

The Governance Report 2015

Ist die Europäische Union nach Jahren des Ad-Hoc-Krisenmanagements auf dem richtigen Kurs? Wie können Stabilität in der Eurozone und die vollständige Integration des Europäischen Binnenmarkts verwirklicht werden? Welchen Einfluss haben neue Beratungs- und Entscheidungsverfahren auf den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU? Wie könnte das europäische Projekt seine Legitimität wiederherstellen bzw. fördern? Kurz: Wie geht es für Europa weiter?

Die Eurokrise ist noch lange nicht ausgestanden und zahlreiche politische, rechtliche und ökonomische Fragen zur Funktionsweise und Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sind offen. Sich durch die Misere der EU einfach „durchzulavieren“ birgt die Gefahr, bestehende Risiken der nächsten Generation aufzubürden. *The Governance Report 2015* untersucht, wie die EU-Governance sich seit Beginn der Krise entwickelt hat, und beleuchtet Optionen für die Zukunft der Union.

Um politische Beschlussfassung unter extremer Unsicherheit und hohem Druck zu verstehen, stellt der Report das Konzept der „explorativen Governance“ vor: Ad-Hoc- und schrittweise Politikgestaltung mit dem Ziel, Fehler zu vermeiden. Das Konzept resultiert aus einer höchst funktionalen Perspektive: Um Probleme zu lösen, die sich aus bestehenden Institutionen heraus ergeben, werden neue Institutionen geschaffen. Im Gegensatz zur traditionellen funktionalistischen Perspektive unterstreicht explorative Governance, dass die Ausprägung jeglicher neuer Rahmenwerke im Vorfeld vollkommen unbekannt ist. Sie betont auch, dass Entscheidungsträger sich zu einem bestimmten Zeitpunkt zwischen mehreren ungewissen Optionen entscheiden müssen. Die WWU steht jetzt vor einer solchen Entscheidung.

Wirtschafts- und Währungsunion: Keine einfachen Antworten

Henrik Enderlein führt aus, dass die WWU ein funktional motivierter, logischer Schritt im Prozess der europäischen Integration sei. Bei ihrer Einführung sollte die WWU politische Probleme lösen, jedoch ist sie anfällig für Instabilität, wie die Krise der Eurozone belegt. Faktisch lag die Ursache dieser Krise im Widerspruch zwischen einer gemeinsamen supranationalen Währung und der Fortsetzung der Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene. Die Lösungsversuche auf dem Höhepunkt der Krise verhinderten zwar einen Kollaps des Systems, konnten es aber nicht dauerhaft stabilisieren.

Es ließe sich argumentieren, dass die WWU genau so viel zusätzliche Integration braucht, wie es für ein adäquates Funktionieren nötig ist, aber auch nicht mehr. Wie bereits bei der Gründung der WWU gibt es weiterhin keinen Konsens über das richtige Gleichgewicht. Die erste Herausforderung auf der Suche danach liegt darin, die Spannung zwischen dem Binnenmarkt – einem Schlüsselfaktor der europäischen Integration – und den strukturellen Unterschieden in Europa zu lösen. Die zweite Herausforderung besteht darin, einen ausgewogenen Kompromiss zwischen nationaler Unabhängigkeit im Bereich der Fiskal- und Finanz-

Hertie School
of Governance



politik und Koordination in der Währungsunion zu finden. Wie weit ist souveränes Handeln eines Landes in der Haushaltspolitik überhaupt zulässig, wenn diese sich auf andere Mitglieder der Währungszone auswirkt? Welche Art Fiskalföderalismus ist für eine Union aus Staaten denkbar, die ihre eigene Identität und politische Kultur erhalten, aber gleichzeitig auf Grundlage eines gemeinsamen Marktes und einer gemeinsamen Währung miteinander verbunden sein möchten? Ein geeigneter Governance-Rahmen für die Europäische Union wird Elemente des alten nationalstaatlichen Umfelds mit innovativeren Formen supranationaler Governance verknüpfen müssen.

Der Wandel von EU-Recht und EU-Politik

Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union ist seit jeher frustrierend komplex, was sich in einer Reihe von Kompromissen zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten sowie nichtstaatlichen und privaten Interessen widerspiegelt. Wie Mark Dawson anmerkt, haben die Krise der Eurozone und die neuen funktionalen Anforderungen an die EU zu fundamentalen Verschiebungen in den bestehenden rechtlichen und institutionellen Strukturen geführt. Während EU-Entscheidungen früher entweder mittels der supranationalen „Gemeinschaftsmethode“ oder durch die „intergouvernementale Methode“ getroffen wurden, bei der Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen ausgehandelt und umgesetzt wurden, hat die Wirtschaftsgovernance seit Beginn der Krise diese beiden Verfahren auf neue Art und Weise miteinander verschmolzen. Dieses neue, von Dawson als „koordinative Methode“ bezeichnete Verfahren verbindet stark zentralisierte supranationale Intervention, besonders in der Haushaltspolitik, mit zwischenstaatlicher Kontrolle politischer Schlüsselentscheidungen. Kurz: Regierungen haben „mehr Europa“ verlangt, aber nicht auf Kosten der nationalen Entscheidungsmacht.

Ein weiterer entscheidender Wandel ist in den EU-Strukturen zur Rechenschaftspflicht zu erkennen. Während frühere Methoden der EU-Beschlussfassung klare Mechanismen zur Überprüfung von EU-Entscheidungen beinhalteten, entweder auf dem Rechtsweg oder durch Parlamente, macht die koordinative Methode solche traditionellen Kontrollmechanismen obsolet, ohne sie durch neue Modelle zu ersetzen. Zwar hat die Krise neue Befugnisse der EU etabliert, jedoch (noch) nicht die Kontrollmechanismen, um die wirtschaftspolitische Steuerung durch die EU rechtlich und politisch rechenschaftspflichtig zu machen.

Die Problematik der Legitimität

Christian Joerges ist der Auffassung, dass die Legitimität der EU, die früher in erster Linie auf dem Bruch Europas mit seiner kriegerischen Vergangenheit beruhte, infolge des Krisenmanagements in der Eurozone hart auf die Probe gestellt wird. Quasi von Beginn an hat sich das europäische Integrationsprojekt auf das Recht gestützt, um Politik zu harmonisieren und eine größere Einheit zu fördern. Mit der Zunahme der strukturellen Vielfalt durch die EU-Erweiterung und trotz einer gemeinsamen Währungspolitik wurde der Gedanke, dass dieselben Maßnahmen für alle gelten sollten, von der durch die Krise der Eurozone offengelegten Realität, dass die Maßnahmen auf kein Land richtig passen, eingeholt. Die seit Beginn der Krise eingerichteten neuen Modi und Mechanismen der Wirtschaftsgovernance haben die Prinzipien spezifizierter Befugnisse und Kompetenzen ignoriert, individualisierte Überprüfungen eingeführt, die für demokratisch legitimierte Entscheidungen wenig Raum lassen, und einen Exekutivapparat jenseits der demokratischen Politik etabliert. Würde die EU sich darauf beschränken, ihre kürzlich eingeführte Politik zum Standard zu machen, wäre die Legitimität des Integrationsprojekts weiterhin prekär.

Anstatt auf mehr Einheitlichkeit zu bestehen, sollte die EU-Integrationspolitik auf Kompatibilität setzen, um die Vision des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents – „in Vielfalt geeint“ – zu verfolgen. Wenngleich das Recht keine Alternative zu Krisenmaßnahmen als Normalzustand vorschreiben kann, kann es als Katalysator für den aktiven Umgang mit Konflikten und Kompromissen fungieren und so die Rückkehr zur Legitimität fördern.

Governance-Indikatoren

Das vom Team um Liam F. McGrath an der Hertie School zusammengestellte Indikatoren-Dashboard des *Governance Report 2015* zeichnet nach, ob sich die EU-Länder in Bezug auf Schlüsselindikatoren zu Makroökonomie und öffentlicher Meinung einander annähern oder voneinander entfernen, und inwiefern die damit zusammenhängenden Governance-Herausforderungen in bestimmten Ländergruppen stärker ausgeprägt sind. Zudem werden Assoziationen zwischen makroökonomischen Trends und aggregierter öffentlicher Meinung ermittelt, um Fragen zu Legitimität und Vertrauen besser zu verstehen. Zu den Ergebnissen gehören:

- Während sich die Arbeitslosenquoten und die Renditen langfristiger Staatsanleihen von EU-Mitgliedstaaten bis 2007 näherten, ist deren Auseinanderentwicklung seit Beginn der Krise vor allem auf die Länder der Eurozone zurückzuführen – insbesondere auf die fünf Länder (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien), die von der Krise am stärksten betroffen sind.
- Verglichen mit der Lage vor der Krise sind die Unterschiede bezüglich des Vertrauens in das Europäische und nationale Parlamente in der gesamten Eurozone um ca. 100% gestiegen. Die Abweichungen zwischen den Ländern sind hauptsächlich das Ergebnis des zusammenbrechenden Vertrauens in den oben genannten Ländern – bemerkenswert, da diese Länder 2004 noch das größte Vertrauen in das Europäische Parlament aufwiesen, was sich jedoch seit der Krise ins Gegenteil verkehrte.
- In den fünf am schlimmsten betroffenen Ländern der Eurozone korreliert die steigende Arbeitslosigkeit mit sinkendem Vertrauen in EU-Institutionen. Dies gilt jedoch nicht für Länder außerhalb der Eurozone mit ähnlichen Arbeitslosenquoten. Damit werden bei der sich vertiefenden WWU innerhalb der Eurozone Fragen der Legitimität relevanter: Die Schuld am wirtschaftlichen Misserfolg wird mit abnehmendem Vertrauen in die EU in Verbindung gebracht, was auf weniger stark integrierte Länder nicht zutrifft.
- Während in allen EU-Mitgliedstaaten hohe Arbeitslosigkeit mit sinkendem Vertrauen in nationale Regierungen in Verbindung gebracht wird, ist das sinkende Vertrauen in die EU in den fünf Krisenländern der Eurozone nicht symptomatisch für die gesamte EU. Vielmehr haben Krisenmaßnahmen zu einem Rückgang der Legitimität geführt, der in den fünf Ländern der Eurozone mit der höchsten Arbeitslosigkeit stärker ausgeprägt ist.

Diese und weitere Ergebnisse werden im Report detaillierter untersucht. Das vollständige Dashboard, der Datensatz sowie methodologische Anmerkungen stehen unter www.governancereport.org zum Download bereit.

Empfehlungen: Wie geht es weiter?

Mark Dawson, Henrik Enderlein und Christian Joerges schlagen vor, dass EU-Recht und -Politikgestaltung sich nicht scheuen sollten, die aus der Krise entstandenen Konflikte anzugehen, sondern vielmehr Diskussionsplattformen für EU-Bürger, politische Akteure und die Gesellschaft anbieten sollten. Ihre Empfehlungen:

1. Strukturelle Konvergenz steigern. Strukturelle Konvergenz zwischen Ländern würde ein besseres Funktionieren des Euro ermöglichen. Zudem würde die Vollendung des Binnenmarkts eine Situation beenden, in der ökonomische Entwicklungen überwiegend die Folge von Faktoren einzelner Länder, nicht der Eurozone, sind. Strukturreformen in den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten müssen weiterhin Wachstum und hohe Beschäftigungsraten zulassen.

2. Zyklische Konvergenz steigern. Bei hohen zyklischen Heterogenitäten und geringer Arbeitsmobilität ist ein fiskalischer Stabilisierungsmechanismus nötig, um auf einen konjunkturellen Gleichlauf hinzuwirken.

3. Die Beziehung zwischen Solidarität und Konditionalität überdenken. Die EU braucht ein Programm, das einen Kreditgeber letzter Instanz gewährleistet, ohne dabei Anreize für eine unverantwortliche Fiskalpolitik zu schaffen. Um die Ausgewogenheit zwischen Solidarität und Konditionalität transparenter, berechenbarer und legitimer zu gestalten, sind weitere Anstrengungen erforderlich.

4. Die politische Rechenschaftslücke auf supranationaler und nationaler Ebene schließen. Die Schließung dieser Lücke erfordert stärkere parlamentarische Beteiligung an wirtschaftspolitischen Entscheidungen.

gen auf beiden Ebenen. Das Europäische Parlament sollte sich an einem „wirtschaftspolitischen Dialog“ mit anderen EU-Institutionen beteiligen und bei den Schlüsselinstrumenten der finanzpolitischen Steuerung ein Veto ausüben können. Das EP sollte nationale Parlamente nicht als Bedrohung betrachten, sondern als wichtige Verbündete, wenn es darum geht, Entscheidungsträger aus der Exekutive zur Verantwortung zu ziehen.

5. EU- und nationale Gerichte sollten für Einzelpersonen Möglichkeiten schaffen, wirtschaftspolitische Entscheidungen anzufechten. Sowohl nationale als auch supranationale europäische Gerichte sollten Verknüpfungen zwischen wirtschaftspolitischer Steuerung und anderen Teilen des EU-Rechts untersuchen. Neben regelmäßigen Interaktionen zwischen nationalen Gerichten und dem Gerichtshof der Europäischen Union sind auch Netzwerke nationaler Verfassungsgerichte von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass nationale Gerichte verstärkt den Dialog suchen.

6. Krisenmanagement darf nicht zur Normalität werden. Die EU-Krisenmanagementinstrumente können entweder einer „Normalisierung“ unterliegen, d. h. neue Realitäten als Umstände zu akzeptieren, an die wir uns anpassen müssen, oder aber einer „Hinterfragung“, d. h. der Suche nach einem neuen, verfassungsgemäßen Fundament für die Politik. Die politische Überprüfung des Integrationsprojekts sollte als gegeben hingenommen werden und der Fokus auf das dadurch entstehende Potenzial, Legitimität wiederzuerlangen, gerichtet werden.

7. Hinterfragung als Möglichkeit für konstruktive Innovation verstehen und größere Vielfalt zulassen. Die Beteiligung neuer Akteure und die Stärkung kooperativer Strukturen könnten eine Rückkehr zu einer größeren Vielfalt an institutionellen Konfigurationen und Praktiken fördern. Die Möglichkeit der Hinterfragung birgt innovatives Potenzial und kann neue Einsichten und Perspektiven aufzeigen. Größere institutionelle Vielfalt kann sich wirtschaftlich als eher vorteilhaft denn als abträglich erweisen.



The Governance Report 2015

(ISBN 978-0-19-873431-4) ist erhältlich bei Oxford University Press und im Buchhandel.

Ebenfalls bei OUP erscheint der Begleitband *Beyond the Crisis: The Governance of Europe's Economic, Political, and Legal Transformation*.

Weitere Informationen unter www.governancereport.org

Bisher in der OUP Governance Report-Reihe erschienen:

- *The Governance Report 2014*
- *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*
- *The Governance Report 2013*
- *Governance Challenges and Innovations: Financial and Fiscal Governance*

Hauptautoren:

Mark Dawson, Professor of European Law and Governance, Hertie School of Governance

Henrik Enderlein, Associate Dean and Professor of Political Economy, Hertie School of Governance

Christian Joerges, Professor of Law and Society, Hertie School of Governance

Liam F. McGrath, Research Scientist, Hertie School of Governance

Managing Editor:

Regina A. List, Hertie School of Governance

Die **Hertie School of Governance** ist eine staatlich anerkannte, private Hochschule mit Sitz in Berlin. Ihr Ziel ist es, herausragend qualifizierte junge Menschen auf Führungsaufgaben im öffentlichen Bereich, in der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft vorzubereiten. Mit interdisziplinärer Forschung will die Hertie School zudem die Diskussion über moderne Staatlichkeit voranbringen und den Austausch zwischen den Sektoren anregen. Die Hochschule wurde Ende 2003 von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung gegründet und wird seither maßgeblich von ihr getragen.

Pressekontakt:

Regine Kreitz, Head of Communications
Hertie School of Governance
Friedrichstr. 180, 10117 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 92 19-113
Fax +49 (0)30 25 92 19-444
kreitz@hertie-school.org