 über Einlagensicherungssysteme, ABl. 2014 Nr. L 173/149, hinaus und will eine grenzüberschreitende Finanzierung, vgl. *Internationaler Währungsfonds: Euro Area Policies*, in: IMF Country Report No. 15/204, Juli 2015.

21 Europäische Kommission, Grünbuch: Schaffung einer Kapitalmarktunion, KOM(2015) 63 endgültig und Mitteilung – Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion, KOM(2015) 468 endgültig.

22 *Bundesbank*: Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, Monatsbericht, Juni 2014, 31-57; *Bundesministerium der Finanzen*: Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Europäischen Bankenunion, Stellungnahme des Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Januar 2014; *Calliess, C./Schönfleischer, C.*: Die Bankenunion, der ESM und die Rekapitalisierung von Banken, in: *Juristenzeitung* 70 (2015), 113-121.

23 VO (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken – ESRB-Verordnung, ABl. 2010 Nr. L 331/1; VO (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17.11.2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. 2010 Nr. L 331/162. Die Einrichtung des ESRB ist das Ergebnis des Berichts der De-Larosièr-Gruppe vom 25.2.2009.

Wertpapiere ohne Eigenkapitaldeckung einzustufen, ist keine Rede.<sup>24</sup> Für die zweite Stufe werden in dieser Säule keine Maßnahmen vorgeschlagen.

#### 4. Politische Union

Der mit den größten Erwartungen versehene Teil des Fünf-Präsidenten-Berichts ist das Kapitel über die Politische Union. Es geht um die demokratische Legitimation der drei anderen Säulen und um die Institutionen, mit denen die Reformen umgesetzt und verwaltet werden sollen.

Der Abschnitt ist mit dem Vorverständnis geschrieben, dass die demokratische und politische Rechenschaftspflicht parallel zum Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion zu verbessern ist und dass dieses Desiderat in der Vergangenheit nicht immer erfüllt worden sei. Dabei wird den intergouvernementalen Lösungen, wie etwa dem Fiskalpakt<sup>25</sup> oder dem Abwicklungsfonds der Bankenunion,<sup>26</sup> ein kritisches Zeugnis ausgestellt. Es sei an der Zeit, „unser politisches Konstrukt zu überdenken und zu konsolidieren“.<sup>27</sup> Der Bericht sieht in der Überführung intergouvernementaler Rechtsakte in das Unionsrecht eine Notwendigkeit, ohne allerdings eine nähere Begründung dafür anzugeben. Immerhin ermöglicht eine intergouvernementale Lösung, dass nationale Parlamente über die Rückbindung ihrer Regierung im Verhandlungsprozess und die Ratifikation unmittelbare demokratische Legitimation spenden.

Der Parlamentarismus ist ein zentraler Aspekt des Berichts. Sowohl das Europäische Parlament als auch den nationalen Parlamenten soll eine „Schlüsselrolle“ eingeräumt werden. Ersteres sei an vielen tragenden Sekundärrechtsakten beteiligt, letztere könnten einen Kommissar einladen, der die Empfehlungen an einen Mitgliedstaat im Rahmen eines Defizitverfahrens vor der nationalen Öffentlichkeit erläutert.<sup>28</sup> Dieser Weg soll noch intensiviert werden, besonders im Rahmen des Europäischen Semesters, um die nationalen Parlamente eng in die Annahme

24 Zur notwendigen Entflechtung des Risikoverbundes zwischen Staaten und Banken siehe *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Jahresgutachten 2015/16, Ziff. 52-64; *Deutsche Bundesbank*: Geschäftsbericht 2014, 23-31.

25 *Schorkopf, F.*: Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft*, 10 (2012), 1-29.

26 Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge vom 21.5.2014, mit Denkschrift abgedruckt in: *BT-Drucks* 18/2576.

27 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 19.

28 Siehe Art. 7 Abs. 3 und 11 Abs. 2 der VO (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet *ABl.* 2013 Nr. L 140/11.

der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme einzubinden.<sup>29</sup> Der Bericht erkennt damit an, dass insbesondere die Wirtschaftsunion nur erfolgreich erreicht werden wird, wenn es in den Mitgliedstaaten einen politischen, im Parlament hergestellten Mehrheitsentscheid gibt.

Kryptisch bleibt ein Satz zum Europäischen Parlament: „Das Europäische Parlament sollte Vorkehrungen treffen, um seine Rolle in Angelegenheiten wahrzunehmen, die insbesondere das Euro-Währungsgebiet betreffen.“<sup>30</sup> Handelt es sich um eine Mahnung, die bereits bestehenden Kompetenzen verantwortungsvoll und rasch wahrzunehmen? Oder kündigt der Satz eine neue, erweiterte Rolle an?

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der Fünf-Präsidenten-Bericht keine Aussage zu parlamentarischen Hybridstrukturen enthält. Weder ein Euro-Gruppen-Parlament noch ein Gremium aus nationalen Parlamentsausschüssen und dem Europäischen Parlament werden aufgerufen, wie es in der Debatte zuvor durchaus geschehen ist.<sup>31</sup> Auch wird dem Europäischen Parlament keine ausdrückliche Leitfunktion zugestanden, wie es noch im Vier-Präsidenten-Bericht der Fall gewesen ist.<sup>32</sup> Ob damit anerkannt wird, dass grundlegende Entscheidungen eines politischen Gemeinwesens nicht allein auf europäischer Ebene legitimiert werden können, sondern die Rechtfertigung im politischen Primärraum benötigen, bleibt offen.

Der Bericht wird von der Kommission dazu genutzt, die seit langem erhobene Forderung einer einheitlichen Außenvertretung des Euro-Währungsgebietes erneut vorzubringen.<sup>33</sup> Sie ginge mit einer Zurückdrängung der Mitgliedstaaten etwa aus dem Internationalen Währungsfonds, dem Baseler Bankenausschuss und anderen internationalen Foren einher – ein Weg der politischen Marginalisierung der Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte, für den die Gemeinsame Handelspolitik das Rollenvorbild ist.

29 Vgl. auch Art. 13 des Fiskalvertrages, der die Organisation und Förderung einer Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und der mitgliedstaatlichen Parlamente vorsieht, um die Haushaltspolitik und anderen Angelegenheiten des Fiskalvertrages zu diskutieren.

30 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 19.

31 Etwa der Final Report of the Future of Europe Group vom 17.9.2012, 2, zugänglich unter [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/-120918-Zukunftsgruppe\\_Warschau\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/-120918-Zukunftsgruppe_Warschau_node.html). An der Gruppe beteiligten sich Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Spanien, Polen und Portugal; vgl. auch Anm. 29.

32 Vier-Präsidenten-Bericht, Anm. 5, S. 16.

33 Art. 138 Abs. 1 und 2 AEUV und Art. 6.2 ESZB-/EZB-Satzung, vgl. *Europäische Zentralbank: Die Außenvertretung der EU und WWU*, Monatsbericht, Mai 2011, 95-106; *Selmayr, M.*: Grundzüge des Rechts der Währungsunion; in: Müller-Graff, P-C (Hrsg.), *Enzyklopädie des Europarechts, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht*, Bd. 4, 2015, § 23 Rn., 288-294.

Institutionell enthält der Bericht für die zweite Stufe zwei weitreichende Vorschläge: Zum einen könnte die Euro-Gruppe weiter verselbständigt werden, indem sie – nach dem Vorbild des Europäischen Rates – einen hauptamtlichen Vorsitz erhält. Die Euro-Gruppe könnte so „eine noch größere Rolle bei der Vertretung der Interessen der einheitlichen Währung übernehmen, sowohl innerhalb des Euro-Währungsgebiets als auch darüber hinaus.“<sup>34</sup> Zum anderen könnte ein euroraumweites Schatzamt „gemeinsame Entscheidungen“ in fiskalpolitischen Angelegenheiten treffen – das Merkmal für eine echte Fiskalunion. Der Bericht ist an dieser Stelle schmallippig und enthält wiederum salvatorische Klauseln. Ein solches Schatzamt bedeute nicht, dass alle Aspekte der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zentralisiert werden würden. Die Mitgliedstaaten dürften weiterhin gemäß ihrer nationalen Präferenzen und ihrer politischen Gegebenheiten über Steuern und Ausgaben entscheiden. Bestimmte Entscheidungen, die nicht näher genannt werden, müssten allerdings zunehmend gemeinsam getroffen werden, unter Wahrung der Rechenschaftspflicht. Ohne dass es nähere Ausführungen dazu gibt, ist anzunehmen, dass ein europäischer Schatzkanzler sich dem Europäischen Parlament verantworten müsste.<sup>35</sup>

Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass der Schatzkanzler in einem noch näher zu definierenden Verfahren diejenigen Entscheidungen trifft, die in den länderspezifischen Empfehlungen angelegt sind. Der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion kennt bereits konkrete wirtschaftspolitische Empfehlungen für jeden einzelnen Euro-Staat, bringt diese Seite jedoch bislang nicht mit verbindlichen Entscheidungs- und Durchsetzungsstrukturen zusammen. Der Schatzkanzler wäre dieses institutionelle Verbindungsstück. Das Schatzamt könnte seine Arbeit nur aufnehmen, wenn zuvor – zumindest mittelbar-faktisch durch weitere Harmonisierungsakte aufgrund von Art. 114 AEUV – die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik auf die Europäische Union übertragen worden ist.

34 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 20.

35 Die Forderung nach einem europäischen Finanzministerium unter der Verantwortung des Europäischen Parlaments hat das Mitglied des EZB-Direktoriums, Benoît Coeuré, öffentlich vorgetragen, Lehren aus der Krise für die Zukunft des Euroraums, Rede vom 27.8.2015 bei der *Semaine des Ambassadeurs*, verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/-date/2015/html/sp150827.de.html>. Diese Forderung hat sich auch der Präsident der EZB, Mario Draghi, zu eigen gemacht, siehe die Rede vom 23.9.2015 vor dem Europäischen Parlament: „The monetary union requires a political centre that can take relevant fiscal, economic and financial decisions for the euro area as a whole [...] and with full democratic legitimacy.“

### III. Bewertung

Der Fünf-Präsidenten-Bericht steht für den doppelten Versuch der Europabürokratie, die Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion zu kompensieren und zugleich den nächsten, vertiefenden Integrationsschritt zu gehen. An der Arithmetik des erfolgreichen *Delors*-Berichts von 1988 ausgerichtet, werden in teilweise chiffrierter Sprache drei Stufen entworfen, von denen die Endstufe dem finalen Zustand einer umfassenden Wirtschafts- und Währungsunion entspricht. Auf dem Weg liegen die Konsolidierung der Krisenmaßnahmen und die Zentralisierung der Willensbildung in der Wirtschaftspolitik. Der Bericht ist aber auch symbolischer Ausdruck des Integrationsoptimismus, der unter schwierigen Rahmenbedingungen die Krise als Chance sieht und entsprechende Erfolge aus ähnlichen Lagen der Vergangenheit auf seiner Seite hat. Drei weitere Aspekte verdienen nähere Aufmerksamkeit.

#### 1. Politisierung und Entpolitisierung

Nach dem Gesamteindruck besteht kein Zweifel, dass mit dem Fünf-Präsidenten-Bericht die ambitionierte Blaupause für eine institutionelle Reform der Europäischen Union nach dem Jahr 2017 vorliegt. Das Dokument ist sorgfältig vorbereitet, bezog die Exekutiven der Mitgliedstaaten mit ein<sup>36</sup> und hat das Momentum auf seiner Seite. Nach dem dritten Finanzhilfepaket für Griechenland findet die Euro-Krise einstweilen wieder im Hintergrund statt und es ist erneut Zeit gekauft worden,<sup>37</sup> die Fehler zu korrigieren und den Rahmen zu verändern. Solche Blaupausen waren in der Vergangenheit selten folgenlos. Das Gedächtnis des europäischen Politikbetriebes speichert Strategien, Entwürfe und Visionen, um sie zum passenden Zeitpunkt unmittelbar oder in angepasster Form zu reproduzieren.<sup>38</sup> Auch im vorliegenden Bericht stecken ältere Ideen und Vorschläge, wie etwa die Verrechtlichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes oder die Fiskalkapazität. Anderes wurde beiseite gelassen oder allenfalls chiffriert in die Debatte eingepeist; so wird der Vorschlag zur euroraumweiten, gemeinsamen Staatsschulden-

36 Die Mitgliedstaaten waren – in Anlehnung an den G 7-Prozess – durch „Sherpas“ in eigenen Diskussionsrunden vom 11.3., 27.4. und 26.5.2015 sowie durch schriftliche Beiträge beteiligt, siehe besonders das Vorbereitungspapier *Note for discussion by Sherpas* vom 21.4.2015, *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area: Overview of contributions by Member States and the European Parliament*.

37 Zu diesem Leitmotiv der „Rettungspolitik“ etwa *Jens Weidmann*, *Kurzfristige Finanzhilfen können für Griechenland nur Zeit kaufen*, Pressemitteilung der Bundesbank vom 12.2.2015; mit anderer Lesart *Streeck, W.*: *Gekaufte Zeit*, Frankfurt, 2013, 60 ff.

38 *Schorkopf, F.*: *Der Europäische Weg*, 2. Aufl., Tübingen, 2015, 91-93.

aufnahme (*Eurobonds*)<sup>39</sup> nicht aufgegriffen, der Gedanke einer europäischen Arbeitslosenversicherung<sup>40</sup> ließe sich möglicherweise unter das Motiv der Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales in der Wirtschaftsunion oder der automatischen Stabilisierung in der Fiskalunion fassen.

Der Bericht hat aber zugleich etwas Unentschiedenes. Wenn in der allgemeinen Europadebatte die These gehört wird, dass politische Entscheidungen in Europa in einem politischen Modus getroffen werden sollten,<sup>41</sup> dann steht der vorgeschlagene Weg zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion für eine solche Politisierung. Ein europäischer Schatzkanzler soll gemeinsame Entscheidungen über Ausgaben treffen. Bestimmte länderspezifische Empfehlungen für die Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialstruktur der Mitgliedstaaten werden dann verpflichtend sein und welche wirtschaftspolitische Richtung ist überhaupt die richtige? Das Schatzamt wird sich in irgendeiner Form parlamentarisch verantworten müssen, d.h. es entsteht eine zumindest partielle Öffentlichkeit über die zu treffenden Maßnahmen und das Maß an Markt und sozialer Sicherung. Zusätzlich wird die Vergemeinschaftung der Haftungsrisiken, wie sie in der Bankenunion bereits vorgenommen wird, das politische Interesse an wirtschaftlichen Entscheidungen jenseits der Grenzen weiter erhöhen. Diese Lesart des Dokuments entspricht der neuen Ausrichtung der Kommission nach der mittelbaren Direktwahl ihres Präsidenten und dem Hauptautor des Fünf-Präsidenten-Berichts.

Zugleich lässt sich mit dem Bericht aber auch die Gegenthese der Entpolitisierung untermauern. Denn mit neuen Ausschüssen und Institutionen, mit Überwachungs- und Begleitverfahren reproduziert sich der supranationale, exekutiv geprägte Entscheidungsmodus. Die im Bericht skizzierte erste Stufe ist geprägt von einer weiteren Zunahme der bestehenden Rechtsetzungs- und Verwaltungsmodi. Der Vorschlag des deutschen Bundesfinanzministers, *Wolfgang Schäuble*, die Europäische Kommission auf die Rolle des politischen Unternehmers auszurichten und die Verwaltungsfunktion auf europäische Behörden auszugliedern,<sup>42</sup> ist

39 *Europäische Kommission*: Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, KOM(2011) 818 endgültig; *Heun, W./Thiele, A.*: Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, in: *Juristenzeitung*, 67 (2012), 973-982. Zuletzt Europäische Kommission, Sachverständigengruppe veröffentlicht Abschlussbericht über Schuldentilgungsfonds und Eurobills, Pressemitteilung vom 31.3.2014, IP-14-342.

40 *Beblavý, M./Gros, D./Maselli, I.*: Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes, CEPS Working Document, No. 401, 2015; *Claeys, G./Darvas, Z./Wolff, G.B.*: Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance, in: *bruegel Policy Brief*, 06 (2014).

41 *Grimm, D.*: Europa: Ja – aber welches?, in: *Merkur* 787 (2014), 1045-1058, hier 1057; bezogen auf die EU-Organen *Vaucher, A.*: *Démocratiser l'Europe*, Paris, 2014.

42 *Mussler, W.*: Schäuble will EU-Kommission entmachten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.7.2015, verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/griechenland->

durch das Kommissionshandeln gerade in der Euro-Krise motiviert worden. Zugleich soll die Kommission auch nach dem Willen des Rates die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes „flexibel“ anwenden, d.h. es wird ihr ein kaum noch begrenzter Beurteilungsspielraum etwa beim zulässigen Zeitraum und dem Umfang für den Abbau eines strukturellen Defizits zugestanden.<sup>43</sup>

Das Unentschiedene, das der Bericht verkörpert, ist das Spiegelbild der unentschiedenen Struktur der Europäischen Union und dem Offenlassen des Ziels der europäischen Integration. Die Weichenstellungen für eine wettbewerbsfähige Ordnung sind nun einmal politisch. Dieses Politische lässt sich eine Zeit lang hinter Kennziffern und strukturierten Prozessen verbergen. Letztlich lassen sich die Bedingungen für eine gelingende Wirtschafts- und Währungsunion nicht technokratisch erkennen. Sie müssen auch politisch gewollt werden.

## 2. Umsetzung durch Vertragsänderung oder Neugründung?

Das größte Praxisproblem des Berichts ist die formale Umsetzung der Vorschläge. Die erste Stufe der Sofortmaßnahmen beruht im Wesentlichen auf Sekundärrechtsetzung, die nach den bewährten Regeln mit den bekannten Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung erlassen werden kann. Die Maßnahmen der zweiten Stufe, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 beginnen soll, können hingegen nur mit einer Vertragsänderung verwirklicht werden.

In den vergangenen Krisenjahren ist es den Mitgliedstaaten gelungen, kleinere Primärrechtsänderungen im vereinfachten Verfahren (Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV) durchzuführen.<sup>44</sup> Bei der Willensbildung im Übrigen spielte auch eine Rolle, ob

krise-schaeuble-will-eu-kommission-entmachten-13725683.html. Der Vorschlag ist vom Präsidenten der Euro-Gruppe aufgenommen worden, *Eurogroup*: Speech by Jeroen Dijsselbloem at the Tatra Summit in Bratislava vom 4.11.2015: „...having a big European sister of the national fiscal councils, placed outside the Commission to provide independent assessments of the national draft budgets.“ Zum Arbeitsprogramm der Juncker-Kommission näher *Hesse, J.J.*: Die Europäische Kommission – vor einer Zeitenwende?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft, 12 (2014), 408-432.

- 43 Europäische Kommission, Mitteilung – Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, KOM(2015) 12 endgültig; speziell zur Anrechnung der Kosten für die Flüchtlingshilfe siehe die Meldung über eine entsprechende Äußerung des Kommissionsmitglieds für Wirtschaft- und Währung, *Pierre Moscovici*, in *Süddeutsche Zeitung*: Währungskommissar will höhere Schulden zulassen, 01.10.2015, zugänglich unter <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kosten-fluechtlinge-waehrungskommissar-moscovici-will-hoehere-schulden-zulassen-1.2673341> sowie den Bericht *Valero, J.*: Drags on Stability and Growth Pact Reform, in: Euractiv.com, 12.10.2015, zugänglich unter <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/eu-drags-revised-stability-and-growth-pact-318395>.
- 44 Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009 sind drei Vertragsänderungen erfolgt: Vertragsänderungen zur Einfügung eines Protokolls zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon (ABl. 2013 Nr. L 60/119); zur Einfügung eines Änderungsprotokolls im Hinblick auf die Zusammensetzung des EP (ABl. 2010 Nr. L 160/5) und zur Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV (ABl. 2011 Nr. L 91/1).

sich Vorschläge ohne eine ordentliche Vertragsänderung umsetzen lassen. Denn zum einen setzt die ordentliche Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV) die Vorarbeit durch einen mit Parlamentariern besetzten Konvent voraus und zum anderen steht am Ende die Ratifikation eines Änderungsvertrages durch die Parlamente der Mitgliedstaaten. Teilweise müssen Referenden abgehalten werden, die die Aussichten einer erfolgreichen Reform unkalkulierbar machen und auf die Bereitschaft zur großen Vertragsreform negativ zurückwirken.<sup>45</sup> Auch bringt die Aussicht auf eine Vertragsreform viele gegenläufige Änderungswünsche auf die Tagesordnung, etwa eine Neuformulierung des Mandats der Europäischen Zentralbank oder der Rechtsgrenzen aus Art. 123 und Art. 125 AEUV. Solange das Vereinigte Königreich schließlich nicht über den Verbleib in der Europäischen Union abgestimmt haben wird, ist die Thematik ohnehin stillgestellt; der Stufenplan hat sicherlich nicht zufällig Mitte 2017 als Zäsur gewählt, zumal der Übergang lediglich durch die Vorlage eines Weißbuchs markiert und damit unmerklich sein wird.

Es ist offen, ob die fünf Präsidenten mit ihrem Bericht einen mittelbaren Startschuss für den erneuten Versuch einer Neugründung der Europäischen Union gegeben haben. Möglicherweise ist der Bericht auch ein Testballon, mit dem die Stimmungen und Strömungen eingefangen werden sollen. Die gedämpfte Bereitschaft zur normalen Vertragsänderung ließe sich sicherlich in eine Integrations-euphorie verwandeln, wenn am Ende der Selbststand der Europäischen Union als politischer Primärraum zu erreichen wäre.

Eine solche Neugründung könnte jedoch eine andere Form haben, als die bloße Konstitutionalisierung der bestehenden Europäischen Union. Eine wichtige, mittelbare Botschaft des Berichts ist nämlich, dass die Euro-Gruppe sich mehr und mehr zu einem Kerneuropa innerhalb der Europäischen Union entwickelt. Die Reformvorschläge des Berichts sind teilweise ausdrücklich auf die Euro-Gruppe bezogen, es wird über eine institutionelle Verselbständigung des Vorsitzes nachgedacht und die geplanten – für manche sicherlich auch fiskalisch interessanten – Transfermechanismen wären auf die Euro-Staaten begrenzt. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass im Oktober 2015 erstmals die Euro-Gruppe auf Einladung des luxemburgischen Ratsvorsitzes im Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) tagte. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes nach dem Treffen beginnen mit dem Satz, dass

45 Näher zu den möglichen Strategien und mitgliedstaatlichen Positionen *Chopin, T.*: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion stärken. Drei Wege zu einer Vertragsrevision, in: DGAP Analyse Nr. 12, Juli 2014.

alle darin übereinstimmten, die WWU sei eine besondere Organisation: „Während der Krise haben wir erfahren, was es bedeutet, eine gemeinsame Währung zu haben. Wir haben dadurch andere Einschränkungen erlebt als Länder mit eigener Währung.“<sup>46</sup> Die Euro-Krise hat deutlich zu Tage treten lassen, dass Währungspolitik nur gelingen kann, wenn auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik einbezogen wird. Die politische Praxis scheint die sorgsam gezogenen Kompetenzgrenzen der EU-Organe von selbst zu überschreiten.

Mit der institutionellen Einengung auf die Euro-Gruppe ließe sich das Problem der Rechenschaftspflicht zumindest insoweit lösen, als dass Mitgliedstaaten von der Willensbildung in Rat und Parlament ausgeschlossen werden würden, die den Euro als gemeinsame Währung nicht eingeführt haben.<sup>47</sup> Die Rede des britischen Premierministers *David Cameron* benennt diese institutionelle Differenzierung ausdrücklich und wendet sich gegen eine materielle Determinierung aller EU-Mitgliedstaaten durch Beschlüsse der Euro-Gruppe.<sup>48</sup> Möglicherweise wird die Euro-Gruppe auch deshalb als attraktives Forum betrachtet, weil sie die Heterogenität in der Union – den Sonderfall Griechenland ausgenommen – verringert und wegen des Euro für etwas unhintergebar Gemeinsames steht. Die Übertragung des Integrationsmovens *ever closer union* auf die Euro-Gruppe würde es ermöglichen, einer Erweiterung der EU – etwa durch die Türkei – mit geringen politischen und wirtschaftlichen Bedenken zuzustimmen.

### 3. Normativitätsproblem

Der Bericht beruht auf einem nahezu ungebrochenen Optimismus zur Integration durch Recht, zu „mehr Europa“. Eine Reihe von zentralen Vorschlägen kann nur Erfolg haben, wenn die Mitgliedstaaten die Bindung an das Unionsrecht akzeptieren. Es war schon die Rede davon, dass besonders in der zweiten Stufe des

46 *Grossherzogtum Luxemburg*: Vorsitz des Rates der EU, Erstes informelles Treffen der Minister für Beschäftigung der Eurozone – Im Vordergrund der Diskussionen stand die Stärkung der sozialen Dimension in der WWU, Luxemburg, 5.10.2015, zugänglich unter <http://www.eu2015lu.eu/de/actualites/articles-actualite/2015/10/05-info-epsco-eurozone/index.html>; Vgl. dazu den Bericht über Reaktionen in anderen Nicht-Euro-Staaten *Marini, A.*: The Presidents' Report Is Starting to Separate the Euro Area from the EU, in: *euinside*, 9.10.2015, verfügbar unter <http://www.euinside.eu/en/news/the-five-presidents-report-is-starting-to-separate-the-euro-area-from-eu>.

47 Vgl. mit Vorschlägen zur Stärkung der Euro-Gruppe *Bertoncini, Y./Enderlein, H./Fernandes, S./Haas, J./Rubio, E.*: Weiterentwicklung der WWU, in: Jacques Delors Institut, Policy Paper 137, 2015, 9 f.

48 „And we have to make sure that there is a point to being in the EU but not in the Eurozone, and that that position does not turn a country into a rule-taker instead of a rule-maker.“ Vgl. *Gov.uk*: Prime Minister's Speech on Europe, 10.11.2015, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe>.

Reformszenarios Primärrechtsänderungen notwendig werden, und auch auf der ersten Stufe sind zahlreiche Gesetzgebungsakte notwendig.

Das unter Normalbedingungen kaum thematisierte Vorverständnis, dass geltendes Recht auch angewendet wird, bedarf in letzter Zeit allerdings der ausdrücklichen Vergewisserung. Nach den Problemen in der Wirtschafts- und Währungsunion, für die exemplarisch die sanktionslosen Defizitverfahren unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt genannt seien, ist mittlerweile ein zweiter gewichtiger Politikbereich der Europäischen Union, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zusammengebrochen.<sup>49</sup> Das Recht zerfällt aufgrund hoher Belastung, weil es entweder von EU-Organen oder den Mitgliedstaaten nicht angewendet wird oder Tatsachen den ursprünglichen politischen Erwartungshorizont des europäischen Gesetzgebers überformen. Die Europäische Union hat ein Normativitätsproblem.

Dieses Normativitätsproblem ist der blinde Fleck der Rechtsgemeinschaft. Es hat seine Ursache nicht allein in idealisierten, praxisfernen Rechtsakten. Es zeigt sich nach Jahrzehnten der europäischen Integration, dass die politischen Kulturen und Mentalitäten in den Mitgliedstaaten nicht in dem bislang angenommenen Umfang komplementär sind. Die Trennung von Recht und Politik, d.h. die Formung und Begrenzung politischer Gestaltung durch Recht wird im Grundsatz und mit Blick auf den Verlauf der Trennlinie sehr unterschiedlich gedacht. Weshalb sollte sich ein Mitgliedstaat also – mit den Erfahrungen der letzten zehn Jahre vor Augen – auf den Mechanismus zur automatischen makroökonomischen Stabilisierung der Euro-Staaten einlassen? Können wir als Bürger überhaupt darauf vertrauen, dass die abstrakt-generelle Regelung eines solchen Transfermechanismus auch einige Jahre nach dem Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Änderungsvertrages und unter veränderten tatsächlichen Umständen eingehalten werden würde?

Der Bericht nimmt diese Bedenken auf, indem er den Eintritt in die zweite Stufe, die einen solchen Mechanismus vorsieht, von der Existenz „widerstandsfähiger nationaler Wirtschaftsstrukturen“ konvergenter Euro-Staaten abhängig macht. Aber Vertrauen kann weder befohlen noch administrativ konstruiert werden. So ist es wahrscheinlich, dass auch das Reformprogramm des Fünf-Präsidenten-Berichts mit der Haltung notwendiger Unausweichlichkeit immunisiert wird, die sich überstaatliche Exekutivpolitik zugelegt hat.

49 Vgl. dazu *Schorkopf, F.*: Der Praxisschock, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.9.2015, 8.

Seit der Staatsschulden- und Euro-Krise steht der Vorwurf im Raum, dass die Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion nicht Konstruktionsfehler sind, sondern diese von den politischen Eliten bewusst fahrlässig in Kauf genommen wurden, um die Integration zu vertiefen, sie mithin unumkehrbar zu machen: *You can't unscramble scrambled eggs*. Auf dem Fünf-Präsidenten-Bericht lastet insoweit eine Hypothek, dass die seinerzeit ausgestellten Wechsel nun Stück für Stück eingelöst werden. Die Autoren des Berichts stehen mit ihren Namen dafür ein, dass nach „langen Jahren der Krise [...] die Staaten und die EU-Institutionen den Bürgerinnen und Bürgern und den Märkten beweisen [müssen], dass das Euro-Währungsgebiet nicht nur *überleben*, sondern *aufblühen* wird.“<sup>50</sup>

50 Fünf-Präsidenten-Bericht, Anm. 4, 5, Hervorhebungen im Original.