

UNSERE EUROPÄISCHE ZUKUNFT

Ein fortschrittlicher Kurs für die Welt

Mit Beiträgen von

László Andor, Vytenis Povilas Andriukaitis, François Balate, Peter Bofinger,
Tanja A. Börzel, Mercedes Bresso, Stefan Collignon, Olivier Costa,
Emma Dowling, Saïd El Khadraoui, Gerda Falkner, Georg Fischer,
Diego Lopez Garrido, Hedwig Giusto, Giovanni Grevi, Ulrike Guérot,
Paolo Guerrieri, Lukas Hochscheidt, Robin Huguenot-Noël,
Guillaume Klossa, Halliki Kreinin, Michael A. Landesmann,
Jean-François Lebrun, Jo Leinen, Lora Lyubenova,
Justin Nogarede, Vassilis Ntousas, Alvaro Oleart, Carlota Perez,
David Rinaldi, Barbara Roggeveen, Vivien A. Schmidt,
Ania Skrzypek, Mario Telò und Britta Thomsen

herausgegeben von **Maria João Rodrigues**

UNSERE EUROPÄISCHE ZUKUNFT

Die Foundation for European Progressive Studies (FEPS) ist der Think Tank der progressiven politischen Familie auf EU-Ebene. Unsere Aufgabe ist es, innovative Forschung zu betreiben, politische Empfehlungen, Schulungen und Debatten zu entwickeln, um fortschrittliche Politik und Maßnahmen in ganz Europa zu inspirieren und zu informieren. Wir fungieren als Drehscheibe des Denkens, um das Entstehen fortschrittlicher Antworten auf die Herausforderungen, vor denen Europa heute steht, zu erleichtern.

Die FEPS arbeitet eng mit ihren Mitgliedern und Partnern zusammen, stellt Verbindungen her und fördert die Kohärenz zwischen den Akteuren aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene.

Heute verfügt die FEPS über ein solides Netz von 68 Mitgliedsorganisationen. Davon sind 43 Vollmitglieder, 20 haben Beobachterstatus und 5 sind Ex-Officio-Mitglieder. Neben diesem Netzwerk von Organisationen, die sich für die Förderung fortschrittlicher Werte einsetzen, verfügt die FEPS auch über ein umfangreiches Netzwerk von Partnern, darunter renommierte Universitäten, Wissenschaftler, politische Entscheidungsträger und Aktivisten.

Unser Ziel ist es, intellektuelle Überlegungen zum Nutzen der progressiven Bewegung anzustellen und die Grundprinzipien der EU zu fördern: Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten und Menschenwürde sowie die Achtung der Rechtsstaatlichkeit.

Unsere europäische Zukunft

EIN FORTSCHRITTLICHER
KURS FÜR DIE WELT

Herausgegeben von
Maria João Rodrigues

In Zusammenarbeit mit
François Balate

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES



Copyright © 2022 durch Foundation
for European Progressive Studies

Veröffentlicht von London Publishing Partnership
www.londonpublishingpartnership.co.uk

Veröffentlicht in Zusammenarbeit mit der
Foundation for European Progressive Studies
www.feps-europe.eu

Europäische Politische Stiftung – Nr. 4 BE 896.230.213

Veröffentlicht mit finanzieller Unterstützung des Europäischen
Parlaments. Die in diesem Bericht geäußerten Ansichten sind
ausschließlich die der Autoren und spiegeln nicht unbedingt
die Ansichten des Europäischen Parlaments wider.



European Parliament

Alle Rechte vorbehalten

ISBN: 978-1-913019-70-9 (pbk)

ISBN: 978-1-913019-71-6 (ePDF)

ISBN: 978-1-913019-72-3 (ePUB)

A catalogue record for this book is available from
the British Library (Ein Katalognachweis für dieses
Buch ist bei der British Library erhältlich)

Satz in Adobe Garamond Pro durch
T&T Productions Ltd, London
www.tandtproductions.com

Inhalt

| | |
|---|----|
| Einführung | ix |
| Von Maria João Rodrigues | |
| TEIL I | 1 |
| Umbau des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells für ökologische, digitale und post-Covid Herausforderungen | |
| Synthese der Debatte | 3 |
| Von Jean-François Lebrun | |
| Bestrebungen: Europa in den 2020er Jahren – Eine Weichenstellung für alle zukünftigen Europäer | 24 |
| Von Halliki Kreinin und Lukas Hochscheidt | |
| Eine Europäische Gesundheitsunion | 28 |
| Von Vytenis Andriukaitis | |
| Der Pflegenotstand und eine feministische Gesellschaft | 34 |
| Von Emma Dowling | |
| Die ökologische Transformation: die wichtigsten treibenden Faktoren und die sozialen Auswirkungen | 40 |
| Von Saïd El Khadraoui | |
| Sozialpolitik und die ökologische Transformation | 46 |
| Von Georg Fischer | |
| Die digitale Transformation: die wichtigsten treibenden Faktoren und sozialen Auswirkungen | 54 |
| Von Justin Nogarede | |
| Nordische Inspiration für das europäische sozioökonomische Modell | 61 |
| Von Britta Thomsen | |
| Den Staat neu erfinden, um intelligentes grünes Wachstum und Wohlstand zu fördern und gleichzeitig den Populismus zu entschärfen | 67 |
| Von Carlota Perez | |

| | |
|-------------------------------------|----|
| Eine Europäische Sozialunion | 74 |
| Von László Andor | |

TEIL II

EU-Außenpolitik mit strategischer Autonomie und multilateralem Engagement

| | |
|-----------------------------|----|
| Synthese der Debatte | 83 |
| Von Giovanni Grevi | |

| | |
|--|----|
| Bestrebungen: für ein außenpolitisches Handeln der EU mit strategischer Autonomie und multilateralem Engagement | 98 |
| Von Barbara Roggeveen | |

| | |
|--|-----|
| Szenarien für globale Steuerung und die offene strategische Autonomie der EU: ein Fenster der Gelegenheit für einen „Spinelli-Moment“ | 101 |
| Von Mario Telò | |

| | |
|---|-----|
| Eine digitale und grüne europäische Außenpolitik, die zu den EU-Bürgern und der Welt spricht | 110 |
| Von Guillaume Klossa | |

| | |
|--|-----|
| Die EU und die globale Wirtschaftspolitik | 116 |
| Von Paolo Guerrieri | |

| | |
|---|-----|
| Den Schwung verteidigen, den Fortschritt vorantreiben: die Zukunft der europäischen Verteidigung | 122 |
| Von Vassilis Ntousas | |

| | |
|--|-----|
| Das außenpolitische Handeln der EU im Bereich Migration | 127 |
| Von Hedwig Giusto | |

| | |
|---|-----|
| Das außenpolitische Handeln und das Verfassungssystem der EU | 132 |
| Von Diego Lopez Garrido | |

TEIL III

Wirtschaftspolitische Steuerung für eine gestärkte Europäische Union

| | |
|-----------------------------|-----|
| Synthese der Debatte | 141 |
| Von Robin Huguenot-Noël | |

| | |
|---|-----|
| Bestrebungen: Stärkung fortschrittlicher Ideen in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU durch Abstimmung von „Policy“ und „Politics“ | 159 |
| Von Alvaro Oleart | |

| | |
|--|-----|
| Europäische wirtschaftspolitische Steuerung: Schlüsselfragen zur Bewertung der jüngsten Vergangenheit und der wünschenswerten Entwicklung | 163 |
| Von Vivien Schmidt | |
| Ein europäischer wirtschaftspolitischer Mix zur langfristigen Unterstützung des europäischen Projekts | 170 |
| Von Michael Landesmann | |
| NextGenerationEU: Öffentlichen Finanzen | 178 |
| Von David Rinaldi | |
| Eine europäische Haushaltskapazität zur langfristigen Unterstützung des europäischen Projekts | 188 |
| Von Peter Bofinger | |
| Was können wir aus den weltweiten föderalen Erfahrungen lernen? | 194 |
| Von Tanja Boerzel | |
| Ein republikanischer Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU | 200 |
| Von Stefan Collignon | |
| TEIL IV | |
| Die EU und die nächste demokratische Transformation | |
| Synthese der Debatte | 207 |
| Von François Balate | |
| Ambitionen: Der nächste demokratische Wandel der EU | 224 |
| Von Lora Lyubenova | |
| Wesentliche Änderungen im europäischen politischen System | 228 |
| Von Olivier Costa | |
| Neue Aussichten für die europäischen Wahl- und Parteiensysteme | 234 |
| Von Ania Skrzypek | |
| Die digitale Revolution und unser demokratisches Leben: Bewältigung der Herausforderungen | 241 |
| Von Gerda Falkner | |
| Was sind die Möglichkeiten und Grenzen des Vertrags von Lissabon? | 248 |
| Von Mercedes Bresso | |
| Nach der Pandemie: eine Republik Europa – was würde das bedeuten? | 255 |
| Von Ulrike Guerot | |

| | |
|---|-----|
| Neue Horizonte für eine politische Union | 261 |
| Von Jo Leinen | |
| Abschluss: Eine europäische Legende | 267 |
| Von Maria João Rodrigues | |
| Danksagung | 270 |
| Glossar | 271 |
| Über die Herausgeberin und die Autoren | 273 |

Einführung

Von Maria João Rodrigues

Die Zukunft einer Zivilisation hängt von ihren inneren Kräften ab, die es ihr erlauben sich neu zu erschaffen. Wir beziehen uns hier auf die menschliche Zivilisation, aber das Gleiche kann über ihre zahlreichen Komponenten gesagt werden, einschließlich der europäischen Zivilisation.

Derzeit kämpft die Menschheit mit globalen existenziellen Herausforderungen: Pandemien, irreversiblen Klimawandel, Ressourcenknappheit angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums und wachsenden Ungleichheiten zwischen Ländern und zwischen Menschen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, auf die heutigen Herausforderungen zu reagieren: Lähmung, Wettbewerb, Zusammenarbeit oder Koordination für eine Konvergenz nach oben.

Die Europäische Union kann eine Schlüsselrolle spielen, wenn es darum geht, diesen Weg zu beeinflussen, aber sie muss bei sich selbst anfangen. Sie muss sich als vollwertiges politisches Gebilde mit einer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Dimension behaupten und interne und externe Maßnahmen ergreifen, die von ihren Bürgern demokratisch beschlossen werden.

Aus diesem Grund ist die Konferenz zur Zukunft Europas zu diesem besonderen historischen Zeitpunkt so notwendig. Dieses Buch ist das Ergebnis einer größeren intellektuellen und gesellschaftlichen Bewegung in Europa, die bereit ist, einen Beitrag zu einer Konferenz zu leisten, die ihrer historischen Verantwortung gerecht werden soll.

EINE VISION FÜR UNSERE EUROPÄISCHE ZUKUNFT

Unsere Vorstellung davon, wie wir auf diesem Planeten leben können, wird sich durch unsere derzeitigen kollektiven Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie und der sich abzeichnenden Klimakatastrophe zweifellos grundlegend ändern. Deshalb ist jetzt der richtige Zeitpunkt, um eine gemeinsame Vision zu entwickeln.

Der erste Schritt in diesem Prozess besteht darin, das Verhältnis zwischen Mensch und Natur zu verändern. Wir sind Teil der Natur und müssen sie daher respektieren, indem wir uns um ihre Ressourcen und ihre biologische Vielfalt kümmern. Diese Bestrebungen fallen in eine Zeit technologischer Entwicklungen, die neue Arten der Produktion, des Konsums, der Fortbewegung und des Lebens ermöglichen werden. Jetzt ist es an der Zeit, eine neue Generation von Produkten und Dienstleistungen zu schaffen und zu verbreiten, die nicht nur kohlenstoffarm und abfallfrei sind, sondern auch intelligenter, weil sie auf künstlicher Intelligenz beruhen. Unsere Häuser, Schulen, Geschäfte, Krankenhäuser, Treffpunkte, Städte und unsere Lebensweise können sich völlig verändern.

Es werden neue Wirtschaftstätigkeiten und Arbeitsplätze entstehen, während andere zurückgehen werden. Ein gewaltiger Wandel in der Beschäftigungsstruktur ist bereits im Gange, der durch die Covid-bedingten Lockdowns noch beschleunigt wurde. Es gibt Berufe, deren Hauptaufgaben durch Automatisierung und künstliche Intelligenz ersetzt werden können. Aber es gibt auch neue Berufe, die sich mit Klimaschutz, Umweltsanierung, zwischenmenschlichen Beziehungen und Kreativität aller Art befassen, und diese Rollen können vielfältigt werden. Wir müssen diesen Wandel durch massive Programme für lebenslanges Lernen sowie durch die Nutzung des Sozialschutzes zur Absicherung der verschiedenen sozialen Risiken unterstützen.

All dies erfordert, dass wir ein System aufbauen, das für das einundzwanzigste Jahrhundert geeignet ist und das auf der Annahme beruht, dass wir alle im Laufe unseres Lebens eine Reihe verschiedener Aktivitäten miteinander verbinden werden - bezahlte Arbeit, Familienbetreuung, gemeinnützige Arbeit, Bildung und persönliche Kreativität. Und natürlich müssen wir auch neue Wege

zur Finanzierung dieses Wohlfahrtssystems finden, indem wir neue Quellen der Wertschöpfung erschließen und unsere Steuerstrukturen modernisieren.

Diese neuen Bestrebungen werden von vielen Bürgerinnen und Bürgern aus allen Generationen und Ländern eingefordert werden, was unweigerlich zu einem tiefgreifenden politischen Wandel führen wird.

In der Zwischenzeit wird die derzeitige Kluft zwischen den globalen Herausforderungen und der globalen Steuerung immer deutlicher und erfordert eine ehrgeizige Erneuerung des derzeitigen multilateralen Systems.

Diese Erneuerung ist zunächst erforderlich, um die derzeitige Covid-19-Pandemie und die sich daraus ergebenden sozialen und wirtschaftlichen Krisen zu bewältigen. Wir brauchen groß angelegte Impfkampagnen mit universellem Zugang, und wir brauchen leistungsfähigere Finanzinstrumente, um der Rezession entgegenzuwirken und Konjunkturpakete in umfassende Transformationen unserer Volkswirtschaften zu verwandeln, die mit der grünen und digitalen Transformation, die im Gange ist, und mit der Notwendigkeit, die zunehmenden sozialen Ungleichheiten zu bekämpfen, im Einklang stehen.

Unsere Reaktion auf die Covid-Krise darf jedoch nicht dazu führen, dass wir unsere dringenden Maßnahmen gegen den Klimawandel aufschieben, da sonst die Umweltschäden weitgehend unumkehrbar werden, was sich auf alle Bereiche auswirken wird.

Außerdem befindet sich unsere digitale Transformation in einer kritischen Phase, in der die Verbreitung künstlicher Intelligenz in allen Sektoren Gefahr läuft, von einer kleinen Gruppe großer digitaler Plattformen kontrolliert zu werden. Aber es gibt eine Alternative: wir können uns auf ein gemeinsames Paket globaler Regeln einigen, um sicherzustellen, dass wir verschiedene Wahlmöglichkeiten haben und dass wir die grundlegenden Standards in Bezug auf die Achtung der Privatsphäre, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen verbessern. Diese globalen Regeln würden auch neue Steuereinnahmen zur Finanzierung öffentlicher Güter bringen.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass wir einen starken multilateralen Rahmen haben, um die grüne und digitale Transformation zu unterstützen, damit wir die Ziele der nachhaltigen

Entwicklung besser umsetzen und die soziale Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern verringern können.

Aber wir müssen auch herausfinden, mit welchen Akteuren das multilaterale System erneuert werden kann und wie wir somit die globale Steuerung verbessern können. Die Art und Weise, wie sich die globale multipolare Ordnung derzeit entwickelt, birgt die reale Gefahr einer Zersplitterung zwischen verschiedenen Einflussbereichen, und es besteht das zusätzliche Problem eines zunehmenden strategischen Wettbewerbs zwischen den Vereinigten Staaten und China. Die Wahl von Joe Biden in den USA ist eine sehr gute Nachricht, die eine neue Grundlage für die Aktualisierung des transatlantischen Bündnisses schafft. Aber die Welt hat sich verändert. Es gibt nun weitere einflussreiche Akteure, so dass wir eine größere Koalition von Akteuren - Regierungen, Parlamentarier, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Bürger selbst - bauen müssen, um diese Ziele mit Hilfe eines Modells mit variabler Geometrie voranzutreiben.

Die EU sollte eine aktive und führende Rolle beim Aufbau der für die Erneuerung des multilateralen Systems erforderlichen Koalition der Kräfte übernehmen. Gleichzeitig sollte sie ihre bilateralen Beziehungen zu Ländern und regionalen Organisationen ausbauen, damit wir zusammenarbeiten und in dieselbe Richtung voranschreiten können. Das «externe Handeln» der EU muss weitere relevante Dimensionen abdecken: von Verteidigung und Cybersicherheit bis hin zu Energie, Wissenschaft und Technologie, Bildung, Kultur und Menschenrechten. Die Förderung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung in allen Beziehungen der EU sollte ebenfalls eine Priorität sein.

Parallel dazu muss die EU auf dem jüngsten historischen Sprung nach vorn aufbauen, den sie unternommen hat, als sie sich auf die Einführung eines gemeinsamen Haushalts einigte, der durch die gemeinsame Ausgabe von Anleihen finanziert wird, um einen Aufschwung nach Covid in Verbindung mit der grünen und digitalen Transformation voranzutreiben. Dies ist eine einzigartige Gelegenheit, die wir uns nicht entgehen lassen dürfen. Sie verlangt von allen Mitgliedstaaten die Umsetzung nationaler Konjunkturprogramme zur Umgestaltung ihrer Energie- und Verkehrsinfrastrukturen und zur Förderung von Clustern kohlenstoffarmer und intelligenter

Aktivitäten bei gleichzeitiger Schaffung neuer Arbeitsplätze. Dies muss mit der Entwicklung neuer öffentlicher Dienstleistungen und einer neuen sozialen Finanzierung für Gesundheit, Bildung und Pflege kombiniert werden.

Diese Dinge sollten im Mittelpunkt eines neuen Wohlstandskonzepts stehen, das sich am Wohlbefinden orientiert. Ein Wohlfahrtsstaat für das 21. Jahrhundert sollte die notwendigen Übergänge zu neuen Arbeitsplätzen, neuen Qualifikationen und neuen sozialen Bedürfnissen unterstützen und auf einem fortschrittlichen Konzept der Unionsbürgerschaft beruhen, das nicht nur wirtschaftliche und politische Rechte, sondern auch soziale, digitale und ökologische Rechte umfasst.

Dieses fortschrittliche Konzept der Unionsbürgerschaft, wie es von der Europäischen Säule Sozialer Rechte proklamiert wird, muss auch durch einen stärkeren europäischen Haushalt, eine gemeinsame Schuldenaufnahme, Steuerkonvergenz und eine europäische Besteuerung untermauert werden. Dies wird der Kern einer stärkeren europäischen Souveränität sein - die notwendig ist, um die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen - und gleichzeitig den internen regionalen und sozialen Zusammenhalt stärken. Eine stärkere europäische Souveränität muss wiederum auf einer stärkeren Demokratie auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene beruhen, und sie sollte repräsentative und partizipative Mechanismen besser miteinander verbinden. Die derzeitige europaweite Situation, die durch die Covid-Krise verursacht wird, eröffnet neue Wege für hybride demokratische Aktivitäten, die ein interessantes Potenzial zur Erkundung bieten.

DIE HISTORISCHE PERSPEKTIVE

Aus historischer Sicht treten wir jetzt in eine neue Phase des europäischen Projekts ein - ein Projekt, das vor mehr als 70 Jahren mit dem Ziel begann, die Europäer zu vereinen, um ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten. Der allgemeine Ansatz, einen großen offenen Markt mit sozialem Zusammenhalt und einer vertieften Demokratie zu verbinden, blieb bestehen, aber das zentrale Problem, das es zu lösen gilt, hat sich im Laufe der Zeit verändert.

Am Anfang war das zentrale Ziel der Frieden. Dieser wurde durch die kühne und bahnbrechende Vereinbarung geschaffen, die aus den Trümmern des Zweiten Weltkriegs hervorging und den Aufbau eines gemeinsamen Marktes sowie die ersten Phasen eines Sozialfonds und einer supranationalen Macht vorsah. Diese Macht wurde durch eine Europäische Kommission repräsentiert, die einem Rat und einem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig war, wie im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 1957 verankert. Ein ehrgeizigerer Ansatz - die Binnenmarktagenda - wurde dann während der Amtszeit von Jacques Delors eingeführt. Diese Agenda wurde durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 untermauert, die es ermöglichte, mehr Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Sie ermöglichte auch einen stärkeren Gemeinschaftshaushalt, der wiederum stärkere gemeinsame Programme und einen größeren regionalen und sozialen Zusammenhalt ermöglichte.

Eine zweite Phase des europäischen Projekts begann mit dem Fall der Berliner Mauer und der Notwendigkeit, die Erweiterung mit der Vertiefung der europäischen Integration zu verbinden. Dieses Bedürfnis wurde durch eine gemeinsame Währung und die Schaffung einer politischen Union mit Rechtspersönlichkeit und Unionsbürgerschaft umgesetzt, die im Vertrag von Maastricht von 1992 verankert wurden.

Eine dritte Phase kam mit der groß angelegten Globalisierung. Diese erforderte umfassende Maßnahmen und eine Entwicklungsstrategie, die auch die Sozialpolitik einschloss: die Lissabon-Strategie. Sie erforderte auch eine Reform des europäischen politischen Systems – verankert im Vertrag von Lissabon von 2007 – zur Stärkung der europäischen Außenpolitik und zur Vertiefung der europäischen Demokratie, insbesondere der Rolle des Europäischen Parlaments. Dies geschah durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf viele neue gemeinsame Richtlinien.

Eine vierte Phase des europäischen Projekts wurde durch die globale Finanzkrise von 2008 ausgelöst, die zu einer Krise in der Eurozone führte und die Schwächen der Wirtschafts- und Währungsunion des Projekts sichtbar machte. Um die gefährlichen finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Divergenzen

zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten zu verringern, wurde mit der Schaffung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus und einem stärkeren Eingreifen der Europäischen Zentralbank eine erste Lösung erarbeitet. Eine durch die gemeinsame Ausgabe von Anleihen finanzierte europäische Haushaltskapazität wurde jedoch erst dann akzeptiert, als ein größerer wirtschaftlicher Einbruch, ausgelöst durch die Covid-19-Pandemie, alle Mitgliedstaaten bedrohte. Außerdem musste eine europäische Säule sozialer Rechte definiert und umgesetzt werden, um ein Sicherheitsnetz zu schaffen, das vor weiteren Divergenzen und wachsendem antieuropäischen Populismus schützt.

Gleichzeitig haben Unruhen in mehreren Nachbarländern der EU zu einer Zuwanderungswelle geführt. Dies erforderte eine neue Organisation der europäischen Grenzen sowie Entwicklungen in der EU-Nachbarschaftspolitik für Osteuropa, den Nahen Osten und Afrika. All dies, zusammen mit der beispiellosen Entscheidung eines Mitgliedstaates, die EU zu verlassen - die Brexit-Saga - hat zu neuen Überlegungen über die Möglichkeiten geführt, den europäischen Raum nach verschiedenen Integrations- und Koordinationskreisen zu organisieren.

Obwohl sich all diese Probleme überschneiden, könnte man sagen, dass das zentrale Problem, das diese neue Phase des europäischen Projekts kennzeichnet, der tiefgreifende strukturelle Wandel ist, der sich auf der ökologischen, digitalen und demografischen Ebene vollzieht. Dieser Wandel erfordert ein strategischeres staatliches Eingreifen, größere Partnerschaften, einen erneuerten sozialen und regionalen Zusammenhalt, ein stärkeres globales Handeln und eine Vertiefung der Demokratie und des Bürgersinns auf allen Ebenen. Die technokratische Art und Weise, die europäische Integration zu betreiben, ist überholt.

Als Intellektuelle, politische Entscheidungsträgerin und gewählte Politikerin, die innerhalb der verschiedenen europäischen Institutionen an einem breiten Spektrum von politischen Maßnahmen arbeiten konnte - und als jemand, die in ganz Europa und darüber hinaus unterwegs war und mit vielen verschiedenen Akteuren zu tun hatte - hatte ich die Gelegenheit, mich intensiv mit diesen jüngsten Phasen des europäischen Projekts zu beschäftigen.

Dies begann in den 1990er Jahren, als ich als Ministerin in der portugiesischen Regierung tätig war, als die europäische Beschäftigungsstrategie als Gegengewicht zum Stabilitäts- und Wachstumspakt verabschiedet wurde und als die Mitgliedschaft in der Eurozone vorbereitet wurde. Im Jahr 2000 war ich mit der Ausarbeitung der Lissabon-Strategie - der ersten umfassenden Entwicklungsstrategie der EU - betraut und habe dann daran gearbeitet, sie in den EU-Haushalt und in die nationalen Politiken mit dem so genannten Europäischen Semester umzusetzen.

Ich war auch Mitglied des Teams, das für die Rettung des Verfassungsvertrags und die Aushandlung des Vertrags von Lissabon zuständig war, während gleichzeitig eine ganze Reihe strategischer Partnerschaften zwischen der EU und anderen globalen Akteuren wie den USA, China, Indien, Russland, Brasilien und Mexiko entwickelt wurde.

Darüber hinaus habe ich mit vielen anderen politischen Entscheidungsträgern und Experten zusammengearbeitet und ein breites Spektrum neuer Instrumente zur Bewältigung der dramatischen Krise in der Eurozone erforscht.

Als ich zum Mitglied des Europäischen Parlaments gewählt wurde, habe ich mich dafür eingesetzt, eine breite parlamentarische Mehrheit für die Verabschiedung einer europäischen Säule sozialer Rechte aufzubauen und den Widerstand einiger nationaler Regierungen zu überwinden, die argumentierten, dass eine solche Säule zur Untermauerung der europäischen Integration nicht notwendig sei.

Kürzlich war ich aufgrund meiner Arbeit auf internationaler Ebene für Vorschläge zur Erneuerung des Multilateralismus in New York beim UN-Klimagipfel 2019, wo ich die Konfrontation zwischen Donald Trump und António Guterres miterleben konnte, den ich als portugiesischer Minister und europäischen Sherpa seit mehreren Jahren gut kenne. Dies war der Moment, als nach den Europawahlen 2019 eine Konferenz zur Zukunft Europas angekündigt wurde.

Die Diskussion über die Zukunft Europas wurde bereits während der Amtszeit von Jean-Claude Juncker, die 2019 endet, geführt, und ich konnte damals vier mögliche Szenarien ausmachen. Ich glaube, dass diese Szenarien weiterhin relevant sind.

MÖGLICHE SZENARIEN FÜR EUROPA

Szenario A: Status quo/Trägheit

Das Szenario „zu wenig, zu spät“ würde sich in der EU-Legislaturperiode nach 2019 fortsetzen. In diesem Szenario würde die neu angekündigte geopolitische EU zunächst von den Komplikationen nach dem Brexit absorbiert und dann durch diese geschwächt werden. Die strategischen Partnerschaften und Handelsabkommen der EU mit anderen wichtigen globalen Akteuren würden weder dazu dienen, die Konvergenz von Umwelt- und Sozialstandards zu fördern noch das multilaterale System zu stärken. Die europäische Außenpolitik hätte es aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips schwer, sich auch bei größeren internationalen Konflikten durchzusetzen. Die Entwicklung einer europäischen Verteidigungskapazität würde weiterhin zögerlich und mit Unklarheiten hinsichtlich des Engagements in der NATO erfolgen. Die neue Partnerschaft der EU mit Afrika wäre enttäuschend, da sie eindeutig weniger entschlossen wäre als Chinas Engagement auf dem Kontinent.

In einer Welt mit zwei konkurrierenden Weltordnungen unter der Führung der USA und Chinas würde die EU sowohl politisch als auch technologisch in eine zweitrangige Position abrutschen, obwohl die Größe ihres Marktes weiterhin relevant und interessant ist. Die EU würde es nicht schaffen, ein relevanter geopolitischer Akteur zu werden, weil es ihr an Visionen und Ehrgeiz und auch an internem Zusammenhalt mangelt.

Die internen Beratungen innerhalb der EU über ihren mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) würden zu einem unzureichenden Haushalt führen, so dass die EU nicht in der Lage wäre, alle Mitgliedstaaten und Bürger bei ihrem Übergang zu einer erfolgreichen kohlenstoffarmen, intelligenten und integrativen Wirtschaft zu unterstützen. Dieser Übergang würde langsam und unausgewogen über den Kontinent verlaufen, wobei einige Regionen vorankommen, und viele zurückbleiben würden. Der neue europäische Green Deal bliebe ein uneingelöstes Versprechen oder könnte in bestimmten europäischen Regionen sogar zu einer Quelle neuer sozialer Probleme werden.

Gleichzeitig würde die digitale Revolution, die von amerikanischen und chinesischen Standards angetrieben wird, zur

Verbreitung prekärer Arbeit führen und die finanzielle Grundlage der bestehenden Sozialschutzsysteme untergraben. Das allgemeine Defizit an strategischen öffentlichen und privaten Investitionen würde aufgrund eines konservativen Banken- und Finanzsystems, konservativer Haushaltsregeln und der politischen Unfähigkeit, eine Bankenunion zu vollenden und Haushaltskapazitäten innerhalb der Eurozone zu schaffen, offensichtlich bleiben.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen würde daher nur schleppend vorankommen, und die systembedingten Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung und Erneuerung der europäischen Wohlfahrtssysteme würden die sozialen Ängste verstärken, insbesondere bei den jüngeren Generationen, wenn die Babyboom-Generation das Rentenalter erreicht. Die Migrationsströme würden zunehmen, aber sie würden auf internen Widerstand stoßen, um sie als dynamischen Faktor für die europäischen Gesellschaften zu steuern und zu integrieren.

Hinter all dieser Trägheit verbirgt sich nicht nur politisches Zögern, sondern auch passiver und aktiver Widerstand gegen echte europäische Lösungen, um Besitzstandswahrung zu betreiben, nationale Präferenzen ungeachtet der kollektiven Kosten zu fördern oder einfach den Standpunkt autoritärer und konservativer Regierungen durchzusetzen.

Dies wäre ein sehr enttäuschendes Szenario des externen und internen Niedergangs. Es ist jedoch möglich, ein anderes plausibles Szenario zu ermitteln, das noch schlimmer aussieht.

Szenario B: Nationalistische Fragmentierung

Der an einigen Orten zu beobachtende Wandel hin zu einer nach innen gerichteten und nationalistischen Haltung könnte sich angesichts einer Reihe von Unsicherheiten weltweit ausbreiten: Klimastörungen, Konflikte um natürliche Ressourcen, technologischer Wandel und Arbeitsplatzverlust, Migrationsströme und Sicherheitsbedrohungen. Auch die europäische politische Landschaft könnte sich in diese Richtung bewegen und auf den schwachen Verbindungen von Ungarn, Polen, Italien, Frankreich und Deutschland aufbauen.

Ein von Boris Johnson geführtes Großbritannien würde diesen Trend von außen verstärken, indem es eine besondere Partnerschaft

entwickelt und die europäische Solidarität auf Dauer untergräbt. Ähnlicher Druck würde von einem Russland unter der Führung von Wladimir Putin und einem China unter der Führung von Xi Jinping ausgehen. Die digitale Revolution, die durch die amerikanisch-chinesische Rivalität um Einflussphären vorangetrieben wird, würde Europa zu einem zunehmend attraktiven Land für diese Guerillataktik machen.

In einem solchen Szenario würde der europäische Green Deal am Fehlen grundlegender politischer und finanzieller Bedingungen scheitern - angefangen bei der Unfähigkeit, sich auf einen stärkeren mehrjährigen EU-Haushalt zu einigen, ganz zu schweigen von den minimal notwendigen Finanzierungsinstrumenten, um die Eurozone langfristig tragfähig zu machen.

Eine Verschärfung der regionalen und sozialen Unterschiede, während einige Länder nationalistische Sozialschutzsysteme einführen, würde die Euroskepsis und die Kritik überall verstärken und zu einem Rückgang der demokratischen Beteiligung auf allen Ebenen führen. Die Unfähigkeit, eine europäische Politik zur Steuerung der Migration zu definieren und eine neue Partnerschaft mit Afrika aufzubauen, würde sowohl die Tragödien der abgewiesenen Migranten und Flüchtlinge vervielfachen als auch eine kulturelle Feindseligkeit gegenüber jeder Art von ausländischer Präsenz hervorrufen.

Das Überleben der EU stünde auf dem Spiel, nicht nur hinsichtlich der politischen Union, sondern auch des europäischen Binnenmarkts mit einem gemeinsamen Besitzstand an wirtschaftlichen, sozialen und politischen Standards.

Szenario C: ein liberal-grüner europäischer Aufschwung

In diesem Szenario würde eine Koalition von Kräften das europäische Projekt mit dem dreifachen Ziel wiederbeleben, auf den Klimawandel zu reagieren, die EU-Handelsabkommen zu erweitern und trotz des amerikanischen Widerstands eine europäische Verteidigungskapazität aufzubauen.

Die vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes würden trotz der Versuche eines von den Konservativen geführten Vereinigten

Königreichs, sie zu untergraben, verteidigt werden, insbesondere durch die Nutzung der digitalen Revolution und die Neugestaltung der globalen Lieferketten. Dennoch wäre es auch in diesem Szenario von zentraler Bedeutung, eine Win-Win-Beziehung mit dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit anzustreben.

Interne regionale und soziale Ungleichheiten würden aufgrund einer fehlenden aktiven europäischen Industrie-, Regional-, Sozial- und Steuerpolitik zunehmen, aber die Migrationsströme würden besser gesteuert und dazu beitragen, den demografischen Rückgang zu begrenzen. Sie würden jedoch die sozialen Ungleichheiten vertiefen.

Die Aufmerksamkeit, die der Rechtsstaatlichkeit und den politischen Rechten auf europäischer Ebene gewidmet wird, würde den Spielraum für nationalistische und autoritäre Auswüchse in den EU-Mitgliedstaaten einschränken, aber die Unionsbürgerschaft bliebe arm, wenn es um soziale Rechte, Bildungsmöglichkeiten und echte wirtschaftliche Chancen geht. Das EU-Projekt würde modernisiert werden, aber eher technokratisch und elitär bleiben.

Szenario D: Die Unionsbürgerschaft als Kernstück eines neuen europäischen Projekts

Dieses Szenario würde einen Paradigmenwechsel bedeuten.

Ein stärkeres Gefühl der Unionsbürgerschaft würde zum Aufbau neuer Instrumente der europäischen Souveränität führen, die es uns ermöglichen würden, auf gemeinsame Herausforderungen zu reagieren und gleichzeitig interne Unterschiede zu verringern. Wir würden einen stärkeren europäischen Haushalt für Forschung, Innovation und Industriepolitik, für Energie-, Digital- und Mobilitätsinfrastrukturen sowie für Verteidigungskapazitäten sehen. Und wir würden auch einen stärkeren Haushalt für den Abbau interner Unterschiede beim Zugang zu neuen technologischen Lösungen, zur Bildung und zum Sozialschutz sehen. Dazu müssten neue Steuerquellen erschlossen und auf europäischer Ebene koordiniert werden, um eine größere Steuerkonvergenz zu gewährleisten.

Diese europäische Souveränität würde sich auch in einer aktiveren Rolle auf internationaler Ebene niederschlagen, wenn es darum geht,

strategische Partnerschaften zu entwickeln, Koalitionen zu bilden und das multilaterale System zu stärken, um wirksamere Antworten auf die globalen Herausforderungen zu finden, mit denen wir konfrontiert sind: Klimawandel, nachhaltige Entwicklung, die digitale Revolution, soziale Ungleichheiten, die Förderung von Demokratie und Menschenrechten sowie die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit. Ein entscheidender Test wäre die Fähigkeit Europas zur Zusammenarbeit mit Afrika im Interesse eines sichtbaren Fortschritts in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Bildung, Gleichstellung der Geschlechter, Frieden und demokratische Staatsführung.

Der außenpolitische Einfluss Europas würde zunehmen, nicht nur als großer Markt, sondern auch als geopolitische Einheit, die in allen Dimensionen agiert: wirtschaftlich, finanziell, sozial, politisch und kulturell. Dieser außenpolitische Einfluss wäre größer, wenn Europa mit gutem Beispiel vorangehen würde, wenn es darum geht, auf den Klimawandel mit sozialer Gerechtigkeit zu reagieren, die digitale Revolution für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen voranzutreiben, die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern, die sozialen Rechte zu aktualisieren und ein integratives Wohlfahrtssystem zu stärken, die wissenschaftliche und kulturelle Kreativität zu entwickeln und die Demokratie auf allen Ebenen zu vertiefen.

Abschließend lässt sich sagen, dass es in jedem Fall auf eine fortschrittliche europäische Führung ankommen wird, die die Unionsbürgerschaft in eine neue politische Kraft verwandelt, die in der Lage ist, die Trägheit der Vergangenheit zu überwinden.

Dennoch bleibt eine grundlegende Frage: Was könnte ein solches Szenario herbeiführen? Eine Klimakatastrophe? Ein Cyberangriff? Neue Finanzturbulenzen? Das Scheitern bestimmter sozialer Rechte? Oder könnte es vielleicht durch ein größeres Bewusstsein und mehr Ehrgeiz der europäischen Bürger selbst vorangetrieben werden, wie es beim Klimawandel der Fall ist?

Die Geschichte hält immer wieder Überraschungen bereit: Wir wissen, dass der Auslöser die Covid-Krise war. Dennoch bleiben diese vier grundlegenden, gegensätzlichen Szenarien relevant. Dieses Buch soll diesem Szenario D einen genaueren Inhalt geben. Es geht von der Vision aus, die ich im ersten Teil dieser Einführung vorgeschlagen

habe, wobei andere Autoren diese Vision weiter ausarbeiten und noch mehr Autoren und Akteure mobilisiert werden, sich an einem langfristigen Unterfangen zu beteiligen: der Gestaltung eines progressiven Weges für die nächste Phase des europäischen Projekts.

EIN BUCH EINER EUROPÄISCHEN INTELLEKTUELLEN UND GESELLSCHAFTLICHEN BEWEGUNG

Die Richtung, die die EU tatsächlich einschlagen wird, wird das Ergebnis komplexer Wechselwirkungen zwischen widersprüchlichen Faktoren sein: Entscheidungen, die von hochrangigen Entscheidungsträgern getroffen werden, und das Zusammenspiel zwischen den EU-Institutionen; und Orientierungen, die von großen organisierten politischen und sozialen Kräften wie den europäischen politischen Familien, den Sozialpartnern und der organisierten Zivilgesellschaft, aber auch von viel größeren Bewegungen der öffentlichen Meinung, die von neuen Anliegen, neuen Präferenzen und neuen Ideen inspiriert sind, bestimmt werden.

Das vorliegende Buch soll einen Beitrag zu diesen komplexen Wechselwirkungen leisten, indem es einige moderne, fortschrittliche Überlegungen zum europäischen Projekt vorstellt. Ich bin stolz darauf, dass es uns gelungen ist, die Gedanken einer so bemerkenswerten Reihe renommierter Autoren zusammenzuführen. Die Autoren des Buches sind die führenden Stimmen einer intellektuellen Bewegung für die Erneuerung des europäischen Projekts. Wir begannen unsere Zusammenarbeit in einer Expertengruppe, die von der Foundation for European Progressive Studies organisiert wurde - einer politischen Stiftung mit Sitz in Brüssel, die eng mit den EU-Institutionen zusammenarbeitet.

In einer Serie von Online-Sitzungen haben wir wichtige Themenbereiche erforscht und uns dabei von Fragen leiten lassen, die sowohl von politischen Entscheidungsträgern der EU als auch von EU-Bürgern formuliert wurden. Ziel dieses Buches ist es nicht, ein einheitliches Lösungskonzept vorzulegen, sondern Menschen durch neue Ideen und neue Sichtweisen zu inspirieren, von denen einige voneinander abweichen können. Der Inhalt des Buches soll zu einer

dringend erforderlichen breiteren öffentlichen Debatte beitragen und weitreichende Vorschläge unterbreiten, die auf den jüngsten Entwicklungen der wissenschaftlichen Forschung in den jeweiligen Themenbereichen aufbauen.

Die vier Hauptthemenbereiche, die wir untersuchen, sind durch das definiert, was wir als zentrale Gleichung der nächsten Phase des europäischen Projekts bezeichnen können. Diese Gleichung lässt sich folgendermaßen formulieren: Wenn wir das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell erneuern wollen, um die laufende ökologische und digitale Transformation zu bewältigen, und wenn wir die globale Steuerung verbessern wollen, um die aktuellen globalen Herausforderungen zu bewältigen, müssen wir uns fragen, wie unsere Wirtschafts- und Finanzinstrumente entwickelt werden sollten und wie wir die europäische Demokratie so vertiefen können, dass wir in der Lage sind, die notwendigen weitreichenden Entscheidungen zu treffen.

Die vier Teile des Buches decken jeden dieser vier Hauptthemenbereiche ab:

- eine von einem qualifizierten Berichtersteller erstellte Übersicht über unsere Sitzungen und die dabei geführten Diskussionen;
- ein Impulsreferat eines jungen Menschen, der die jüngste Generation von Forschern zu europäischen Themen repräsentiert; und
- eine geordnete Abfolge von Expertenaussagen renommierter Autoren, die Experten auf ihrem jeweiligen Gebiet sind.

Die letztgenannten Aussagen bauen auf den wichtigsten Forschungsarbeiten der einzelnen Autoren auf, und es werden einige Weblinks vorgeschlagen, um diese umfassendere Arbeit zu mobilisieren. Wir hoffen, dass dieses Buch dadurch zu einem reichhaltigeren wird.

Teil I, „Umbau des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells für ökologische, digitale und post-Covid Herausforderungen“, beginnt mit einer Vision, wie sich diese Veränderungen, die durch die Covid-Krise kombiniert und beschleunigt werden, auf die längerfristige Perspektive auswirken werden. Der Staat muss sich neu erfinden, um diesen Wandel zu gestalten und auf allen Ebenen, von

der lokalen bis zur europäischen, klare Vorgaben zu machen. Durch den Aufbau einer Europäischen Gesundheitsunion und - noch ehrgeiziger - einer Europäischen Sozialunion müssen die großen Schwächen der derzeitigen europäischen Architektur überwunden werden. Diese Notwendigkeit sollte sowohl dem europäischen Green Deal für die ökologische Transformation als auch der europäischen Art und Weise, die digitale Transformation voranzutreiben, mit ihren Auswirkungen auf die Vernichtung und Schaffung von Arbeitsplätzen, auf die Regulierung der Arbeitsbedingungen und auf die Lebensbedingungen im Allgemeinen zugrunde liegen. All diese Themen verdienen besondere Aufmerksamkeit, denn sie stehen im Mittelpunkt der Sorgen der europäischen Bürger und werden es auch in Zukunft tun.

Die EU steht an der Spitze des internationalen Fortschritts beim ökologischen Umbau, auch wenn dieser Fortschritt deutlich hinter dem zurückbleibt, was zur Umkehrung des Klimawandels erforderlich ist. Im digitalen Bereich hinkt Europa jedoch beim Übergang zur neuen Phase der Digitalisierung deutlich hinter Amerika und China her. Diese Phase wird durch das Internet der Dinge, Big Data, Cloud Computing und künstliche Intelligenz vorangetrieben, die alle Wirtschaftszweige verändern werden. Schließlich zeigt ein besonderer Blick auf die demografische Entwicklung und den Pflegesektor, dass die Umstellung unserer Gesellschaften auf eine echte Gleichstellung der Geschlechter noch lange nicht abgeschlossen ist.

Teil II, „EU-Außenpolitik mit strategischer Autonomie und multilateralem Engagement“, beginnt mit einem allgemeinen Überblick über die wichtigsten Szenarien für globales Regieren in einer multipolaren Welt, die Gefahr läuft, in eine von Amerika geprägte und eine von China geprägte Weltordnung zweigeteilt zu werden. Welche Rolle sollte die EU spielen, um diese Gefahr zu überwinden, die internationale Zusammenarbeit wiederzubeleben und das multilaterale System zu erneuern?

Eine EU mit stärkerer strategischer Autonomie ist notwendig, aber dies sollte nicht als Alternative zu einem erneuerten Engagement im Multilateralismus verstanden werden, sondern als Ergänzung dazu. Darüber hinaus sollten diese Beziehungen nicht nur komplementär, sondern vollständig miteinander verflochten sein,

da einerseits eine stärkere EU für die Erneuerung des multilateralen Systems von entscheidender Bedeutung ist und andererseits die bilateralen Beziehungen Europas zu anderen globalen Akteuren innerhalb des multilateralen Rahmens funktionieren sollten. Dieser Ansatz wird in mehreren Schlüsselbereichen des europäischen auswärtigen Handelns entwickelt: vor allem in den Bereichen Klimawandel, digitale Revolution, Handelsabkommen, internationales Finanzsystem, Verteidigung und Sicherheit sowie Migration. Es werden Schlussfolgerungen zu einigen der wichtigsten Änderungen gezogen, die an der konstitutionellen Architektur der EU vorgenommen werden müssen, um einige dieser politischen Entwicklungen längerfristig zu unterstützen.

Teil III, „Wirtschaftspolitische Steuerung für eine gestärkte Europäische Union“, beginnt mit einer kritischen Bewertung der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung durch ihre jüngste Geschichte selbstaufgelegter Sparmaßnahmen. Anschließend wird die wünschenswerte Entwicklung dieser Steuerung in mehreren Schlüsselbereichen bewertet: die Notwendigkeit einer europäischen Industriepolitik in Verbindung mit einem neuen Ansatz für die Wettbewerbspolitik, ein verstärkter makroökonomischer Dialog und ein europäisches Semester zur Koordinierung der nationalen Vorgehensweisen mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung, um soziale und regionale Ungleichheiten zu verringern. Es ist jedoch auch ein neuer wirtschaftspolitischer Mix erforderlich, der sich auf eine aktivere nationale Haushaltspolitik stützen kann, die höhere Investitionen, einschließlich sozialer Investitionen, unterstützt. Dies bedeutet, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt aktualisiert werden muss, wobei anerkannt werden muss, dass der vorherige Pakt in einem ganz anderen Kontext, mit anderen Grundtendenzen und auf der Grundlage einseitiger ordoliberaler Präferenzen ausgearbeitet wurde.

Wir werden auch Instrumente benötigen, die die europäische Haushaltskapazität stärken, einschließlich eines europäischen Schatzamtes, das im Mittelpunkt der nächsten Phase des europäischen Projekts stehen wird. Dies erfordert jedoch große Fortschritte bei der Eindämmung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sowie bei der Förderung der Steuerkonvergenz und einer gerechteren Lastenverteilung, indem die Besteuerung auf neue,

bisher ungenutzte Quellen umgelenkt wird: Umweltverschmutzung, Finanzspekulationen und zusätzliche Gewinne von Unternehmen, insbesondere im digitalen Bereich. Längerfristig müssen auch grundlegendere Fragen angegangen werden: der *sui generis* Charakter der europäischen Architektur als Fiskalunion und die Notwendigkeit, ihre derzeitigen inneren Widersprüche zu überwinden. Die Entwicklung eines republikanischen Ansatzes für die Verwaltung öffentlicher Güter auf verschiedenen Ebenen könnte ein interessanter Weg sein, den es zu erkunden gilt.

Teil IV, „Die EU und die nächste demokratische Transformation“, untersucht einige der wichtigsten Veränderungen, die das europäische politische System in der neuen Phase des europäischen Projekts erfahren wird. Ein zentrales Anliegen im Bereich der repräsentativen Demokratie ist die Entwicklung von Instrumenten, die es den europäischen Bürgern ermöglichen, bei der Wahl ihrer Vertreter für die Legislative und Exekutive eine größere Rolle zu spielen. Das *Spitzenkandidaten*-Verfahren, das es ermöglicht, den Präsidenten der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der europäischen Wahlergebnisse und der daraus resultierenden Mehrheit im Europäischen Parlament, zu wählen, ist sicherlich ein zentrales Merkmal, das weiterentwickelt werden muss. Die demokratische Legitimität eines Präsidenten oder einer Präsidentin der Europäischen Kommission könnte auch durch eine Debatte über die politischen Prioritäten der Europäischen Kommission sowie über ihre Zusammensetzung gestärkt werden. All diese Ideen würden das Gewicht des Europäischen Parlaments in seinem allgemeinen Gleichgewicht mit dem Rat, als zweite Kammer, und schließlich mit dem Europäischen Rat erhöhen. Die Parlamentarisierung des europäischen politischen Systems, die mit den Traditionen der meisten Mitgliedstaaten im Einklang steht, würde dazu beitragen, die demokratische Eigenverantwortung der europäischen Bürger zu stärken. Damit dieser politische Prozess jedoch richtig in Gang kommt, sollte die Rolle der voll ausgebildeten europäischen politischen Parteien verstärkt werden, indem sie (i) interne Vorwahlen zur Auswahl der Kandidaten organisieren, (ii) während der europäischen Wahlkampagnen sichtbar werden und (iii) transnationale Listen vorschlagen, (iv) mögliche Mehrheiten im Europäischen Parlament

und im Europäischen Rat aushandeln und (v) Programme für die Regierung der EU ausarbeiten.

Eine weitere Dimension der Demokratie, die vertieft werden muss, ist die partizipative Dimension - auf allen Ebenen und in Verbindung mit der Entwicklung eines umfassenderen Konzepts der Unionsbürgerschaft. Dieses Konzept kann nicht mehr auf wirtschaftliche oder politische Rechte reduziert werden. Diese Rechte sind wichtig, müssen aber mit neuen Rechten wie sozialen, bildungsbezogenen, digitalen und ökologischen Rechten kombiniert werden. Digitale Werkzeuge können auch eine viel umfassendere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sowie verschiedene Formen der Beteiligung ermöglichen.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen vor den Risiken der Manipulation geschützt werden. Aber sie sollten in der Lage sein, die verfügbaren Instrumente zu nutzen, um ihre Verwendung professioneller, vielfältiger und transparenter Medien und journalistischer Dienste zu optimieren.

Schließlich sollte die Diskussion über die Zukunft Europas nicht durch Tabus behindert werden. Das bedeutet zum einen, dass wir genau herausfinden müssen, wie wir das europäische Gemeinwesen im Rahmen des aktuellen Vertrags von Lissabon verbessern können - und da gibt es in der Tat viele ungenutzte Möglichkeiten. Andererseits, wenn die notwendigen Maßnahmen zeigen, dass Änderungen in diesem Vertrag nötig sein sollten, sollte dies auch rational diskutiert werden. Letztlich sollten beide Ansätze zur Lösung unserer Probleme auf dem Tisch liegen. Nach dem Vertrag von Lissabon kann eine Blockade einer wichtigen Entscheidung entweder durch die Anwendung der *Passerelle*-Klausel und den Beginn der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder letztendlich durch den Rückgriff auf die verstärkte Zusammenarbeit aufgehoben werden. Daneben können die Bürgerinnen und Bürger aber auch konkrete und rechtzeitige Entscheidungen einfordern, insbesondere wenn sie beginnen, sich als vollwertige europäische Bürgerinnen und Bürger mit Rechten und Pflichten zu begreifen. Der republikanische Ansatz, dass die Bürger bereit sind, ihre eigenen öffentlichen Güter auf allen Ebenen besser zu verwalten, kann als guter Kompass dienen.

Dieses Buch ist das Ergebnis einer erstaunlichen Erfahrung kollektiver Debatte und Kreativität. An seiner Entstehung waren nicht nur die Autoren beteiligt, sondern auch Hunderte, ja Tausende anderer Europäer. Wir hoffen, dass sich viele andere von unseren gemeinsamen Bemühungen um eine zeitgerechte Umsetzung inspirieren lassen. Die Leser haben die Wahl, wie sie durch das Buch navigieren wollen: Sie können die Beiträge in der Reihenfolge lesen, in der sie präsentiert werden, sie können ihre eigene Reihenfolge wählen, sie können das ganze Buch lesen oder sie können eine Auswahl treffen. Sie sind auch eingeladen, die vorgeschlagenen Weblinks als Einstiegspunkte in einen viel größeren zu erkunden - den, den wir Europäer im Begriff sind zu schreiben.

Lassen Sie mich mit mir selbst beginnen: Maria Joao Rodrigues, Präsidentin der Foundation for European Progressive Studies.

TEIL I

**Umbau des europäischen Wirtschafts-
und Sozialmodells für ökologische,
digitale und post-Covid Herausforderungen**

Synthese der Debatte*

Von Jean-François Lebrun

„Wenn wir Veränderung nicht in die Hand nehmen, greift sie uns an der Gurgel.“ Dieses Zitat von Winston Churchill, der 1940 sagte, er habe „nichts zu bieten als Blut, Mühsal, Tränen und Schweiß“ könnte uns als Einleitung dienen.

Mindestens drei wichtige Triebkräfte des Wandels - der Klimawandel, die Digitalisierung und die Alterung der europäischen Bevölkerung - sind bereits erkennbar. Seit Jahrzehnten wird vor den Auswirkungen dieses Wandels auf unser Arbeits- und Lebensumfeld gewarnt, und es ist inzwischen völlig klar, dass sich diese Veränderungen nicht vermeiden lassen. Die globale Erwärmung beginnt sich bemerkbar zu machen, die Digitalisierung, bei der wir nicht zu den Hauptakteuren gehören, ist bereits Teil unseres Lebens geworden, und die Überalterung unserer Bevölkerung ist bereits weit fortgeschritten.

Wir müssen nun ihre Auswirkungen bewältigen, insbesondere die Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Arbeitsbedingungen und die Lebensbedingungen. Diese Umwälzungen werden unsere Gesellschaft tiefgreifend verändern. Wir müssen anfangen, über das sozioökonomische Modell nachzudenken, das wir uns für die Zukunft wünschen. Es ist möglich, dass die uns zur Verfügung stehenden Instrumente uns zu einer integrativeren Gesellschaft führen - einer

* Haftungsausschluss. Dieses Kapitel und die Kapitel, die die Teile II, III und IV des Buches einleiten, sind Zusammenfassungen von Sitzungen der FEPS-Expertengruppe zur Zukunft Europas (die im November 2020 eingerichtet wurde - siehe die Zusammensetzung in den Danksagungen). Diese Kapitel sollen die Diskussionen und die wichtigsten Ideen, die erörtert wurden, wiedergeben. Die Namen der Teilnehmer, die die verschiedenen Argumente vorbrachten, werden nicht genannt, da diese Treffen nach Chatham-House-Regeln stattfanden.

Gesellschaft, die in der Lage ist, die Herausforderungen, vor denen wir stehen, in Chancen zu verwandeln.

Aber sind wir in der Lage, heute zu handeln, um uns auf die bevorstehenden Veränderungen vorzubereiten? Es gibt zahlreiche Beispiele, die zeigen, wie sehr sich die meisten Menschen gegen Veränderungen sträuben. Normalerweise verändern wir uns nur, wenn wir mit dem Rücken zur Wand stehen - wenn unser Überleben auf dem Spiel steht. Jede Veränderung hat Folgen. Doch Veränderungen bringen sowohl Gewinne als auch Verluste mit sich. Wir sind im Allgemeinen sehr risikoscheu, obwohl der Homo sapiens anpassungsfähig ist. Diese Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit ist jedoch nicht gleichmäßig verteilt. In dieser Hinsicht spielen die sozioökonomischen Bedingungen eine wichtige Rolle, was uns die Covid-19-Krise seit mehr als zwei Jahren jeden Tag aufs Neue zeigt.

Neben dieser Risikoscheue gibt es ein zweites Element, das uns zurückhält: die Komplexität. Unsere Gesellschaften werden immer komplexer. Diese Komplexität nimmt viele Formen an: multikulturelle Bevölkerungen, eine Vielfalt soziokultureller Systeme (man denke nur an die Sozialschutzmodelle), ein Zusammenbruch des Lohnmodells, zunehmende Heterogenität, Interdependenz und Interdisziplinarität.

Auf europäischer Ebene, und im Rahmen der bestehenden Verträge, macht die Anzahl der Mitgliedstaaten die Entscheidungsfindung komplex. Aber die Zeit arbeitet gegen uns. Je länger wir warten, desto weniger passen wir uns an, und je größer die sozialen Herausforderungen sind, desto schwieriger wird es sein, sie zu bewältigen, was das Aufkommen von simplifizierenden, populistischen, kurzfristigen und individualistischen Antworten begünstigt. Die Folgen werden sich jedoch langfristig in einem globalisierten wirtschaftlichen Umfeld auswirken und strukturelle Anpassungen unserer Wirtschaft und unseres Lebensstils erfordern.

Da der gegenwärtige Wandel auch Chancen mit sich bringt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Politik, die wir umsetzen, es uns erlaubt, diese Chancen zu verbessern. Wir brauchen eine Vision und wir brauchen neue Perspektiven. Diese Vision muss uns in die Lage versetzen, uns eine geordnetere Welt vorzustellen, in der das

Bedürfnis nach Sicherheit in den Hintergrund tritt, so dass wir unser anderes Bedürfnis zum Ausdruck bringen können: Freiheit.

WAS SIND DIE WICHTIGSTEN TREIBENDEN FAKTOREN UND SOZIALEN AUSWIRKUNGEN DIESER TRANSFORMATIONEN?

Die grüne Transformation

Die grüne Transformation steht in engem Zusammenhang mit der globalen Erwärmung, umfasst aber auch andere Auswirkungen auf die Natur. Es geht um Energie, verschiedene Umweltverschmutzungsquellen, Abfall und Verlust der Artenvielfalt. Die Umweltveränderungen werden unsere Konsum- und Produktionsgewohnheiten tiefgreifend verändern. Eine tugendhaftere Dynamik gegenüber unserem Planeten ist unerlässlich geworden. Dies ist umso notwendiger, als es noch nicht zu spät ist, um zu versuchen, die derzeitige Erwärmung zu begrenzen.

Einige Sektoren werden von der notwendigen grünen Transformation stärker betroffen sein als andere. Die größten Gewinner werden die Sektoren Stromerzeugung und Bauwesen sein. Dagegen wird in den Sektoren, die mit fossilen Brennstoffen im Zusammenhang stehen, ein Rückgang erwartet. Darüber hinaus werden einige Sektoren - wie Stahl, Zement und Chemikalien - im Rahmen des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft umgestaltet werden müssen. Die Landwirtschaft wird mit einigen positiven Veränderungen konfrontiert sein, insbesondere in Bezug auf die Verbrauchernachfrage und die Umwelanforderungen, aber auch mit einigen negativen, wie z. B. der Verdrängung von Kulturpflanzen, schwankenderen Erträgen und größerer Preisvolatilität. Die EU wird weiterhin von einer Reihe von Agrarimporten abhängig sein. Sie wird sicherstellen müssen, dass sie die Anpassung an den Klimawandel in anderen Teilen der Welt unterstützt.

Eine neue Beziehung zur Natur bringt auch viele Chancen mit sich, unter anderem (aber nicht nur) die Nutzung erneuerbarer Energien und eine verbesserte Energieeffizienz, die Entwicklung von Biomimikry und grüner Chemie sowie die Handhabung und

das Recycling unserer Abfälle (eine wichtige Rohstoffquelle für die Zukunft). Die Umsetzung politischer Maßnahmen, die diese neuen Entwicklungen unterstützen, wird sich sowohl auf unseren Planeten - der nun einmal der einzige Ort ist, an dem wir leben können, und dies für lange Zeit bleiben wird - als auch auf unsere Gesundheit und unser Wohlbefinden positiv auswirken.

Sowohl die Produktions- als auch die Verbrauchsmuster werden durch die grüne Transformation beeinflusst. Kurze Lieferketten, Kreislaufwirtschaft, Abfallvermeidung und Mieten statt Kaufen sind nur einige der vielen Beispiele für neue Konsummodelle. Diese neuen Modi, die häufig durch kollaborative Plattformen angeregt werden, könnten zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Dieser Wandel wird somit auch Auswirkungen auf die Beschäftigung haben, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. In Zukunft wird es sicherlich Arbeitsplätze geben, die man als grün bezeichnen kann, aber vor allem wird eine große Anzahl von Arbeitsplätzen „grüner“ werden. Unsere Fähigkeit, den Arbeitnehmern neue Qualifikationen zu vermitteln, wird entscheidend dafür sein, die negativen Auswirkungen zu verringern und die positiven zu fördern. Man wird nicht über Nacht zu einem Installateur von Wärmepaneelelen oder zum Spezialisten für Wärmedämmung.

Im sozialen Bereich muss darauf geachtet werden, dass die Auswirkungen des grünen Übergangs so gering wie möglich gehalten werden. In diesem Zusammenhang darf der Kampf gegen Energieunsicherheit und für erschwingliche, qualitativ hochwertige Nahrungsmittel für alle nicht vernachlässigt werden. In der Tat sind es die Schwächsten, die mit den größten Folgen des grünen Übergangs konfrontiert werden. Es ist wichtig, die Auswirkungen des grünen Übergangs auf soziale Ungleichheiten zu berücksichtigen.

Es muss sichergestellt werden, dass die Lasten des grünen Übergangs gerecht zwischen Einzelpersonen, Gruppen, Sektoren und Regionen verteilt werden. Einige Regionen sind besser vorbereitet als andere. Es müssen Mechanismen des Sozialschutzes und der Solidarität zwischen den Regionen geschaffen werden, um auf die Auswirkungen dieses Wandels zu reagieren.

Nachhaltigkeit muss ein Leitprinzip für alle unsere künftigen Politiken sein. Der Schwerpunkt sollte jedoch auf einer übergreifenden

Strategie für Nachhaltigkeit und Wohlfahrtsverbesserung liegen und nicht auf separaten Maßnahmen in einzelnen Bereichen.

Es wird sinnvoll sein, weiter daran zu arbeiten, dass das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht mehr als Hauptindikator für den Erfolg eines Landes verwendet wird. Das Wohlbefinden und der Zusammenhalt der Menschen sowie ihr ökologischer Fußabdruck müssen in die Bewertung der Politik einbezogen werden.

Die digitale Transformation

Die digitale Transformation könnte komplexer sein als die grüne Transformation, da sie sich über alle Sektoren erstrecken wird. Es handelt sich um einen mehrstufigen Prozess, der vor mehr als vierzig Jahren begann. Zu den wichtigsten Etappen gehören die Entwicklung der ersten PCs, die Anfänge des Internets (zunächst mit dem Web 1.0, bei dem die Informationen von den Fachleuten zu den Privatpersonen gelangten, und dann mit dem Web 2.0, das durch soziale Netzwerke und die Produktion von Informationen durch Privatpersonen gekennzeichnet war), die Entwicklung von Smartphones, Industrierobotern und jetzt künstlicher Intelligenz (KI) sowie die Ära von Blockchain und Big Data. Daten werden zu einer Handelsware. Networking ist zur Norm geworden. Wir befinden uns in der vierten industriellen Revolution. Die dritte industrielle Revolution stützte sich auf die Elektronik und die Informationstechnologie, um die Produktion zu automatisieren. Die vierte industrielle Revolution - die digitale Revolution - ist durch eine Verschmelzung der physischen, digitalen und biologischen Sphären gekennzeichnet.

Diese Revolution entwickelt sich nicht linear, sondern exponentiell, und sie wird die Art und Weise, wie wir produzieren, konsumieren, arbeiten und das Leben in der Gesellschaft angehen, radikal verändern. Alle Sektoren werden auf die eine oder andere Weise betroffen sein. So wird sich die Digitalisierung beispielsweise auf die Mobilität (autonome Autos), den Einzelhandel (über den elektronischen Handel), die Gesundheit (KI-gestützte ärztliche Fernkonsultationen), das Wohnen (Einführung der Hausautomatisierung) und unsere Interaktion mit öffentlichen Diensten (über

elektronische Schalter) und mit Dingen (über das Internet der Dinge) auswirken.

Dies wird eine große Anzahl von Arbeitsplätzen betreffen. Es wird zwar „digitale Arbeitsplätze“ geben, aber es wird auch eine „Digitalisierung“ (fast) aller Arbeitsplätze geben. Wie bei der grünen Transformation erleben wir heute und in Zukunft Zyklen der Schaffung und Zerstörung von Tätigkeiten insbesondere im Zusammenhang mit der Automatisierung.

Darüber hinaus kann die Digitalisierung durch die Ermöglichung von Telearbeit (oder „Fernarbeit“, deren Einführung durch Covid-19 beschleunigt wurde) zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen hochqualifizierten Arbeitskräften auf globaler Ebene führen. Die Digitalisierung ist auch ein Nährboden für die Entwicklung von Plattformen, die ohne Beaufsichtigung die Entstehung von prekären Arbeitsverhältnissen fördern.

Die digitale Kluft muss bekämpft werden. Jeder muss Zugang, Werkzeuge und ausreichende Kenntnisse haben, um von der Digitalisierung profitieren zu können. Auch hier wird es notwendig sein, den Zusammenhalt innerhalb der EU zu gewährleisten, da nicht alle Regionen gleich gut für die Digitalisierung und den damit verbundenen Bedarf an qualifiziertem Humankapital gerüstet sind. Auch sind nicht alle Unternehmen für die Teilnahme an der vierten industriellen Revolution gerüstet.

Die Digitalisierung ist aber auch eine Herausforderung für die gesamte EU. Große, meist amerikanische Unternehmen dominieren heute die internationale Szene und stehen immer mehr im Mittelpunkt unserer täglichen Aktivitäten. Die Besteuerung der Gewinne großer ausländischer digitaler Plattformen ist notwendig, aber sie reicht nicht aus, weil wir von der Produktion ausgeschlossen sind. Die EU ist abhängig; sie ist eine digitale Kolonie. Die Entwicklung der KI kann angesichts ihrer künftigen Bedeutung nicht den USA und China, unseren großen globalen Konkurrenten, überlassen werden. Wir müssen eine zentrale Rolle in der Technologie von morgen spielen und die großen und kleinen europäischen Unternehmen in diesem Bereich unterstützen. Es bedarf einer „industriellen“ Politik in diesem Bereich: eine langfristige Strategie, die Zusammenarbeit, öffentliche und private Finanzierung, geeignete Infrastrukturen,

Forschung und vor allem eine ausreichende Quantität und Qualität des Humankapitals erfordert.

Das Internet der Dinge (Teil des Web 3.0, das sich auf die Interaktion zwischen dem Menschen und seiner Umgebung konzentriert) ist einer der wichtigsten Arbeitsbereiche der Zukunft. Die EU sollte nicht im Abseits stehen. In diesem Bereich sind gemeinsame Forschungsanstrengungen erforderlich, die sich mit allen Aspekten befassen, seien sie technischer, wirtschaftlicher, sozialer oder rechtlicher Art. Einmal mehr müssen wir die Freiheit eines jeden EU-Bürgers verteidigen.

Die Stärkung der Freiheit ist nicht nur eine äußere Angelegenheit, sondern auch ein inneres Anliegen. In der Tat kann die digitale Transformation das Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit stark beeinflussen, wie z. B. im Fall des Social Profiling. In dieser Hinsicht ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ein großer Erfolg der EU-Maßnahmen (ebenso wie die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe [REACH] für den grünen Übergang). Als starker technologischer Akteur kann die EU ihre Souveränität bewahren und ein Faktor für die demokratische Widerstandsfähigkeit sein. Es ist unerlässlich, dass wir die technologischen Entwicklungen kontrollieren können - eine notwendige Voraussetzung für das Vertrauen in die Technologie.

Die demografische Transformation

Die demografische Transformation wird durch sinkende Geburtenraten und eine steigende Lebenserwartung vorangetrieben. Sie ist gekennzeichnet durch eine Alterung der europäischen Bevölkerung, die sich erst gegen 2050 stabilisieren wird. Diese Alterung bringt eine Reihe von Herausforderungen mit sich, insbesondere in Bezug auf die Gesundheit, das Abhängigkeitsmanagement und die Finanzierung unserer Rentensysteme. Auch hier wird dieser Wandel zahlreiche Auswirkungen auf die Beschäftigung und den sozialen Bereich haben.

Eine höhere Lebenserwartung geht nicht mit einer besseren Gesundheit einher. Sicherlich wird es medizinische Fortschritte

geben, vor allem im Bereich der Genetik (z. B. mit den Möglichkeiten der Boten-Ribonukleinsäure [RNA]), aber bis auf weiteres bleiben wir Sterbliche, die ihre Fähigkeiten mit der Zeit schwinden sehen. Die Unsterblichkeit - oder, in ihrer modernen Version, Transhumanismus, der augmentierte Mensch - bleibt eine Suche: eine Suche, die sicherlich eine intensive Debatte über die Zukunft der Menschheit erfordern wird.

Auch die Alterung hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Auf der negativen Seite stehen ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung und ein Anstieg der Nachfrage nach Sozialfürsorge, Gesundheitsversorgung und öffentlicher Infrastruktur. Auf der anderen Seite gibt es aber auch die Möglichkeiten, die die „Silberwirtschaft“ bietet. Die älteren Menschen sind ein Markt. Sie haben einen spezifischen Bedarf an Dienstleistungen und Produkten (z.B. Exoskelette und Heimroboter).

Im Hinblick auf das Altern müssen zahlreiche Projekte rasch umgesetzt werden, damit ältere Menschen so lange wie möglich an einem Ort ihrer Wahl (zu Hause oder in einer Einrichtung) unabhängig bleiben können. Zwei Faktoren beeinflussen den Grad der Abhängigkeit unserer Bürger: die sozioökonomischen Bedingungen (niedrig bezahlte, unsichere und schwierige Arbeitsplätze, die häufig mit einem niedrigen Bildungsniveau einhergehen, sind letztlich die Ursache für die Abhängigkeit) und das Alter (insbesondere das hohe Alter, unabhängig von den sozioökonomischen Bedingungen). Eine Überprüfung unserer Dienstleistungen im Bereich der persönlichen und häuslichen Unterstützung (PHS) scheint notwendig zu sein, wenn wir in der Lage sein wollen, eine doppelte Verschiebung zu stemmen: mehr abhängige Menschen und weniger pflegende Angehörige. Diese Dienstleistungen umfassen sowohl die direkte Pflege von Menschen (ältere Menschen, Behinderte, Kleinkinder usw.) als auch die indirekte Pflege von Gegenständen (Häuser, Wäsche, Mahlzeiten usw.). Sie sind nicht nur wichtig, damit abhängige Personen zu Hause bleiben können, sondern auch, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

Während Sozialdienstleistungen für benachteiligte Menschen (insbesondere im Hinblick auf ihre Abhängigkeit und ihr Einkommen) von wesentlicher Bedeutung sind, müssen die Anbieter von

ergänzenden Dienstleistungen in der Lage sein, für andere Gruppen tätig zu werden. Dies ist eine wichtige Beschäftigungsquelle, die jedoch eine Überprüfung des Ökosystems dieser Dienstleistungen erfordert, um eine Zunahme nicht angemeldeter oder nicht den normalen Arbeitsbedingungen entsprechender Tätigkeiten zu vermeiden. Handelt es sich um lokale Arbeitsplätze? Momentan muss man sagen: ja und nein. Ja, denn wir müssen auf der Ebene der Wohnung der abhängigen Person handeln. Nein, denn die oft geringe Attraktivität dieser Berufe fördert die Zuwanderung ausländischer Pflegekräfte.

Ein verstärktes Bedürfnis nach Sicherheit und Stabilität wird mit dem Wunsch nach Autonomie und Freiheit koexistieren. Ältere Menschen haben auch Zeit und Erfahrung, die sie weitergeben können. Freiwilligenarbeit und generationenübergreifende Zusammenarbeit eröffnen viele Möglichkeiten, den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Das Alter sollte nicht zu einem Vorzimmer des Todes werden, sondern eine wichtige Lebensphase sein.

Damit diese neue Lebensphase genutzt werden kann und die Gesellschaft davon profitiert, ist es natürlich wichtig, dass ältere Menschen über ein ausreichendes Einkommen verfügen. Die Frage nach der Höhe der Renten und ihrer Finanzierung muss im Mittelpunkt stehen. Individuelle Verantwortung und kollektive Solidarität müssen kombiniert werden, damit wir den demografischen Wandel nutzen können, um Perspektiven für mehr Wohlstand zu schaffen. Wenn wir über demografische Entwicklungen sprechen, müssen wir die Frage des Wanderungssaldos ansprechen. Mindestens zwei Phänomene beeinflussen die Entwicklung dieses Gleichgewichts.

Die Angebotsseite wird durch die sozioökonomischen Bedingungen in den Herkunftsländern der Migranten bestimmt, aber auch durch die politischen und in Zukunft auch klimatischen Bedingungen. Die Bevölkerung Afrikas wird sich in den nächsten fünfunddreißig Jahren voraussichtlich verdoppeln (von derzeit 1,34 Milliarden auf 2,7 Milliarden im Jahr 2055). Wenn sich nur ein Prozent dieser zusätzlichen Bevölkerung entschließen würde, das Mittelmeer zu überqueren, würde dies einen Migrationsdruck in Höhe von 13 Millionen Menschen bedeuten.

Die Nachfrage wird durch unseren Bedarf, insbesondere an Arbeitskräften, bestimmt. Da der Lebensstandard der Europäer gestiegen ist, werden viele Arbeitsplätze, die als beschwerlich und schlecht bezahlt gelten, von der einheimischen Bevölkerung nicht gerne angenommen. In anderen Fällen könnte die Überalterung der Bevölkerung einen Migrationsbedarf auslösen, um den Arbeitskräftebedarf des europäischen Produktionssystems zu decken.

Die Migrationspolitik ist von entscheidender Bedeutung, ebenso wie eine Politik, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder um uns herum unterstützt. Die Praxis, in diesem Bereich den Kopf in den Sand zu stecken, ist eine große Gefahr für unsere politischen Systeme.

Die Kombination dieser drei Transformationen

Jede dieser Transformationen ist an sich schon eine Herausforderung, die sowohl positive als auch negative Auswirkungen hat. In Kombination machen sie die Situation noch komplexer, aber vielleicht ermöglicht gerade die Kombination vorteilhafte Ergebnisse.

Unsere künftige Politik muss diese drei Veränderungen miteinander verbinden. Wir müssen in der Lage sein, die Vorteile einer jeden von ihnen zu nutzen, um die negativen Auswirkungen der beiden anderen zu verringern und umgekehrt die positiven Auswirkungen zu maximieren.

So können beispielsweise autonome, schadstoffarme Autos die Mobilität älterer Menschen unterstützen; ein gut isoliertes Haus mit modernster Automatisierung kann älteren Menschen helfen, in ihrem Zuhause zu bleiben; und künstliche Intelligenz, die die Medizin unterstützt, wird in Verbindung mit Verbesserungen unserer Ernährung und der Luftqualität die gesunde Lebenserwartung erhöhen.

Wohnstätten sollten zum Nutzen der Gemeinschaft genutzt werden. Die dezentrale Energieerzeugung ist ein interessantes Beispiel dafür. Die Wohnstätte kann auch ein zentrales Element der künftigen Politik werden. Die Entwicklung der Telearbeit ist ein Aspekt. Die Verringerung des Energieverbrauchs, z. B. durch bessere Wärmedämmung, ist ein anderer. Die Einführung von

3D-Druckern ein dritter, und die Erbringung von Dienstleistungen in den eigenen vier Wänden (insbesondere in Bezug auf die Abhängigkeit) ein weiterer. Folglich ist die Bekämpfung der Obdachlosigkeit wesentlich.

Die digitale Transformation muss auch grün sein, weil sie energieintensiv ist.

Ein Mangel an globaler Vision birgt jedoch die Gefahr, dass sich die negativen Auswirkungen dieser Veränderungen noch verstärken. Das Fortbestehen der digitalen Kluft birgt daher die Gefahr, dass eine wachsende Zahl von europäischen Bürgern ausgeschlossen wird. Ein Qualifikationsgefälle zwischen Ökologisierung und Digitalisierung wird sich auf die Beschäftigungsfähigkeit und letztlich auch auf die Renten auswirken.

WIE SOLLTE DIE SOZIALPOLITIK AKTUALISIERT WERDEN?

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung

Vielleicht geht es weniger um die quantitative Vorhersage der Arbeitsplätze von morgen oder übermorgen, als mehr um die Bereitstellung von Instrumenten, die den künftigen Bedarf decken können. Insbesondere geht es darum, die interne und externe Anpassung an den künftigen Qualifikationsbedarf der Unternehmen zu fördern (man denke nur an den Übergang von der Mechanik zur Elektronik und sogar zur Informatik in der Automobilindustrie).

Die Fertigkeiten müssen an unsere neuen Produktionsweisen und unser neues Leben angepasst werden. Unser System der allgemeinen und beruflichen Bildung muss auf zukünftigen Bedarf reagieren, sonst steuern wir auf eine zunehmende Polarisierung unserer Gesellschaft zu - eine Polarisierung zwischen denen, die eine Erwerbsarbeit haben und denen, die keine haben. Bei der Bewältigung der Auswirkungen der derzeitigen Transformationen wird die Qualifikation im Mittelpunkt stehen.

Wir brauchen Bildungssysteme, die in der Lage sind, sowohl Soft Skills (in Bezug auf Kommunikation, Kreativität, Teamarbeit, Unternehmergeist usw.) als auch technische Qualifikationen

zu vermitteln, die zunehmend spezialisiert sind und sich im Laufe der Zeit weiterentwickeln. Wir brauchen auch effiziente Arbeitsvermittlungen, die in der Lage sind, Arbeitsuchende und Arbeitnehmer, die eine Umschulung absolvieren, zu unterstützen. Auch die Fähigkeit zur internen Verwaltung des Humankapitals in den Unternehmen (Bewertung der Qualifikationen/Anerkennung der erworbenen Erfahrung/Mobilität der Karriere/Karrierepfade) ist von wesentlicher Bedeutung. Zu diesem letzten Punkt könnte es sinnvoll sein, den EU-Qualitätsrahmen für die Antizipierung von Veränderungen und Umstrukturierungen (COM [2013] 882) hervorzuheben und ihn in einen Leitfaden für das Personalmanagement umzuwandeln.

Bildung, von der frühen Kindheit bis zum lebenslangen Lernen, ist eine zentrale kollektive Investition (die frühe Kindheit ist wichtig, weil die Entwicklung kooperativer Synapsen nicht vernachlässigt werden darf). In einer digitalen Gesellschaft zu leben, ohne ihre Sprache zu kennen (z. B. die Fähigkeit, Anwendungen zu erstellen und zu verstehen), ist nicht mehr hinnehmbar. Der Bedarf an Innovation und Technologie zur Bewältigung des grünen und des digitalen Wandels macht es erforderlich, dass unsere Bildungssysteme eine beträchtliche Anzahl von Absolventen der MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) anziehen und ausbilden. Es ist zu betonen, dass sich diese Abkürzung nicht nur auf „Männerberufe“ bezieht.

Darüber hinaus muss in einer Welt, in der der Wandel zur Norm wird, lebenslanges Lernen für alle zur Regel werden und darf nicht nur das Vorrecht einiger weniger sein (in der Regel derjenigen, die bereits am besten ausgebildet sind). Unsere Schulsysteme müssen auch dafür sorgen, dass Schulabbruch und Schulversagen begrenzt werden. Für junge Menschen ohne Ausbildung wird es immer schwieriger werden, einen Arbeitsplatz zu finden, denn selbst wenn die Polarisierung des Arbeitsmarktes (hochqualifizierte Arbeitsplätze versus geringqualifizierte Arbeitsplätze) anhält, besteht die ernste Gefahr, dass „mittlere“ Arbeitnehmer zum Teil Aufgaben übernehmen, die weniger technische Fähigkeiten erfordern, und damit Druck auf geringqualifizierte Berufsanfänger ausüben.

Lebenslanges Lernen, d. h. kontinuierliche Weiterbildung, muss für alle europäischen Bürger Realität werden. Für Personen mit

eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit sind noch größere Investitionen erforderlich. Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sollte zu einer Priorität werden - oder besser gesagt, zu einer Realität. Dieser Kampf ist kostspielig, aber die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit sind noch kostspieliger.

Interdisziplinarität wird die Regel und nicht die Ausnahme sein. Die Gesellschaft von morgen wird nicht mehr in der Lage sein, in Silos zu arbeiten, wie es in der Vergangenheit der Fall war. In Zukunft wird die Wechselbeziehung zwischen Klima/Umwelt und Wirtschaft/Gesellschaft immer deutlicher werden. Die Qualität des Humankapitals wird ein Schlüsselfaktor für die Steigerung von Innovation und Produktivität sein.

Die Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebensbedingungen

Die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Vorhandensein der richtigen Qualifikationen sind zwar wünschenswert, reichen aber nicht aus. Bei diesen neuen Arbeitsplätzen muss es sich um hochwertige Arbeitsplätze handeln. Umlagefinanzierte Arbeit auf der Grundlage von Null-Stunden-Verträgen, bezahlt mit Mindestlohn, ohne den Erwerb sozialer Rechte und in einer unsicheren Umgebung kann nicht die Grundlage für die Arbeitsplätze von morgen sein. Die Arbeitswelt ist bereits im Wandel begriffen. Das Lohnmodell des Industriezeitalters bröckelt. Neue Formen der Beschäftigung entstehen und andere entwickeln sich (wie Telearbeit, „Plattformarbeit“ und Selbständigkeit). Viele Umstrukturierungen, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, gehen nicht mit ausreichenden Bemühungen um die Wiedereingliederung der Arbeitnehmer einher. Ein Teil der Bevölkerung hat Angst vor diesen Entwicklungen, und das oft zu Recht. Aber auch hier gibt es Lösungen, zumindest auf dem Papier.

Die Qualität der Beschäftigung hängt sowohl von der Regulierungstätigkeit der Behörden als auch von der ihrer Sozialpartner ab. Die Behörden sollten in der Lage sein, Mindestarbeitsbedingungen festzulegen, die Gleichbehandlung von Vertrags- und Gelegenheitsarbeitnehmern zu gewährleisten und das Arbeitsrecht durchzusetzen. Die Frage der Plattformarbeit ist entscheidend. Plattformbeschäftigte

sollten die gleichen Rechte haben wie Beschäftigte in traditionelleren Arbeitsverhältnissen, einschließlich Sozialschutz und Zugang zu Tarifverhandlungen.

Außerdem müssen die Behörden die Dynamik des sozialen Dialogs unterstützen, damit ihre Sozialpartner ergänzende und/oder spezifische Vereinbarungen aushandeln können. Soziale Verhandlungen müssen auf allen Ebenen möglich sein: Auf europäischer, nationaler, branchenübergreifender und sektoraler Ebene und schließlich auf Unternehmensebene. Alle Sektoren und Tätigkeiten müssen durch verbindliche Tarifverträge abgedeckt sein. Unter Berücksichtigung der Repräsentativität der Unterzeichner müssen die Verfahren zur Ausweitung der Abkommen (*erga omnes*) von den Behörden unterstützt werden. Die gemeinsame Arbeit der Sozialpartner muss sich auf die wirksame Verwaltung und Umsetzung von Instrumenten zur Wiedereingliederung von Arbeitnehmern erstrecken können (wie dies in einigen Mitgliedstaaten bereits der Fall ist).

Der soziale Dialog muss ein zentraler Bestandteil des Sozialbereichs bleiben. Die industrielle Demokratie, die auf der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen beruht, muss von der EU in der ganzen Welt unterstützt werden, denn nur so können die Arbeitnehmer hier und vor allem in anderen Ländern vom wirtschaftlichen Fortschritt profitieren, der mit der Globalisierung verbunden ist. Die Gewerkschaftsfreiheit ist ein wichtiger Indikator für politische Demokratie.

Der Sozialschutz muss mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Einklang stehen (siehe hierzu die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz, die 2019 angenommen wurde). Der Sozialschutz muss ein lückenloses Sicherheitsnetz bieten (und die Nichtinanspruchnahme von Rechten muss reduziert werden), und er muss in der Lage sein, auf den Betreuungs- und Dienstleistungsbedarf der Bevölkerung zu reagieren. Angesichts der zunehmenden Flexibilisierung und der sich im Wandel befindlichen Wirtschaft muss die Frage der Einkommenssicherung, die ein Grundeinkommen garantieren würde, ohne Vorurteile untersucht werden.

Es ist wichtig, die Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) im Jahr 2017 zu begrüßen. Dabei geht es nicht so sehr um neue Rechte, sondern vielmehr um Anforderungen an die

Sozialpolitik, die vor allem von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Der künftige Aktionsplan soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Europäern die Umsetzung der in der Säule enthaltenen Grundsätze anzubieten. Dieser Aktionsplan könnte der Beginn einer sozialen Steuerung sein, so wie es die wirtschaftspolitische Steuerung ist (Jahreswachstumsbericht, nationale Reformprogramme, Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und länderspezifische Empfehlungen).

Die Sozial-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik, die von der ESSR abgedeckt wird, sollte berufliche Übergänge fördern und alle Formen der Beschäftigung abdecken. Die Umsetzung der zwanzig in der ESSR dargelegten Grundsätze wäre eine Garantie für einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt und einen effizienten Sozialschutz bzw. eine effiziente soziale Absicherung unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Es ist in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zum Schutz ihrer Bürger zu ergreifen. Die europäische Politik in diesen Bereichen unterstützt die nationale Politik und sollte positive Prozesse anregen und in Gang setzen.

WELCHE PRIORITÄTEN SOLLTE EUROPA BEI DER GESTALTUNG DIESER UMWANDLUNGEN SETZEN?

Die Zukunft als Reise

Wir kennen die Elemente, die zu einer langfristigen Vision beitragen könnten, aber wie können wir daraus ein verständliches und glaubwürdiges Paket schnüren?

Vergessen wir den Begriff „Modell“, der oft eine statische Definition meint, und verwenden wir stattdessen einen dynamischen Ansatz: Perspektiven, Möglichkeiten, sogar Träume - kurz gesagt, eine Vision. Eine Vision ist zwar wichtig, doch sollten nicht die quantitativen Ziele im Vordergrund stehen, sondern der Weg, den wir zu ihrer Erreichung einschlagen wollen.

Der Weg ist vor allem ein Grundwert, den wir nicht vergessen dürfen: Wir gehen ihn gemeinsam. Und auch wenn einige von uns auf eine Erkundungsreise vorausgehen können, dürfen wir niemanden zurücklassen. Wenn wir diesen Weg einschlagen, können

wir uns die Unterstützung der Bevölkerung und die Flexibilität bewahren, die für einen dauerhaften Weg in einer komplexen und unsicheren Welt notwendig sind.

Einen Weg zu haben bedeutet, dass man eine Richtung braucht - eine Karte, GPS, einen Kompass. Ungewissheit und Komplexität sollten uns nicht davon abhalten, Indikatoren zu entwickeln. Sie sind sogar unerlässlich, denn wir müssen in der Lage sein zu erkennen, dass wir Fortschritte machen. Wir müssen wissen, dass unsere Bemühungen einen Sinn haben und dass wir vorankommen. Unsere politischen Instrumente müssen leichter zu lesen und einfacher zu verstehen sein. Die Bürger müssen in der Lage sein, die ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen zu verstehen und zu bewerten.

Diese Verständlichkeit und Einfachheit schließt nicht aus, dass es im Hintergrund komplex aussehen kann. Die Einbeziehung negativer und positiver externer Effekte ist nicht einfach, aber unerlässlich. Die Besteuerung negativer externer Effekte muss wirksam und effizient sein, ebenso wie die Subventionierung von Aktivitäten mit positiven externen Effekten. Die Preise müssen transparent und leicht lesbar sein, und sie müssen ihre wesentliche Rolle bei der Ressourcenallokation in vollem Umfang erfüllen.

„Niemanden zurückzulassen“ bedeutet, dass Zusammenhalt, Konvergenz und Gerechtigkeit zentrale Anliegen sein sollten. Solidarität und Chancengleichheit müssen in unser politisches Handeln einfließen. Eine geordnete Welt, in der Freiheit herrscht, hat einen Preis, den wir bereit sein müssen zu zahlen. Den Preis der Solidarität zu akzeptieren, setzt voraus, dass die öffentlichen Dienste effizient sind.

Zusammenarbeit und Subsidiarität, verbunden mit der Forderung nach Kohärenz, müssen auch unsere Richtschnur sein. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen sozioökonomischen Akteuren, aber auch zwischen den Machtebenen muss ausgebaut werden. In dieser Hinsicht müssen unsere Praktiken des sozialen Dialogs jede notwendige Unterstützung erhalten, sowohl in Bezug auf die Mittel und die Erleichterung, um ihre Rolle zu spielen, als auch in Bezug auf die Möglichkeit, den Regelungsrahmen zu vervollständigen oder sogar zu übertreffen. Dieser Rahmen muss die Gleichbehandlung aller Arten von Beschäftigung ermöglichen.

Die Subsidiarität muss die Regel bleiben, aber sie muss in beide Richtungen akzeptiert werden: mehr lokal, wenn notwendig, oder mehr europäisch, wenn erforderlich. Wir dürfen vor beidem keine Angst haben, aber wir müssen verlangen, dass die Menschen kohärent arbeiten. In dieser Hinsicht muss die Debatte wieder den ihr gebührenden Platz einnehmen. Jeder muss die Möglichkeit haben, sich zu äußern, aber die Demokratie muss vorherrschen und somit die Entscheidungsfindung ermöglichen. Ja zum Konsens, nein zur Einstimmigkeit.

Solidarität, Freiheit und Investitionen

Es muss ein schützender Rahmen geschaffen werden, in dem die Freiheit zum Ausdruck kommen kann.

Der Ausdruck der Freiheit ist auch der Ausdruck der Solidarität. Solidarität garantiert Unterstützung in schwierigen Zeiten und ermöglicht es jedem, frei zu sein. Freiheit und Solidarität sind untrennbar miteinander verbunden. Wie Nelson Mandela sagte: frei zu sein bedeutet nicht nur, sich seiner Ketten zu entledigen, sondern so zu leben, dass die Freiheit der anderen geachtet und gefördert wird.

Solidarität ist nützlich für die Gesellschaft - für jeden einzelnen von uns -, denn sie macht die Gesellschaft ausgeglichener und stabiler. Sie ist also nicht nur für die Schwachen und Armen von Vorteil.

Solidarität macht unsere Gesellschaften widerstandsfähig. Sie ermöglicht es Einzelpersonen und Gemeinschaften, Krisen zu bewältigen, sich an sie anzupassen und sich von ihnen zu erholen. Die wichtigsten Elemente der Resilienz sind Prävention, Bildung und Ausbildung. Die neuen Anforderungen, die sich aus dem Wandel und den neuen Produktionsverfahren ergeben, werden in Verbindung mit einer alternden Gesellschaft Arbeitsplätze schaffen. Wir müssen daher in der Lage sein, diesen Bedarf an Arbeitskräften sowohl quantitativ als auch qualitativ zu decken. Unsere Bildungssysteme müssen sehr agil und reaktionsschnell sein, was eine Herausforderung sein kann. Eine betreute Ausbildung kann ein wichtiges Element der Unterstützung sein.

Resilienz in unseren Gesellschaften, aber auch auf individueller Ebene, kann daher nicht ohne die Fähigkeit zu Investitionen erreicht

werden. Investitionen müssen im Mittelpunkt unseres Interesses stehen, einschließlich sozialer Investitionen im weitesten Sinne. Investitionen und strukturelles Defizit sind zwei Begriffe, die getrennt voneinander betrachtet werden müssen. Investitionen bedeuten Geld. Geld ist nach wie vor das Rückgrat des Krieges - selbst eines „friedlichen Krieges“, der uns zu mehr Gerechtigkeit, Widerstandsfähigkeit und Freiheit führt.

Das „europäische Modell“ des Sozialschutzes wird in den kommenden Jahren stark unter Druck geraten, insbesondere durch die Kosten der Überalterung und die Unterstützung, die den von Arbeitsplatzverlusten betroffenen Menschen geboten werden muss, um ihre Wiedereingliederung zu ermöglichen. Angesichts solcher Spannungen muss der Gesellschaftsvertrag zwischen dem Staat, seinen Bürgern, den Arbeitnehmern und den Unternehmen neu überdacht werden. In dieser Hinsicht müssen wir die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern neu überdenken. Den Unternehmen kommt eine entscheidende Rolle bei der Erreichung der Umweltziele zu. Dies alles gilt umso mehr in einer globalisierten Welt, in der Gewinnverschiebung durch multinationale Unternehmen, Steuerhinterziehung und Steuerwettbewerb die finanzielle Lebensfähigkeit unserer Gesellschaft und die Fähigkeit der Regierungen untergraben, sich durch Investitionen in Innovation oder in Bildung und Umschulung auf die Zukunft vorzubereiten.

Es ist wichtig, dass die öffentlichen Haushalte in der Lage sind, die drei Hauptfunktionen des öffentlichen Handelns zu unterstützen: Zuteilung, Umverteilung und Stabilisierung. Diese drei Funktionen müssen auf allen Regierungsebenen wahrgenommen werden.

Neben der Besteuerung negativer externer Effekte (Verringerung der sozialen Kosten), die grundlegend werden muss (d. h. per Definition erodierbar), müssen wir zu einer progressiven Besteuerung der Einkommen - aller Einkommen - auf gerechte und stabile Weise zurückkehren. Eine, die kollektive Investitionen ermöglicht.

Die Besteuerung sollte zu einem positiven sozialen Merkmal werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die öffentlichen Dienste jedoch zu starken Beispielen für Effektivität und Effizienz werden. Die öffentlichen Ausgaben müssen sinnvoll sein und Investitionen auslösen. Zu diesem Erfordernis kommt noch ein zweites hinzu: die

Kohärenz und Komplementarität der auf den verschiedenen Ebenen der Macht getätigten Ausgaben. Wir müssen gemeinsam vorankommen, auch im Bereich des Haushalts.

Zu den Investitionen, die die öffentliche Hand unterstützen kann, gehören Subventionen, die den sozialen Wohlstand erhöhen (auch Pigouvsche Subventionen genannt). Der Sozialfürsorge, d.h. der Gemeinschaft, einen Sinn zu geben muss zu einer festen Regel werden. Es ist bekannt, dass die Identifizierung und insbesondere die Quantifizierung positiver externer Effekte komplexe, aber lösbare Probleme darstellen.

Die Innovations- und Industriepolitik (einschließlich der Dienstleistungspolitik) sind Elemente, die für Pigouvsche Subventionen in Frage kommen müssen, wenn der soziale Wohlstand erhöht werden soll. Wenn der Wettbewerb ein zentrales Element der sozialen Marktwirtschaft bleibt, müsste er sicherlich auch in seiner internationalen Dimension verstanden werden, wie im Fall der Luft- und Raumfahrt (siehe die Beispiele Airbus und Galileo).

Nicht zu vergessen ist die Verteidigungspolitik (die treffend benannt ist). Diese Politik, die auch den Weltraum einschließt, ist ein entscheidender Faktor für die Erhaltung unserer Unabhängigkeit, die Wahrung des Friedens und die Stärkung unserer Freiheit. Aber sie ist mehr als nur das. Sie ist auch eine wichtige Quelle für technologische Innovationen und ein Bereich, in dem andere Länder eine stetige Entwicklung verzeichnen. Wir müssen uns bemühen, dasselbe zu tun, denn, wie das Sprichwort sagt: wenn du willst, dass etwas gut gemacht wird, mach es selbst.

Die Entwicklung von Fähigkeiten und Kapazitäten ist nicht nur auf individueller Ebene wichtig, sondern auch auf territorialer Ebene. Wir sitzen nicht alle im selben Boot. Einige Regionen werden vom Klimawandel stärker betroffen sein als andere, und einige Regionen sind besser als andere darauf vorbereitet, mit den Auswirkungen sowohl des Klimawandels als auch der Digitalisierung umzugehen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Solidarität auf interregionaler Ebene gelebt wird. Die EU ist seit jeher in der Lage, solche Instrumente zu entwickeln. Die Instrumente der europäischen Solidarität im sozialen Bereich sind im Laufe der Zeit entwickelt worden. Diese Solidarität nimmt heute verschiedene Formen an.

Erstens verfügt die EU über einen Umverteilungsmechanismus, der darauf abzielt, die strukturellen Kapazitäten ihrer Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Anpassungen zu stärken: den Europäischen Sozialfonds. Zweitens verfügt sie über einen Umverteilungsmechanismus zwischen den Gewinnern und Verlierern bestimmter Politiken: den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung. Und drittens hat sie in jüngster Zeit einen Stabilisierungsmechanismus für den Fall eines großen Schocks geschaffen: die Unterstützung zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in Notfällen. Dieses neue Instrument wurde von der EU im Rahmen von Covid-19 eingeführt und ist ein sehr interessantes Beispiel für Rückversicherung. In diesem Fall handelt es sich um eine finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen der EU, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, einen plötzlichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben zu bewältigen, um die Beschäftigung zu erhalten (Kurzarbeit). Es könnten weitere Rückversicherungsmechanismen geschaffen werden, um die Möglichkeit der Solidarität auf EU-Ebene zu stärken. Ein Beispiel ist ein europäisches System der Arbeitslosenunterstützung.

Ohne eine ausreichende Bereitstellung solcher Instrumente - und damit ohne die Mobilität des Kapitals, genauer gesagt des öffentlichen Kapitals - werden es die Menschen sein, die sich bewegen. Dies ist eine Entscheidung, die wir akzeptieren müssen und die nicht viele kollektive Lösungen bietet.

ALLE DIESE ELEMENTE SIND BEKANNT, WAS HINDERT SIE ALSO DARAN, BESTANDTEILE EINERGEMEINSAME VISION ZU WERDEN?

Eine Vision zu haben ist eine Sache. Eine gemeinsame Vision zu haben ist etwas anderes. Angesichts des gegenwärtigen Wandels müssen wir in der Lage sein, über die Frage der in der Vergangenheit erworbenen Rechte hinauszugehen. Wir müssen uns davon überzeugen, dass die angebotene Vision mehr Gewinner als Verlierer hervorbringen wird und dass die Solidarität mit den Verlierern real und wirksam sein wird.

Die Gewinner müssen den Verlierern helfen. Nur dann können Änderungen akzeptiert werden. Diese Präambel ist wichtig, um

die notwendige Anpassung an den Wandel zu ermöglichen. Der zweite Faktor für den Erfolg eines Veränderungsprozesses ist eine gemeinsame Bewertung der gegenwärtigen und zukünftigen Situation (eine gemeinsame Bewertung setzt einen Dialog voraus). Im Rahmen dieser Bedingungen wird es die Zusammenarbeit aller Akteure ermöglichen, allen eine neue Perspektive zu bieten.

Die EU hat bereits in der Vergangenheit bewiesen, dass sie in der Lage ist, ihre Differenzen zu überwinden und eine klare Vision anzubieten (insbesondere bei der Schaffung des Binnenmarktes). Alle europäischen Bürger müssen stolz darauf sein können, Europäer zu sein und in einem geografischen Raum zu leben, in dem Solidarität und Freiheit alltägliche Realität sind. In diesem Rahmen wird die Unionsbürgerschaft ihre volle Rolle spielen und Europa eine Zukunft haben. Diese Zukunft, die auf den beiden Werten Freiheit und Solidarität aufbaut, wird ein Leuchtturm für andere Teile der Welt sein.

Wir dürfen nicht vergessen, dass sich diese Veränderungen in einem Umfeld vollziehen, das bereits eine Reihe bedeutender Herausforderungen mit sich bringt, wie etwa die Globalisierung und die europäische Integration. In der Vergangenheit konnten wir nicht wissen, was auf der anderen Seite der Meere oder in den Bergen und Wüsten geschah, und wir konnten in Autarkie leben. Es ist der Austausch von Waren, Ideen und Wissen, der die Welt, entstehen ließ, in der wir leben. Interdependenz ist eine Realität. Die Globalisierung bietet, wie die drei derzeit stattfindenden Transformationen, Chancen, wenn wir es schaffen, mit ihren negativen Auswirkungen umzugehen. Dies wird uns gelingen, wenn wir unsere Werte der Freiheit und Solidarität bewahren und weiterentwickeln.

Lassen Sie uns schließen, wie wir begonnen haben, mit einem Zitat von Winston Churchill: „Gegen Veränderungen ist nichts einzuwenden, wenn sie in die richtige Richtung gehen.“

Bestrebungen: Europa in den 2020er Jahren – Eine Weichenstellung für alle zukünftigen Europäer

Von Halliki Kreinin und Lukas Hochscheidt

Wir werden auf die 2020er Jahre als das Jahrzehnt zurückblicken, in dem wir für *alle* zukünftigen Europäer entweder das Richtige getan oder sie im Stich gelassen haben. Wenn wir das Glück haben, noch am Leben zu sein, werden wir wahrscheinlich auf diese Zeit zurückblicken und Rechenschaft über unser Handeln ablegen müssen, ähnlich wie die Europäer in den 1930er und 1940er Jahren. Was haben wir getan, um den Kurs zu ändern, auf dem wir uns befanden? Haben wir für das gekämpft, was moralisch war, auch wenn es unbequem klang? Oder haben wir der Trägheit nachgegeben und das akzeptiert, was „normal“, aber schädlich war?

DIE ZUKUNFT EUROPAS: DAUERHAFTE KRISEN?

Die 2020er Jahre werden die Weichen für den Rest der Geschichte Europas - und der Welt – gestellt werden. Pro Kopf emittieren die Europäer derzeit das Vierfache der Kohlenstoffemissionen, die nach dem Pariser Abkommen erlaubt sind. Werden wir die Erwärmung in den kommenden Jahren unter 1,5-2 °C halten und das Szenario einer „Treibhaus-Erde“ vermeiden? Oder werden wir über diese Grenze hinauschießen und aufgrund der eingebauten Rückkopplungsschleifen der Erde die Menschheit einem ständigen Temperaturanstieg, dem Zusammenbruch der landwirtschaftlichen Systeme (ab etwa 2035), Hungersnöten, Klima-Völkermord und schließlich dem Zusammenbruch der Zivilisation ausliefern? Werden wir die gesellschaftlichen Institutionen und Gesetze so verändern, dass jeder seine Bedürfnisse *ausreichend* befriedigen kann? Oder werden wir die

zunehmende Ungleichheit und den obszönen materiellen Konsum einiger weniger auf Kosten der Schaffung einer soliden Grundlage für ein gutes Leben für alle zulassen?

Die vielfältigen Krisen, mit denen Europa konfrontiert ist - ökologisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich - erfordern ein Umdenken darüber, wie wir für das gesellschaftliche Wohlergehen sorgen und gleichzeitig innerhalb der „Tragfähigkeit“ unseres Planeten bleiben. Diese miteinander verknüpften Krisen erfordern, dass wir mit einem systemischen Ansatz Lösungen finden. Anstatt nach der Covid-19-Krise „zu dem zurückzukehren, was wir hatten“, sollten wir uns auf etwas Besseres zubewegen. Wir sollten unsere Vorstellungen davon, was „normal“ und was „wichtig“ ist, überdenken. Lassen Sie uns versuchen, aus dem Hamsterrad des „Mehr“ auszusteigen.

VON VISION ZU AKTION

Wenn diese Vision Wirklichkeit werden soll, muss sich das europäische Sozial- und Wirtschaftsmodell grundlegend ändern. Nur wenn wir unseren Gesellschaftsvertrag zu einem ökosozialen Vertrag umgestalten, der die ökologische und digitale Transformation, die uns bevorsteht, mit einbezieht, werden wir in der Lage sein, gesellschaftliche Strukturen zu schaffen, die allen künftigen Generationen einen nachhaltigen Wohlstand bieten. Bei den doppelten Herausforderungen der Klimakrise und der digitalen Revolution geht es also nicht nur um Innovation und disruptive Technologien: Wir müssen beide als soziale Frage angehen, und wir müssen uns die Mittel geben, um diese Herausforderung erfolgreich zu meistern.

Erstens müssen wir die Industriepolitik neu überdenken. Anstatt Investitionsentscheidungen an traditionelle Vorstellungen von Wirtschaftswachstum zu knüpfen, müssen wir die Investitionsströme auf Industrien umlenken, die einen nachhaltigen Wohlstand fördern und eine klimaneutrale Produktion sowie menschenwürdige Arbeitsplätze ermöglichen. Öffentliche Investitionen sollten nur denjenigen zugutekommen, die sich für die Einhaltung der Klimaziele und die Schaffung guter Arbeitsplätze in neuen Sektoren, einschließlich der digitalen Arbeitswelt, einsetzen. Wir müssen ehrlich darüber sein, welche Industrien in ihrem jetzigen Zustand nicht fortbestehen

können, statt die gefährliche Rede über Klimaverzögerung (*climate delay*) im Namen von Industrien zu schwingen, die schädlich für die Umwelt und für Arbeitnehmer sind, die weiter in nicht-nachhaltigen Arbeitsverhältnissen tätig sind.

Zweitens müssen wir den Arbeitnehmern und ihren Familien die Sicherheit bieten, die sie brauchen, um in einem dynamischeren Arbeitsumfeld erfolgreich zu sein. Der Wandel in der Industrie bringt es mit sich, dass Arbeitnehmer immer häufiger ihren Arbeitsplatz und sogar den Sektor, in dem sie arbeiten, wechseln. Damit die Arbeitnehmer bereit und in der Lage sind, sich auf diese Veränderungen einzulassen, brauchen sie Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit in Form besserer (und allgemeiner) Sozialleistungen, solider Arbeitslosenunterstützung, Umschulungsprogrammen und schließlich einer allgemeinen Arbeitsplatzgarantie.

Arbeitszeitverkürzungen können ein nützliches Instrument sein, um die Arbeit gleichmäßiger zu verteilen und die strukturelle Arbeitslosigkeit zu verringern. Natürlich darf dies nicht auf Kosten der Arbeitnehmer gehen, die bereits bis an ihre Grenzen belastet sind. Stattdessen müssen wir Mindest- und Höchstekommenskorridore schaffen, um eine gerechtere und nachhaltigere Lohnverteilung zu erreichen. Damit dieser New Social Deal erfolgreich sein kann, müssen starke Mitbestimmungs- und Tarifverhandlungsmechanismen geschaffen werden, damit die Stimmen der Arbeitnehmer in ganz Europa gehört werden können.

Drittens: Um soziale und ökologische Risiken in ganz Europa zu verringern, müssen wir eine viel stärker wohlfahrtsorientierte und krisenfeste Steuerpolitik entwickeln. Ein umfassender sozial-ökologischer Steuerrahmen muss EU-weit gelten, wenn es nicht zu einem Wettlauf nach unten kommen soll (wir reden von Dir, Irland); er muss eine geringere Besteuerung des Faktors Arbeit und eine höhere Besteuerung von Emissionen, Material- und Energieverbrauch beinhalten (angefangen mit einer Kerosinsteuer). Unser Steuersystem muss eine wesentlich progressivere Besteuerung von Kapital, Vermögen und Erbschaften beinhalten, um die Ungleichheit zu verringern und den Wohlstand zu steigern, ohne die Emissionen zu erhöhen. Die Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen muss entschieden bekämpft werden, vor allem wenn es um digitale

Dienstleistungsunternehmen geht, die in Europa Geschäfte gemacht haben, ohne ihren gerechten Anteil an Steuern zu zahlen. Durch die Verringerung der Ungleichheit und die Förderung des Wohlstands würde ein umfassendes sozial-ökologisches Steuersystem auch dazu beitragen, dass die Tragfähigkeit der Erde nicht überschritten wird, denn Ungleichheit ist eine Triebkraft der Umweltkrise.

EINE STÄRKERE EUROPÄISCHE DEMOKRATIE FÜR EINE BESSERE ZUKUNFT

Damit die EU in der Lage ist, die notwendige sozialökologische und digitale Transformation zu vollziehen, müssen sich die Institutionen unserer Union grundlegend ändern. Das Europäische Parlament muss als wahrer demokratischer Gesetzgeber das letzte Wort in *allen* Fragen haben, die mit der Umgestaltung zusammenhängen. Die Europäer sollten in der Lage sein, durch Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Parlament über den künftigen Kurs Europas zu entscheiden, anstatt sich auf unambitionierte Kompromisse zu verlassen, die sich aus einstimmigen Ratsbeschlüssen ergeben. Damit würde das Parlament zum Sitz einer echten europäischen Demokratie. Demokratische Legitimität und das Hören auf die „Stimme der Vielen“ sind Voraussetzungen, wenn wir eine Gesellschaft aufbauen wollen, die gleichberechtigter, langsamer, glücklicher und stärker auf das Wohlergehen ausgerichtet ist und weder die Umwelt noch die Ressourcen und Arbeitskräfte anderswo ausbeutet. Dies kann nicht die Aufgabe eines einzelnen Mitgliedstaates sein, sondern nur die Zusammenarbeit der EU.

Eine Europäische Gesundheitsunion

Von Vytenis Andriukaitis

Die Covid-19-Pandemie hat Europa erschüttert. Dies ist in erster Linie eine Gesundheitskrise. Allein in der EU/EAWU sind mehr als 610.000 Todesfälle (2021) durch Covid-19 verursacht worden, wobei Hunderttausende weitere Todesfälle durch die Störung der Gesundheitssysteme und durch langfristige psychische Probleme verursacht wurden, die durch das zerrüttete gesellschaftliche Leben hervorgerufen wurden und noch jahrelang zu spüren sein werden. Es ist aber auch eine wirtschaftliche und schließlich eine soziale Krise, die das gesamte europäische Projekt in Frage stellt.

Bis vor kurzem waren Entwicklungsziele wie die Rettung von Leben, die Förderung der Gesundheit und die Erhöhung der Lebenserwartung nicht auf dem Radar der europäischen Politik. Jahrzehntlang galten Gesundheitsfragen in der EU fast ausschließlich als Angelegenheit der Mitgliedstaaten oder von Quasi-Märkten. Bis zum Auftauchen von Covid-19 spielte das Thema Gesundheit in den europäischen Verträgen, im Europäischen Semester und im EU-Haushalt eine untergeordnete Rolle. Die „EU wird nicht tätig“, es sei denn, sie ist wirksamer als Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene - so wird in der üblichen Alltagspraxis das Subsidiaritätsprinzip und die Rolle der EU im Gesundheitswesen interpretiert.

Die Erfahrungen mit der Pandemie haben die Schwächen der bestehenden Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den europäischen Institutionen deutlich gemacht. Covid-19 hat ein Umdenken in Bezug auf die Rolle der Gesundheit in der europäischen Politik bewirkt. Für viele Europäer - darunter Patienten, Angehörige der Gesundheitsberufe und fortschrittliche gesellschaftliche Entscheidungsträger - ist klar, dass Gesundheit ein wichtiges Thema ist, und wir müssen diese

Gelegenheit nutzen, um sicherzustellen, dass starke öffentliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EU zu verändern.

Jede frühere Gesundheitskrise (z. B. Rinderwahnsinn [BSE] oder Ebola) hat eine neue gesundheitspolitische Ebene hinzugefügt und neue EU-Institutionen geschaffen (die Europäische Arzneimittelagentur und das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, zum Beispiel). Muss Europa angesichts dieser Krise also neue EU-Kompetenzen im Bereich der Gesundheit sowie in anderen Bereichen der EU-Politik, die sich auf die Gesundheit auswirken, ins Auge fassen?

Nach dem Ausbruch von SARS-CoV-2 im Frühjahr 2020 unterbreitete die Progressive Allianz der Sozialdemokraten eine Reihe von Vorschlägen zur Schaffung einer Europäischen Gesundheitsunion (EHU). Seit September 2020 unterstützt die EU-Kommission die Initiative, indem sie die ersten Bausteine einer EHU entwirft. Diese beziehen sich auf eine stärkere Fähigkeit, auf grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen zu reagieren, und eine bessere Krisenvorsorge. Ihnen werden zu gegebener Zeit zwei große EHU-Initiativen folgen: eine pharmazeutische Strategie für Europa und der europäische Plan zur Krebsbekämpfung.

Was genau ist also eine Europäische Gesundheitsunion? Sind die vorgeschlagenen ersten Bausteine der EHU kohärent genug, um als solide Grundlage für sie zu dienen? Bedeutet die Schaffung einer Europäischen Union, dass sich die Unterschiede in der durchschnittlichen Lebenserwartung bei der Geburt, die zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten bestehen und bis zu 7-9 Jahre betragen, in Zukunft verringern werden? Bringt eine EHU Innovationen näher an jedes Krankenhausbett in Europa heran und wird sie „medizinische Wüsten“ in den Mitgliedsstaaten bewässern?

In allen europäischen Ländern ist die Gesundheit eine der wichtigsten Säulen des Wohlbefindens. Können Sie sich einen besseren Weg vorstellen, wie die EU ihre Bürger erreichen kann, als durch gesundheitliche Solidarität? Leider sind die jüngsten Initiativen der Kommission wenig ermutigend, wenn es darum geht, die Erwartungen der Europäer an ihre Gesundheit zu erfüllen. Der derzeitige Vorschlag der Kommission, eine EHU ohne

Vertragsänderungen zu errichten, bietet keine Chance auf eine starke EHU.

Eine echte Europäische Gesundheitsunion müsste in erster Linie auf der EU-Säule sozialer Rechte, den Verpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung, dem Europäischen Green Deal, der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie der Digitalen Agenda für Europa aufbauen. Es ist nun an der Zeit, diese zu kombinieren und sie um das Konzept eines „Health and Well-being Deal“ zu ergänzen.

Ich schlage im Folgenden einige Merkmale vor, die die künftige EHU haben könnte.

- Die Rolle der Gesundheitspolitik in den europäischen Verträgen sollte neu überdacht und gestärkt werden. Die Ziele, die im Auge behalten werden sollten, sind proaktivere und präventivere Gesundheitsmaßnahmen, mehr Solidarität bei den Aktivitäten im Bereich der öffentlichen Gesundheit in Europa und eine stärkere Zusammenarbeit beim Aufbau widerstandsfähiger Gesundheits-, Pflege- und Heilungssysteme.
- Es sollte eine ausreichende Kapazität vorhanden sein, um die Solidarität der EU zu gewährleisten, wenn es in verschiedenen Mitgliedstaaten gleichzeitig zu Engpässen bei der medizinischen Versorgung kommt. Die EU sollte in einigen Bereichen befähigt werden, die zentrale Verteilung von Arzneimitteln für Notfälle, von Arzneimitteln für seltene Krankheiten oder von Medikamenten für die Behandlung seltener Krebsarten sowie die Versorgung auf der Grundlage des medizinischen Bedarfs sicherzustellen.
- Eine Richtlinie zur grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung reicht nicht aus. Wir brauchen auch eine Mitverantwortung der EU bei der Behandlung und Heilung von seltenen Krebsarten und seltenen Krankheiten, wobei das Subsidiaritätsprinzip ein zentrales Prinzip bleiben muss. Wir brauchen den Europäischen Krankenversicherungsfonds, um seltene Krankheiten abzudecken und um sicherzustellen, dass das Versprechen „niemand wird zurückgelassen“ in Europa Realität wird. Kein europäisches Land ist allein in der Lage, allen 30 Millionen EU-Patienten, die an seltenen Krebsarten oder seltenen Krankheiten

leiden, eine flächendeckende Gesundheitsversorgung zu garantieren. Aber die EU kann es tun.

Um es klar zu sagen: Die Herausforderung besteht nicht darin, die EU-Institutionen für alle Gesundheitsfragen zuständig zu machen, sondern die richtige Form der Integration und Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu finden, damit sie sowohl in „normalen“ Zeiten als auch in Zeiten einer Pandemie wirksamer handeln können.

Man kann sich eine Reihe verschiedener Szenarien für die Entwicklung einer EHU vorstellen. Wenn wir uns an die bestehenden Zwänge und rechtlichen Grenzen halten, die in den europäischen Verträgen verankert sind, sind zwei Szenarien denkbar:

- Szenario A würde die bestehenden rechtlichen, finanziellen und verwaltungstechnischen Instrumente nutzen, die Funktionsweise der Institutionen verbessern und die Umsetzung bereits vereinbarter politischer Maßnahmen verbessern.
- Szenario B würde die Feinabstimmung der bestehenden gesundheitspolitischen Instrumente mit der Entwicklung des Sekundärrechts und der Schaffung neuer Institutionen verbinden, die in der Lage sind, einen Mehrwert für die europäische Gesundheit zu schaffen.

Mit der Entscheidung für eines dieser Szenarien würden die Europäer die Vorteile einschränken, die sie aus einer intensiveren Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich ziehen könnten.

Das Ziel der EU und alle ihre Hauptziele sind in Artikel 3 der Verträge der Europäischen Union (EUV) verankert. Die Gesundheit ist derzeit nicht in Artikel 3 enthalten; sie erscheint nur als „geteilte Zuständigkeit“ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Artikel 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in einer sehr begrenzten Form: als „gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit für die in diesem Vertrag festgelegten Aspekte“. Gemäß Artikel 6 des AEUV ist die EU für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen

der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit zuständig. Artikel 168 des AEUV - der in der Gesundheitsbranche sehr bekannt ist - ist eine Weiterentwicklung der Rechtsnormen, die durch die Artikel 4 und 6 des AEUV durchgesetzt werden. Der EU werden einige Befugnisse zur Gewährleistung der Sicherheit von Arzneimitteln und Medizinprodukten übertragen.

Der Logik des EUV folgend, gibt der AEUV den Artikeln, die der Entwicklung des Binnenmarktes gewidmet sind, Vorrang vor den Artikeln, die sich mit anderen Aktivitäten der EU befassen. Die Entwicklung des Gesundheitswesens wird insofern als wichtig für die EU angesehen, als sie dem Funktionieren des Binnenmarktes besser dient. Aber Europa ist nicht nur der Markt an sich. Europa muss sich ausdrücklich dazu äußern, dass gute Gesundheit ein Ziel der EU ist und dass eine EHU ein Instrument ist, das die gute Gesundheit und das lange Leben der Europäer gewährleisten kann. Die Notwendigkeit, über gute Gesundheit als Ziel der EU zu sprechen, macht es erforderlich, ein drittes Szenario zu betrachten.

- Szenario C sieht vor, dass der Status der Gesundheitspolitik in den europäischen Verträgen gestärkt wird, wobei Bestimmungen für eine in den EUV aufzunehmende Europäische Gesundheitsakte und eine Änderung des AEUV vorgesehen sind, die der EU eine gewisse Zuständigkeit für die Gesundheitspolitik in ganz konkreten Bereichen verleihen, wobei das Subsidiaritätsprinzip im Kern erhalten bleibt.

Die beste Wahl für die Europäer wäre das ehrgeizigste Szenario: Szenario C. Dies würde den Bürgern die Möglichkeit geben, alle Vorteile zu nutzen, die sich aus einer vertieften Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich ergeben würden. Europa lebt nach seinen Verträgen, so dass die Forderung der Bürger, dass die Zusammenarbeit in Gesundheitsfragen ernst genommen wird, im EU-Vertrag verankert werden sollte. Die Europäer müssen ein „gesünderes“ Gesicht von Artikel 3 des EUV sehen.

Wir sollten Teil 3 von Artikel 3, der derzeit mit „Die Union errichtet einen Binnenmarkt“ beginnt, durch einen Satz ersetzen:

„Die EU fördert die allgemeine Gesundheitsversorgung durch die Schaffung einer Gesundheitsunion.“

Und wir sollten Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe k des AEUV über die geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der Gesundheit ändern und präzisieren, um Artikel 168 des AEUV (nachträglich) weiter zu präzisieren.

Die Covid-19-Krise hat uns gelehrt, Solidarität aufzubauen. Die Reaktion auf künftige grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen könnte durch eine Gesundheitssolidaritätsklausel gestärkt werden, die Artikel 222 des AEUV ändert - eine Klausel, die ähnlich wie die EU-Katastrophenschutzklausel funktionieren wird.

Vielleicht würden einige von uns eine langsame Entwicklung bevorzugen, aber wenn wir nicht ehrgeizig sind, besteht die Gefahr, dass wir die Gelegenheit verpassen, die Europäische Union über den Binnenmarkt hinaus weiterzuentwickeln und über ein enges Paradigma hinauszugehen, das nicht zu den Realitäten des einundzwanzigsten Jahrhunderts passt.

„Die Bürger-geleitete Konferenz zur Zukunft Europas sollte sehr ehrgeizig im Vorhaben sein, Europa ihren Stempel aufzudrücken.“

Der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors bezeichnete die mangelnde Solidarität der EU bei der Reaktion auf die Pandemie als tödliche Gefahr für die Gemeinschaft. Aber auch die fehlende Solidarität im Gesundheitswesen ist eine tödliche Gefahr. Lassen wir uns von dieser Einsicht inspirieren, und seien wir mutig, indem wir eine starke und echte EHU aufbauen.

Der Pflegenotstand und eine feministische Gesellschaft

Von Emma Dowling

Feministische Wissenschaftlerinnen und Aktivistinnen weisen seit langem auf einen wachsenden Pflegenotstand hin. Seit den 1970er Jahren ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen gestiegen, ohne dass sich die geschlechtliche Arbeitsteilung grundlegend geändert hätte. Das Modell des Doppelverdienerhaushalts hat das des männlichen Ernährers abgelöst, was jedoch mit einer Lohnstagnation einherging (Guschanski und Onaran 2020). Die Haushalte müssen mehr Lohnarbeit verrichten, um über die Runden zu kommen, und das wirkt sich auf die Zeit aus, die für die unbezahlte Arbeit des Kochens, Putzens und der Betreuung von Kindern und anderen Angehörigen zur Verfügung steht. Verschärft wird die Situation durch den Anstieg des Pflegebedarfs aufgrund demografischer Veränderungen wie der Überalterung, was bedeutet, dass mehr Menschen Pflege benötigen.

Gleichzeitig üben Sozialabbau und Privatisierung Druck auf die öffentlichen Dienste aus. Der Gedanke, Kosten zu sparen - sei es, um die Gewinne zu stützen, sei es, um unter der Maßgabe von Austeritätspolitik zu arbeiten - führt zu einem Abbau von Reservekapazitäten. Dies verschärft die Anfälligkeit für unerwartete Ereignisse wie die Covid-19-Pandemie. Gleichzeitig steigen die Dividenden für die Aktionäre weiter an (Coffey 2020). Das Interesse privater Investoren am Pflegesektor steigt: der Sektor der persönlichen und haushaltsbezogenen Dienstleistungen ist der am zweitschnellsten wachsende Sektor in Europa (Decker und Lebrun 2018). Pflegeplattformen sind bereits Teil der prekären Gig-Economy. Doch wenn man die Pflege dem Markt überlässt, treibt man einen Keil zwischen diejenigen, die sich teure Dienstleistungen leisten können, und diejenigen, die das nicht können. Außerdem wird davon ausgegangen, dass Menschen,

die Pflege benötigen, in der Regel die Fähigkeit und die Zeit haben, sich bei Anbietern und Preisgestaltung zurechtzufinden, was nicht der Fall ist. Eine wirksame Betreuungsinfrastruktur kann nicht allein durch Eigenverantwortung aufgebaut werden. Per Definition bedeutet Pflege, dass man auf die Hilfe anderer angewiesen ist. Bei der Pflege ist es für Gesellschaften effizienter, Risiken und Ressourcen über den gesamten Lebensverlauf zu bündeln.

WER PFLEGT?

Frauen leisten nach wie vor den größten Teil der unbezahlten Pflege- und sozialen Reproduktionsarbeit, und sie tragen in der Regel die Gesamtverantwortung für die Betreuung im Haushalt (Gimenez-Nadal und Molina 2020). Auch bei der bezahlten Pflegearbeit sind Frauen in der Mehrheit, was bedeutet, dass der niedrige Verdienst und die geringe Qualität der Arbeitsplätze im Pflegesektor Frauen stärker betreffen (siehe Internationale Arbeitsorganisation 2018). Zu den wirtschaftlichen Nachteilen für Frauen gehören die unzureichenden Beschäftigungsbedingungen und der Verdienstaufschlag aufgrund von Pflegeaufgaben (Folbre 2017). Der Mangel an erschwinglichen Kinderbetreuungseinrichtungen ist häufig ein Grund dafür, dass Mütter keiner bezahlten Beschäftigung nachgehen oder nur Teilzeit arbeiten. In der gesamten EU finden es mehr Frauen als Männer schwierig, bezahlte Arbeit mit Betreuungsaufgaben zu verbinden (Manoudi *et al.* 2018). Frauen mit Betreuungsaufgaben sind häufiger informell oder selbständig tätig und können daher weniger in die Sozialversicherung einzahlen oder werden davon abgehalten, eine Arbeit anzunehmen, die unregelmäßige Arbeitszeiten erfordert (gemäß der oben erwähnten Studie der Internationalen Arbeitsorganisation von 2018). Darüber hinaus sind Klasse, ethnische Zugehörigkeit und Migrationshintergrund wichtige Faktoren, wenn es darum geht, Betreuungslücken zu schließen. Wohlhabendere Haushalte können es sich leisten, für vermarktete Dienstleistungen zu bezahlen, während diejenigen, die das nicht können, die Arbeit selbst erledigen oder auf sie verzichten müssen. Tatsächlich arbeitet ein hoher Anteil von Wanderarbeitnehmern und ethnischen Minderheiten

in der Langzeitpflege und in haushaltsnahen Dienstleistungen, oft zu sehr niedrigen Löhnen und unter prekären Bedingungen. Grenzüberschreitende Pflegearbeit ist dort weit verbreitet, wo es Unterschiede zwischen den Arbeitsbedingungen und Gehältern in der EU gibt, ein Problem, das vor allem osteuropäische Bürger betrifft (siehe Eurofound 2020).

Die Covid-19-Krise hat deutlich gemacht, dass in der Art und Weise, wie wir füreinander sorgen, einiges im Argen liegt. Sie machte auf den Mangel an Ressourcen und Ausrüstung aufmerksam, die den Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen zur Verfügung stehen, sowie auf die Unterbesetzung, die langen Arbeitszeiten und die niedrige Bezahlung, die im Pflegesektor vorherrschen. Besonders besorgniserregend ist die Situation in Altenpflegeheimen. Während der Lockdowns mussten die Haushalte ihre Wohnungen in Büros, Kindergärten und Schulen umwandeln, und infolge der Pandemie wurden mehr Menschen zu informellen Pflegekräften, wobei die ungleiche Pflegebelastung vor allem die Frauen traf.

Gleichzeitig hat die unbezahlte und unterbezahlte Arbeit der Lebenserhaltung mehr Aufmerksamkeit erhalten. Viele Menschen gingen jede Woche vor ihre Haustür, um für unsere Pflegekräfte zu klatschen. Dies löste eine Debatte darüber aus, ob und wie sich eine solche symbolische Wertschätzung zu einer echten Wertschätzung des Gesundheitspersonals und *aller* Pflegekräfte und -empfänger entwickeln könnte. Eines ist klar: Es bedarf eines tiefgreifenden Wandels.

AUF DEM WEG ZU EINER FEMINISTISCHEN GESELLSCHAFT

Eine feministische Politik achtet auf die strukturellen Bedingungen für Versorgungsdefizite und Ungerechtigkeiten. Wir können also fragen: Wie könnte eine feministische Gesellschaft aussehen? Erstens würde es ein Ende der geschlechtsspezifischen und intersektionellen Ungleichheiten geben. Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Migrationshintergrund, Sexualität, Alter und Behinderung wären nicht mehr ausschlaggebend für den Zugang zu Ressourcen, und sie wären

auch nicht mehr die Grundlage für die Bewertung oder Abwertung von Arbeitskraft. Eine feministische Gesellschaft würde die Arbeit der Pflege und der sozialen Reproduktion wirklich schätzen.

Die Anfälligkeit des Arbeitsmarktes, die sich aus den Unterschieden bei den Arbeitsbedingungen und Löhnen in den verschiedenen Ländern ergibt, würde nicht bestehen. Die bestehenden Löhne und Arbeitsbedingungen im Pflegesektor sollen verbessert werden. Es gäbe mehr und bessere Arbeitsplätze, die eine Ausbildung und Qualifizierung beinhalten. Die Gewerkschaften würden anerkannt und die Tarifverträge würden für den gesamten Sektor gelten.

Es könnte eine gemeinsame europäische Strategie für Sozialschutz und soziale Sicherheit geben (siehe Europäische Frauenlobby 2020). Dies würde eine Abkehr von der Vorstellung erfordern, dass der Wohlfahrtsstaat nur ein letzter Schutz ist, hin zu einer Vision von einer Gesellschaft, in der der Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge sowie Verkehr für alle gewährleistet ist.

Es würden mehr Zeit, Geld und gesellschaftliche Kapazitäten für die Pflege und die soziale Reproduktion bereitgestellt werden. Mehr öffentliche Mittel würden durch eine progressive Besteuerung zur Verfügung gestellt, einschließlich Maßnahmen wie die Erhöhung der Körperschaftssteuer und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Die Versorgung wäre von den Gewinnerwartungen privater Anbieter abgekoppelt und würde von den Volatilitäten der Finanzmärkte abgeschirmt und nicht in sie hineingezogen. Die Bereiche der Pflege würden daher nicht für risikoreiche Formen von Finanzinvestitionen zur Verfügung stehen, einschließlich Private Equity und fremdkapitalbasierter Formen des Finanz-Engineerings, bei denen die Erwartungen an hohe Kapitalrenditen auf Kosten der Qualität der Beschäftigung und der Qualität der Pflege aufrechterhalten werden. Es gäbe strenge Vorschriften gegen Steuerparadiese.

In einer feministischen Gesellschaft würden die Pflege und die soziale Reproduktion neu organisiert werden. Rekommunalisierungsbewegungen in Europa versuchen bereits, Dienstleistungen wieder in die öffentliche Hand der lokalen Behörden zu bringen (Kishimoto und Petitjean 2017). Der Schlüssel dazu ist die Beseitigung des Profitmotivs und die Zurückdrängung der Unternehmenskontrolle.

Es gibt Spielraum für Bottom-up-Innovationen, um Modelle für demokratische und partizipative Eigentumsverhältnisse, Zugang und Entscheidungsfindung zu entwickeln. Auch gewerkschaftlich geführte Organisationen, die mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten und das Fachwissen der Pflegekräfte sowie die Bedürfnisse der Pflegebedürftigen in den Mittelpunkt stellen, könnten Teil dieses Modells sein. Eine feministische Vision ist weit davon entfernt, sich auf die professionelle Pflegearbeit zu beschränken. Sich umeinander zu kümmern ist nach wie vor ein entscheidender Aspekt des sozialen Lebens und ein wichtiger Bestandteil dessen, was unserem Leben Sinn und Zweck verleiht, und Menschen aller Geschlechter brauchen im Alltag Zeit dafür. Dies erfordert eine kürzere Wochenarbeitszeit und eine aktive Vorstellung von kollektiven Betreuungssarrangements jenseits der Grenzen der Kernfamilie und der darauf beruhenden Arbeitsteilung.

Schließlich würden in einer feministischen Gesellschaft Pflege und soziale Reproduktion nicht in den Dienst des Wirtschaftswachstums gestellt werden. Stattdessen sollten diese Aktivitäten auf das individuelle und kollektive Wohlbefinden ausgerichtet sein.

REFERENZEN

- Coffey, C. 2020. *Time to Care: Underpaid and Unpaid Care Work and the Global Inequality Crisis*. London: Oxfam International.
- Decker, A., und Lebrun, J. 2018. *PHS Industry Monitor – Statistical Overview of the Personal and Household Services Sector in the EU*. Brussels: European Federation for Services to Individuals.
- Eurofound. 2020. Long-term care workforce: employment and working conditions. Report, Publications Office of the European Union, Luxemburg, S. 1. Europäische Frauenlobby. 2020. Purple pact: a feminist approach to the economy. Bericht, Europäische Frauenlobby, Brüssel, S. 15.
- Folbre, N. 2017. The care penalty and gender inequality. In *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, bearbeitet von S. Averett, L. Argyis und S. Hoffmann, S. 749–766. Oxford University Press.
- Gimenez-Nadal, J., und Molina, J. 2020. The gender gap in time allocation in Europe. IZA Diskussionspapier, Nr. 13,461. Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

- Guschanski, A., und Onaran, Ö. 2021. The decline in the wage share: falling bargaining power of labour or technological progress? Industry-level evidence from the OECD. *Socio-Economic Review*, mwaa031.
- Internationale Arbeitsorganisation. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, S. xxxv, xxxv. Genf: Internationale Arbeitsorganisation.
- Kishimoto, S., and Petitjean, O. 2017. *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Manoudi, A., Weber, T., Scott, D., und Hawley Woodall, J. 2018. An analysis of personal household services to support work–life balance for working parents and carers. Bericht, EU Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion, S. 14.

Die ökologische Transformation: die wichtigsten treibenden Faktoren und die sozialen Auswirkungen

Von Saïd El Khadraoui

Irgendwie wird der Planet noch ein paar Milliarden Jahre überleben. Aber unser derzeitiger Lebensstil und unser sozioökonomisches Modell werden zu einer existenziellen Bedrohung für das Leben auf der Erde. Die Wissenschaft sagt uns, dass schon bald, in wenigen Jahrzehnten, der Kippunkt des Klimas überschritten wird, wenn wir nicht sofort handeln, und dass die Intensität und Schwere extremer Wetterereignisse und der Anstieg des Meeresspiegels beispiellose Auswirkungen auf unsere Nahrungsmittelsysteme, unsere Infrastruktur und vieles mehr haben werden, was sich auf die gesamte Wirtschaft auswirken wird. Dieser Wandel wird jedoch auch weitreichendere Auswirkungen haben und soziale und politische Spannungen mit unbekanntem Nachwirkungen hervorrufen. Je länger wir mit dem Handeln warten, desto schwerwiegender werden die Folgen sein und desto schwieriger und kostspieliger wird es sein, sie zu beheben.

Die globale Erwärmung ist nicht die einzige Bedrohung. Unsere Unfähigkeit, in Harmonie mit der Natur zu leben, schließt auch andere dringende und miteinander verbundene Probleme ein, wie verschiedene Formen der Umweltverschmutzung, die alarmierende Rate des Verlustes an biologischer Vielfalt und natürlichen Lebensräumen, die nicht nachhaltige Nutzung von Ressourcen usw.

Die globale Erwärmung und die allmähliche Verschlechterung unserer Umwelt bringen an sich schon eine ganze Reihe von sozialen Herausforderungen mit sich. Die Schwächsten leiden zuerst und am meisten, weil sie dort leben, wo sie am stärksten von Überschwemmungen bedroht sind, oder weil ihre Häuser schlecht isoliert sind, oder weil sie sich bei extremen

Hitzewellen keine Klimaanlage leisten können, oder weil eine gute Gesundheitsversorgung und gesunde Lebensmittel mit großer Wahrscheinlichkeit immer teurer werden. Im Gegensatz dazu sind es die reichsten Bevölkerungsschichten, die aufgrund ihres Konsumverhaltens am stärksten zu höheren Emissionen beitragen: Sie bewohnen tendenziell größere Wohnräume, haben einen höheren Energie- und Fleischkonsum und reisen weiter mit dem Auto und dem Flugzeug.

Wir dürfen nicht vergessen, dass selbst wenn es der Welt gelingen sollte, rasch ehrgeizige klimapolitische Maßnahmen zu ergreifen, die zerstörerischen Kräfte der Natur in jedem Fall noch einige Zeit stärker werden, da alle positiven Auswirkungen der Klimaschutzmaßnahmen erst mit Verzögerung eintreten werden. Unabhängig davon, was passiert, müssen unsere Klimaanpassungspolitik, unsere Raumplanung und unsere Wohnungs- und Gesundheitspolitik diese zusätzlichen sozialen Risiken auffangen, damit wir uns an die neue Realität anpassen können: einen heißeren Planeten mit störungsanfälligeren Wettermustern.

Für Progressive ist Nichtstun daher keine Option. Ehrgeizige Maßnahmen dürften andererseits auch soziale Auswirkungen haben, da die Kosten für umweltpolitische Maßnahmen schwächere Gruppen stärker treffen können als andere. Die Bepreisung negativer externer Effekte von Produkten und Dienstleistungen - eine Schlüsselmaßnahme, die notwendig ist, um Verhaltensänderungen zu erwirken - oder die schrittweise Abschaffung nicht-nachhaltiger Praktiken kann Haushalte mit geringem Einkommen unverhältnismäßig stark treffen, weil sie beispielsweise relativ mehr für Energie ausgeben oder weil die notwendigen Investitionen unerschwinglich sind. Gleichzeitig werden Subventionen zur Förderung innovativer und nachhaltiger Technologien wie Elektroautos und Solarzellen oft zuerst von wohlhabenden Bürgern und der Mittelschicht in Anspruch genommen, was zu einem Wohlstandstransfer weg von den Bedürftigen führt.

Das muss nicht so sein, aber die genannten Beispiele zeigen, dass die soziale Dimension von Anfang an strukturell in die Gestaltung der Klimapolitik eingebettet werden muss.

Das ist nicht einfach, denn bei den Überschneidungen zwischen Sozial- und Umweltpolitik geht es auch um die Abwägung zwischen

kurzfristigen Kosten und langfristigen Vorteilen oder darum, in einem Bereich etwas zu verlieren und in einem anderen etwas zu gewinnen. Die Entwicklung eines sozioökonomischen Modells, das mit den Grenzen unseres Planeten vereinbar ist, ist in der Tat ein komplexes, systemisches Unterfangen und erfordert eine grundlegende Umgestaltung unserer Wirtschaft in einer Reihe von Sektoren. Damit dies eine erfolgreiche Reise wird, sollte Fairness im Mittelpunkt stehen. Die Menschen werden sich dem Wandel widersetzen, wenn er Ungleichheiten schafft oder verschärft, oder wenn sie das Gefühl haben, dass es für sie in Zukunft keinen Platz mehr gibt.

Ich möchte ein paar kritische Erfolgsfaktoren nennen.

Erstens brauchen wir eine klare Vorstellung von der Zukunft, die wir anstreben: Wir müssen den Weg in die Zukunft beschreiben und Ziele als Orientierungspunkte setzen, damit alle Akteure in der Gesellschaft verstehen, wohin wir uns bewegen. Der Europäische Green Deal bietet dies, mit der Klimaneutralität als Hauptziel, das bis 2050 erreicht werden soll, und mit einem überarbeiteten Ziel für 2030, um deutlich zu machen, dass wir sofort damit beginnen müssen, etwas zu tun. Dieser Rahmen für die Zukunft sollte jedoch durch stärkere Ideen zur Beseitigung von Ungleichheiten und eine neue Definition dessen, was eine erfolgreiche Wirtschaft ausmacht, ergänzt werden. Diese Definition muss ein breiteres Spektrum wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele und Indikatoren erfassen als das BIP. Die Art und Weise, wie öffentliche Einrichtungen - wie z. B. Eurostat - und Influencer darüber sprechen, was für die politischen Entscheidungsträger wichtig ist, kann einen enormen Einfluss auf die Richtung der Entwicklung haben.

Zweitens wird der Übergang nicht ohne die Unterstützung und den Rückhalt der Bürger erfolgen. Die Bildung von Koalitionen wird entscheidend sein. Staatliche Top-down-Maßnahmen auf verschiedenen politischen Ebenen müssen mit Bottom-up-Initiativen verschiedener Interessengruppen kombiniert werden. Die Rolle der Städte, der lokalen Gemeinschaften und der neuen Arten von Organisationen kann daher nicht mehr unterschätzt werden. Eine erfolgreiche ökologische Transformation muss ein gesellschaftliches Projekt sein - eines, das die Menschen befähigt, ein Teil der Reise zu sein. Aufbauend auf der Konferenz zur Zukunft Europas muss eine

neue Art des Regierens entworfen werden, die diese Komplexität erfassen kann, und es müssen neue Instrumente entwickelt werden, um mit den Bürgern über die sehr technischen „öffentlichen Konsultationen“ und unverbindlichen „Bürgerdialoge“ hinaus in Kontakt zu treten, die keine echten Rückkopplungsschleifen haben. Darüber hinaus muss die Politik deutlich machen, dass Klimaschutzmaßnahmen das Leben der Menschen zum Besseren verändern können, und sie muss Fairness und grüne Politik zusammen- und den Menschen nahe bringen. Durch die Beschleunigung sichtbarer und gezielter Investitionen in die massive Renovierung und Modernisierung von Sozialwohnungen können wir beispielsweise die Energiearmut bekämpfen und lokale Arbeitsplätze schaffen. Durch die Entwicklung von mehr Grünflächen und die Umgestaltung der Mobilitätsinfrastruktur in Städten und Dörfern können wir die Lebensqualität der Menschen erhöhen, die lokale Luftverschmutzung verringern und die Zahl der Verkehrsunfälle reduzieren. Auch wenn es darum geht, das Verbraucherverhalten zu ändern - zum Beispiel weg vom Fahren umweltschädlicher Fahrzeuge - müssen nachhaltige Alternativen zugänglich sein. Es geht um die Neudefinition der öffentlichen Dienstleistungen in einer dekarbonisierten Welt.

Drittens wissen wir, dass die Hälfte der kumulativen Emissionsreduzierung, die erforderlich ist, von Technologien kommen muss, die noch nicht kommerziell nutzbar sind. Wir müssen daher technologische Lösungen und Innovationen finden und sie durch intelligente industriepolitische Maßnahmen ausbauen. Außerdem müssen wir strategische Sektoren identifizieren und sicherstellen, dass sie entwickelt werden können, wodurch neue Arbeitsplätze in verschiedenen neuen Sektoren in ganz Europa entstehen. Lebenslanges Lernen, Umschulung und Höherqualifizierung der Menschen - unabhängig von ihrer derzeitigen beruflichen Position - müssen im Mittelpunkt unserer Wirtschaftspolitik stehen. Doch der Übergang zu einer sauberen Wirtschaft wird kein Spaziergang sein. Sektoren werden umgewälzt werden, und sie werden sich anpassen müssen oder riskieren zu verschwinden. Andere werden entstehen. So ist das bei schöpferischer Zerstörung. Ebenso werden einige Regionen mit größeren Veränderungen konfrontiert sein als andere. Deshalb ist es wichtig, diesen Übergang gut zu bewältigen,

künftige Herausforderungen frühzeitig zu antizipieren und neue Strategien zu entwickeln, die alle lokalen Akteure einbeziehen. Der derzeitige Rahmen für die Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Konjunktur- und Resilienzpläne und ihre Interaktion mit dem Europäischen Semester kann inspirierend sein, sollte aber in etwas Strukturelles und Umfassenderes mit robusten Verfolgungs- und Bewertungsinstrumenten umgewandelt werden. Auf nationaler oder regionaler Ebene könnten Gremien für einen „gerechten Übergang“ - in denen Sozialpartner, Wissenseinrichtungen und lokale und regionale Behörden zusammenkommen - mit einer stärker operativ ausgerichteten Rolle und mit der Ausarbeitung maßgeschneiderter Übergangspläne betraut werden. Darüber hinaus sollte die europäische Dimension, die die verschiedenen nationalen Pläne miteinander verbindet, gestärkt werden, denn die Umgestaltung unseres sozioökonomischen Modells hat auch grenzüberschreitende und geopolitische Auswirkungen. Die EU emittiert nur acht Prozent der weltweiten Emissionen, verbraucht aber viel mehr, indem sie kohlenstoffintensive Produkte aus anderen Ländern importiert. Wenn wir die Messlatte für unsere eigenen Produktionsanlagen höher legen, besteht die Gefahr, dass weitere EU-Produktionen verdrängt werden und Arbeitsplätze in Europa verloren gehen. Deshalb ist der Kohlenstoff-Grenzausgleichsmechanismus, mit dem ein Kohlenstoffpreis für importierte Waren eingeführt werden soll, ein wichtiges Instrument, um Drittländer zur Entwicklung ähnlicher Instrumente zu bewegen und weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, während die Weltwirtschaft dekarbonisiert wird.

Als Nächstes müssen wir über die finanziellen Mittel verfügen, um Investitionen in nachhaltige Infrastrukturen und Produktionsmethoden zu beschleunigen. Dies erfordert weitere Überlegungen darüber, wie der befristete Aufbauplan (NextGenerationEU) in ein langfristigeres Instrument für Übergangsinvestitionen umgewandelt werden kann, das strukturell in die künftigen EU-Haushalte integriert ist. Außerdem müssen Banken entwickelt werden, die strategischer eingesetzt werden können, nach dem Vorbild der laufenden Umwandlung der Europäischen Investitionsbank in eine „Klimabank“. Darüber hinaus sollte das Finanzsystem insgesamt

so umgestaltet werden, dass die Kapitalströme neu auf die Erreichung unserer langfristigen gesellschaftlichen Ziele ausgerichtet werden. Die laufenden Bemühungen im Rahmen der EU-Agenda für nachhaltige Finanzen zur Förderung der Transparenz und zur Erleichterung der Bepreisung von Umweltexternalitäten sollten durch soziale Überlegungen ergänzt werden. Die Zentralbanken und insbesondere die Europäische Zentralbank (EZB) können zu entscheidenden Hebeln werden, indem sie die notwendigen ökologischen und sozialen Veränderungen in ihre Bankenaufsicht, ihre Analyse der Finanzstabilität und ihre Marktaktivitäten integrieren.

Schließlich müssen wir auf unbeabsichtigte Folgen und Überraschungen gefasst sein. Es gibt viele Unbekannte für die Zukunft. Deshalb ist es gut, dass das europäische Klimagesetz Mechanismen vorsieht, um die Fortschritte alle fünf Jahre zu bewerten, zu prüfen, wo wir stehen, und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Darüber hinaus werden überall in Europa einige Gemeinschaften und Einzelpersonen stärker betroffen sein als andere. Um einen fairen Übergang zu erreichen und Probleme besser vorhersehen zu können, müssen wir die Dynamik und die Auswirkungen auf die Menschen sowie die Verteilungseffekte von Politik, Technologien und Marktentwicklungen besser verstehen. Deshalb sind weitere Forschungsarbeiten erforderlich, um die Anfälligkeit von Sektoren, Regionen und bestimmten Gemeinschaften zu bewerten und besser zu verstehen, wie ein sozial gerechter Übergang bewältigt werden kann. Auf EU-Ebene könnte die Europäische Umweltagentur sozioökonomische Fragen stärker einbeziehen und in eine „Übergangsentität“ umgewandelt werden, die über ein klares Mandat und zusätzliche Ressourcen verfügt. Sie könnte zu einer politischen Drehscheibe werden, die das verfügbare Wissen bündelt und den politischen Entscheidungsträgern evidenzbasierte politische Optionen bietet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Klimakrise eindeutig eine Bedrohung darstellt, dass sie aber auch als Chance genutzt werden kann, um ein breites Spektrum von Problemen anzugehen und ein wirklich fortschrittliches und gerechtes sozioökonomisches Modell zu schaffen. Bevor wir das tun können, müssen wir jedoch die Voraussetzungen für seine Umsetzung schaffen.

Sozialpolitik und die ökologische Transformation

Von Georg Fischer

DIE BEZIEHUNG ZWISCHEN SOZIALPOLITIK UND ÖKOLOGISCHER TRANSFORMATION IST EIN BEIDSEITIGER PROZESS

Sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen sind historisch gesehen sowohl eine Reaktion auf große wirtschaftliche Veränderungen als auch häufig eine Form von deren Gestaltung. Angesichts der massiven Veränderungen, die sie mit sich bringen werden, sollte die Entwicklung von Ökologisierungs- und Sozialpolitiken ein bilateraler Prozess sein: Soziale Erwägungen sollten bei der Gestaltung grüner Maßnahmen und Investitionsprogramme mit einbezogen werden.

Die Auswirkungen des Klimawandels sind keineswegs neutral, wenn es um die Verteilung des Wohlstands geht. Diejenigen, die die größten Auswirkungen des Klimawandels in ihrem Alltag spüren werden, sind in der Regel diejenigen, die am wenigsten zur Produktion hoher Kohlendioxidmengen beitragen. Einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen sind stärker von der globalen Erwärmung betroffen als wohlhabendere, und letztere haben auch die Mittel, einige der extremen Auswirkungen des Klimawandels wie Hitzewellen, Überschwemmungen und insbesondere die Luftverschmutzung zu vermeiden oder abzumildern. Ein erfolgreicher ökologischer Übergang wird das Wohlergehen vieler einkommensschwacher Haushalte, Arbeitnehmer und ihrer Familien unmittelbar verbessern.

Außerdem ist zu beachten, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels nicht unbedingt neutral sind, was ihre Auswirkungen auf die Arbeitnehmer oder die Einkommensverteilung angeht.

Die Gesamtauswirkungen des ökologischen Wandels auf die Beschäftigung werden im Allgemeinen als relativ gering eingeschätzt, da die Ökologisierung unserer Volkswirtschaften ein erhebliches Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen birgt (Stadtsanierung, Modernisierung des Verkehrs, Bereitstellung neuer Dienstleistungen). Es versteht sich wahrscheinlich von selbst, dass gut gestaltete Ökologisierungsstrategien ein erhebliches Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen haben. Drei Punkte verdienen unsere Aufmerksamkeit.

Erstens könnten sich die Arbeitsplatzverluste stark auf bestimmte Regionen und Sektoren konzentrieren, so dass eine starke Übergangunterstützung für die betroffenen Gemeinden erforderlich sein wird. Zweitens werden nicht alle neuen „grünen“ Arbeitsplätze gut bezahlt sein oder menschenwürdige Arbeitsbedingungen bieten, während einige der wegfallenden „braunen“ Arbeitsplätze in diesen Bereichen eventuell besser waren. Die Herausforderung besteht also darin, sicherzustellen, dass grüne Arbeitsplätze auch qualitativ hochwertige Arbeitsplätze sind. Drittens werden die meisten Arbeitsplätze an eine kohlenstofffreie Produktionsweise angepasst werden müssen, und die Arbeitsplatzinhaber werden ihre Qualifikationen entsprechend aktualisieren müssen.

Wie wird sich die Anpassung der Wohn-, Energie- und Transportkosten auf die Einkommen auswirken? Es ist eine Tatsache, dass reichere Bevölkerungsgruppen viel mehr Energie verbrauchen und mehr CO₂ produzieren als ärmere Bevölkerungsgruppen, so dass von ihnen erwartet werden kann, dass sie einen erheblichen Teil der Kosten der Transformation tragen. Wenn der Anstieg der Heiz-, Energie- und Verkehrskosten jedoch ungebremst bleibt, werden benachteiligte und einkommensschwache Haushalte, die am wenigsten in der Lage sind, ihre Wohnverhältnisse oder ihre Verkehrsmittel anzupassen, anteilig erheblich stärker belastet werden.

Betrachtet man Europa als Ganzes, so zeigt sich, dass die Ausgangssituation für die grüne Transformation innerhalb des Blocks sehr unterschiedlich ist, was zum Teil auf die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zurückzuführen ist, die durch die Große Rezession entstanden sind und durch die Covid-19-Pandemie wahrscheinlich noch verschärft werden. Der ökologische Umbau Europas

kann nur gemeinsam gelingen, und die Divergenz zwischen den einzelnen Teilen stellt eine große Herausforderung für einen sozial gerechten Übergang dar. Sozialpolitische Maßnahmen zur Unterstützung des ökologischen Übergangs haben sowohl eine mitgliedstaatliche als auch eine EU-weite Dimension.

SOZIALPOLITIK UND ÖKOLOGISCHE TRANSFORMATION

Ein Perspektivenwechsel in der Sozialpolitik ist bereits im Gange. Für Europa spiegelt die Verabschiedung der Europäischen Säule Sozialer Rechte einen solchen Wandel wider, ebenso wie das Konjunkturprogramm von Joe Biden in den Vereinigten Staaten. Anders als in den letzten Jahrzehnten - als die Vorstellung, dass Sozialpolitik ein produktiver Faktor ist, nur von einer recht begrenzten Gruppe von Politikern und Ökonomen vertreten wurde - erwarten viele Menschen heute, dass moderne Sozialpolitik die langfristige Entwicklung durch höhere Beschäftigung positiv beeinflusst und die Produktivität und das Wirtschaftswachstum in Krisensituationen über die Nachfrageseite steigert, nicht zuletzt, weil dies die Einkommensungleichheit verringern wird. Auf diese Weise trägt eine moderne Sozialpolitik zu einer nachhaltigeren und weniger kohlenstoffintensiven Entwicklung bei. Eine moderne Sozialpolitik erfordert ein breites Spektrum an Einkommensunterstützung, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, anpassungsfähigen Arbeitsbeziehungen und Arbeitszeiten, Interventionen im gesamten Lebensverlauf (beginnend mit der frühkindlichen Erziehung und Betreuung), lebenslangem Lernen, bezahltem Urlaub, angemessenem und anpassungsfähigem Ruhestand und Langzeitpflege.

Im Folgenden führe ich einige Beispiele an, die dies verdeutlichen.

- Ex-post-Interventionen bei Arbeitsplatzverlusten werden immer notwendig sein, aber die Regel sollte Antizipation und frühzeitiges Handeln sein, idealerweise als Teil eines umfassenderen Pakets grüner Entwicklung und insbesondere in Sektoren und Regionen, die stark von kohlenstoffintensiven Produktionsweisen abhängen. Der Grundsatz „Beibehaltung, Umschulung und

Wiederbeschäftigung“ sollte die „offene Arbeitslosigkeit“ so weit wie möglich ersetzen und für alle Arbeitnehmer gelten, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, ihrem Geschlecht oder ihrem Alter.

- Die Entwicklung von Qualifikationen im Zusammenhang mit grünen Übergängen muss allen Arbeitnehmern zugänglich sein, da eine Anpassung der Qualifikationen in allen Bereichen und nicht nur in bestimmten Regionen der „alten Industrie“ erforderlich sein wird. Die Ausbildungsprogramme müssen so gestaltet werden, dass sie diejenigen aktiv fördern, die in der Regel die wenigste Ausbildung erhalten: Arbeitslose, Geringqualifizierte, atypische Arbeitnehmer und vor allem benachteiligte Jugendliche. Eine besondere Aufgabe besteht darin, die MINT-Beteiligung von Frauen so weit wie möglich zu steigern.
- Grüne Arbeitsplätze können gute Arbeitsplätze sein, aber sie sind es nicht automatisch. Die Geschichte lehrt uns, wie man Arbeitsplätze in hochwertige Arbeitsplätze umwandelt: Tarifverhandlungen, Arbeitnehmerbeteiligung und berufliche Weiterbildung sind ein Recht für Arbeitnehmer und eine Pflicht für Arbeitgeber. In Anbetracht der geschlechtsspezifischen Beschäftigungsstruktur in den betreffenden Sektoren ist die Mobilisierung von Arbeitnehmerinnen, die sich für bessere Arbeitsbedingungen und Entlohnung einsetzen, von entscheidender Bedeutung. Der Politik steht hier eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung, darunter die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Bereitstellung von Betreuungs- und Ausbildungsinfrastrukturen und die Einführung sozialer und umweltfreundlicher Anforderungen im öffentlichen Auftragswesen.
- Einkommensbeihilfen sind wichtig, um die negativen Verteilungseffekte des grünen Wandels abzumildern, zumal einkommensschwache Gruppen bereits unter der Großen Rezession und der Covid-19-Krise gelitten haben. Während Maßnahmen zur Entschädigung einkommensschwacher Haushalte für steigende Energiekosten ein Element grüner Politik sein können, sollte der Schwerpunkt der Sozialpolitik auf einer angemessenen Einkommensunterstützung und dem Zugang zu grundlegenden

Dienstleistungen im weiteren Sinne liegen. Wir wissen, dass Einkommensunterstützung für Arbeitslose und Geringverdiener in vielen Mitgliedsstaaten unzureichend ist. Wir wissen auch, dass die Unterstützung von Kindern bei der Bekämpfung des sozialen Elends von zentraler Bedeutung ist, so dass Kinder - und insbesondere Kinder in benachteiligten Gemeinschaften - besondere Aufmerksamkeit verdienen. Obwohl sie nicht in den Bereich dieses Kapitels fällt, ist die Steuerpolitik ein wesentlicher Bestandteil eines sozial gerechten Übergangs. Sie muss dafür sorgen, dass die wohlhabende Bevölkerung mit hohem Einkommen einen angemessenen Beitrag leistet.

DIE ROLLE DER EU

Einige Regionen und Länder, die mit den größten ökologischen und sozialen Umwälzungen konfrontiert sind, sind gleichzeitig am schlechtesten darauf vorbereitet, sowohl was ihre Bewältigungskapazitäten als auch ihren finanziellen Spielraum angeht. Da es im Interesse der EU liegt, dass alle erfolgreich sind (andernfalls könnte die Ökologisierung für alle scheitern), muss sie eine Rolle dabei spielen, um die Einführung einer modernen Sozialpolitik in der gesamten Union zu fördern. Die Europäische Säule Sozialer Rechte konzentriert sich auf diese Herausforderungen, und die jüngsten Initiativen, insbesondere der Aktionsplan zur Umsetzung dieser Säule, befassen sich mit mehreren von ihnen: z. B. die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz, die Richtlinie über die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, die Richtlinie über Mindestlöhne und Tarifverhandlungen und, in jüngerer Zeit, der Vorschlag für eine „Kindergarantie“ mit vorgeschlagenen Zielvorgaben für Kinderarmut, die Armutslücke und die Erwachsenenbildung, wobei letztere durch einen Indikator für die Verbreitung von Ausbildungsangeboten für Geringqualifizierte und Arbeitslose untermauert wird. Ein weiterer neuer Indikator (Ziel für nachhaltige Entwicklung) - der Einkommensanteil der untersten vierzig Prozent - wird zeigen, ob die wirtschaftliche Entwicklung diese Bevölkerungsgruppe tatsächlich erreicht hat. Diese EU-Initiativen bieten Orientierung und Mandate für Maßnahmen, wobei sie zu

Recht betonen, dass die EU Maßnahmen der nationalen, regionalen oder sozialen Partner nicht ersetzen kann. Bei der Umsetzung könnte sich herausstellen, dass stärkere soziale Mandate erforderlich sind, um sicherzustellen, dass der grüne Übergang gerecht ist, und diese könnten Teil eines „sozialen Regelwerks“ sein.

Die Frage nach der Rolle der EU hat auch eine andere Dimension. Die EU betont zu Recht die nationale Verantwortung, verlangt aber auch von den Mitgliedstaaten, dass sie bei der Bewältigung des Klimawandels eine qualitativ hochwertige Sozialpolitik auf vergleichbarem Niveau in der gesamten Union betreiben. In der Realität sind die technischen und finanziellen Kapazitäten von Region zu Region und auch im Zeitverlauf sehr unterschiedlich (während tiefer Rezessionen können selbst einige eher reiche Länder vor massiven Schwierigkeiten stehen). Die EU-Hilfe im Rahmen der verschiedenen politischen Koordinierungsprozesse und der EU-Fonds hat ein großes Potenzial, einen sozial gerechten Übergang zu unterstützen, wenn die EU darauf besteht, dass die Mitgliedstaaten diese Mittel auf diese Weise verwenden. Die Reaktion der EU auf die Covid-19-Pandemie ging eindeutig noch einen Schritt weiter: Mit dem Programm SURE (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency – Unterstützung zur Minderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in Notfällen) wurden nationale Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen für Arbeitnehmer in Regionen und Ländern unterstützt, die mit den größten Herausforderungen konfrontiert waren. Nach den Worten der spanischen Finanzministerin Nadia Calviño wurde SURE als „EU-Backstop für die Menschen“ (Calviño 2021) eingesetzt, zusätzlich zu allen Maßnahmen, die einen Backstop für die Finanzmärkte bieten. Könnte die EU diesen 100-Milliarden-„Embryo“ (wiederum in den Worten von Calviño) weiterentwickeln, um die nationalen Arbeitslosenunterstützungssysteme bei der Bereitstellung von Einkommensunterstützung, Beschäftigungsbeihilfen und Schulungen zu unterstützen, wenn Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren (Vandenbroucke *et al.* 2020)?

Ein Vorläufer von SURE war die „Jugendgarantie“ (die vor kurzem verstärkt wurde), die Leitlinien für die Politik und gemeinsam vereinbarte Standards sowie ein messbares Ziel mit einer Finanzierung bei größerem Bedarf kombiniert. Die Unterstützung von

Kindern ist der dritte Bereich, in dem ein Finanzierungsinstrument auf EU-Ebene häufig diskutiert wird. Ein solches Instrument würde die von der derzeitigen Kommission vorgeschlagene Kindergarantie ergänzen. Der verstorbene Tony Atkinson schlug eine EU-Kindergeldregelung vor, um die Kinderarmut zu verringern und die Chancengleichheit in und zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern (Atkinson 2015, Vorschlag 12). Solche Systeme erfordern nicht nur eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten und mit der EU über Standards und Ziele, sondern auch eine Finanzierung. Dies führt zu der Frage, ob zusätzliche Mittel erforderlich sind, die durch neue Formen der Besteuerung auf EU-Ebene aufgebracht werden müssen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ökologische Transformation eine Arbeits- und Sozialpolitik erfordert, die die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt antizipiert, um den Arbeitnehmern in kohlenstoffintensiven Industrien zu helfen und sicherzustellen, dass grüne Arbeitsplätze auch tatsächlich hochwertige Arbeitsplätze sind. Dies erfordert öffentliche Kapazitäten und Ressourcen, um frühzeitig zu handeln und Arbeitsmarktinstitutionen wie Tarifverhandlungen zu stärken. Arbeitnehmer und ihre Familien, einkommensschwache Haushalte und benachteiligte Gemeinschaften benötigen in dieser Zeit des Wandels Zugang zu angemessener Einkommensunterstützung und grundlegenden Dienstleistungen. Sie werden dann in vollem Umfang von der Bekämpfung des Klimawandels profitieren können, was sicherlich in ihrem Interesse ist. Da der Erfolg von Fortschritten in der gesamten Union abhängt, sind EU-weite Fördersysteme zu befürworten, die Leitlinien für Standards und bewährte Verfahren mit Finanzmitteln kombinieren, wo und wann sie am dringendsten benötigt werden.

REFERENZEN

- Atkinson, A. B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calviño, N. 2021. Recovery plans: Spanish and EU perspectives. FEPS Talks, Nr. 74.
- Europäische Kommission. 2019/2020. Employment and social development reviews. Bericht, Europäische Kommission, Brüssel.

- Fischer, G. 2017. Social Europe: the Pillar of Social Rights. In *Structural Reforms for Growth and Cohesion: Lessons and Challenges for CEESE Countries and a Modern Europe*, herausgegeben von E. Nowotny und anderen, S. 32-42. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. 2021. The inequalities–environment nexus: towards a people centered green transition. Bericht, OECD.
- Vandenbroucke, F., Andor, L., Beetsma, R., Burgoon, B., Fischer, G., Kuhn, T., Luigjes, C., und Nicoli, F. 2020. The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment reinsurance. Artikel, VOX/CEPR, London.

Die digitale Transformation: die wichtigsten treibenden Faktoren und sozialen Auswirkungen

Von Justin Nogarede

Der digitale Übergang steht ganz oben auf der politischen Agenda der EU, und die politischen Entscheidungsträger sind bestrebt, ihn zu beschleunigen, zu steuern und zu kontrollieren. Aber von welchen Technologien sprechen wir genau, und wann hat der Übergang begonnen? Mit dem ersten Computer im Jahr 1946? Mit dem Aufstieg des PCs in den 1970er Jahren? Mit der Entwicklung der Internetprotokolle in den frühen 1980er Jahren? Mit dem World Wide Web in den frühen 1990er Jahren? Oder vielleicht mit der Popularisierung des Smartphones? Es ist unmöglich, darauf eine eindeutige Antwort zu geben.

Im weiteren Sinne kann man sich fragen, ob es überhaupt sinnvoll ist, die digitale Transformation isoliert zu betrachten. Die rasche technologische Innovation ist seit der industriellen Revolution ein konstantes Merkmal der westlichen Gesellschaften, und obwohl die digitalen Technologien heute eine wichtige Rolle spielen, sind sie keineswegs die einzige bedeutende Technologiekategorie. Sie stehen beispielsweise in Wechselwirkung mit den Entwicklungen in der Biotechnologie, die für sich genommen sehr einflussreich werden könnten.

Nichtsdestotrotz werden die meisten zustimmen, dass die heutige Massendigitalisierung und Datenerfassung, die nahezu allgegenwärtige Reichweite des Internets und der Smartphones, sowie die Vermittlung sozialer Aktivitäten durch digitale Plattformen ein kombiniertes Phänomen darstellen, über das sich in der Summe sagen lässt, dass es etwas Nützliches ist. Dieses Kapitel wird sich darauf beschränken, die wichtigste treibende Kraft des digitalen Wandels, wie er sich im

Europa der Nachkriegszeit vollzogen hat, und einige seiner wichtigsten sozialen Auswirkungen zu identifizieren.

DER POLITISCHE, SOZIALE UND WIRTSCHAFTLICHE KONTEXT IST WICHTIG

Der verstorbene US-Historiker Melvin Kranzberg hat es in Bezug auf die Technologie immer noch am besten ausgedrückt, als er sagte: „Technologie ist weder gut noch schlecht, noch ist sie neutral“. Damit meinte er, dass Technologie oft „ökologische, soziale und menschliche Folgen hat, die weit über den unmittelbaren Zweck der technischen Geräte und Praktiken selbst hinausgehen, und ein und dieselbe Technologie kann ganz unterschiedliche Ergebnisse haben, wenn sie in verschiedenen Kontexten oder unter verschiedenen Umständen eingeführt wird“.

Dies ist ein wichtiger Punkt, der oft übersehen wird, wenn es um die digitale Transformation geht. In den 1990er Jahren nahmen viele Menschen fälschlicherweise an, dass die dezentrale Gestaltung des Internets zu einer uneingeschränkten Zunahme der menschlichen Freiheit und Demokratie führen würde, und diese Behauptungen wurden zwei Jahrzehnte später während des Arabischen Frühlings wiederholt. Aber die Dinge haben sich anders entwickelt. Der Arabische Frühling wurde weitgehend niedergeschlagen, weil nicht nur Aktivisten die sozialen Medien nutzen konnten, sondern auch die Staatsapparate digitale Technologien einsetzen konnten, um Gegenkräfte zu mobilisieren und die Demonstranten effektiver zu überwachen und zu unterdrücken. Darüber hinaus ist das Internet kein monolithisches Gebilde: Es besteht aus einem Ensemble von Technologien, die je nach den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen sie eingesetzt werden, unterschiedliche Ergebnisse liefern. Das Internet in China sieht ganz anders aus als das in der EU. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Technologien nicht von Natur aus bestimmte soziale Ergebnisse hervorbringen.

Anstatt die oberflächlichen Designwerte digitaler Technologien oder die öffentlichen Behauptungen über sie zu betrachten, lohnt es sich daher, die beteiligten Akteure und den Kontext, in dem sie agieren, zu analysieren. In den Worten von Benjamin Peters: „Die

Geschichte eines Computernetzes ist zunächst die Geschichte der Organisationen, die versucht haben, es aufzubauen - und erst in zweiter Linie eine Erinnerung an unsere kollektiv gescheiterte Romanze mit ihren Designwerten“.

Wenn wir die deterministischen Erklärungen beiseitelassen und uns stattdessen auf die Institutionen konzentrieren, die die digitale Transformation vorantreiben – und auf ihre Ideologien und Interessen –, dann zeichnet sich ein Merkmal deutlich ab: Eine wichtige Triebkraft der digitalen Transformation ist die Dynamik des Kapitalismus selbst.

Dies wird deutlich, wenn wir uns die Geschichte des Internets anschauen. In den unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnten, als die Kriegswirtschaft noch frisch in der Erinnerung der Menschen war, spielte der Staat eine viel prominentere und aktivere Rolle im Wirtschaftsleben und in der Technologieentwicklung. Und tatsächlich wurde das Internet durch eine Kombination aus jahrzehntelangen öffentlichen Investitionen, nichtkommerzieller akademischer Zusammenarbeit und militärischem Engagement (im Kontext des Kalten Krieges) geschaffen. Unter dem Einfluss eines überschwänglichen Glaubens an die Marktkräfte und einer zunehmenden Abneigung gegen staatliche Eingriffe änderte sich dies jedoch in den 1990er Jahren radikal. In jenem Jahrzehnt beschlossen die USA, die gesamte Infrastruktur des Internets zu privatisieren, ohne irgendwelche Regeln oder öffentliche Aufsichtsmechanismen festzulegen. Die EU folgte weitgehend diesem Beispiel, mit Laissez-faire-Regelungen, einem Mangel an öffentlichen Investitionen und einer allgemeinen Ehrerbietung gegenüber Investoren und Unternehmern aus dem Silicon Valley, von denen man hoffte, dass sie die starken wirtschaftlichen Wachstumsraten der 1950er und 1960er Jahre zurückbringen könnten.

DIE SILICON-VALLEY-DENKWEISE

Seit den 1990er Jahren haben die Vorstellungskraft, die Werte und die Art der Infrastrukturentwicklung, die aus Silicon Valley kamen, die digitale Transformation im Westen vorangetrieben. Der Erfolg der US-Firmen wurde durch die weit verbreitete Verfügbarkeit von

billigem Kapital ermöglicht, das nach einem produktiven Ventil suchte, da Investoren große Plattformen wie Amazon, Uber und WeWork durch Milliarden von Dollar an Verlusten hinweg unterstützt haben, manchmal mehr als ein Jahrzehnt lang. Infolgedessen sind andere Geschäftsmodelle und gemeinnützige Alternativen weitgehend ausgelöscht worden. Der Einfluss der Silicon-Valley-Firmen hat einige besondere Merkmale: Das, was als „kalifornische Ideologie“ bezeichnet wird, verbindet einen starken Glauben an die gutartige Macht der digitalen Technologie und des Start-up-Unternehmers mit einer Abneigung gegen staatliche Eingriffe und demokratische Regulierung.

Diese politischen und sozialen Bedingungen haben zu einer spezifischen Art der Technologieentwicklung geführt: eine, die auf schnelle Skalierung in der Hoffnung auf (Monopol-)Gewinne, die Massenüberwachung der Bürger aus kommerziellen Motiven und das Drängen auf technologische Lösungen für alle möglichen komplexen sozialen Probleme setzt. In gewisser Weise erklärt dies den ständigen Hype um digitale Technologien: von sozialen Medien und Blockchains bis hin zu autonomem Fahren und künstlicher Intelligenz. Die optimistischen Vorhersagen scheinen sich nie zu bewahrheiten, aber das scheint keine große Rolle zu spielen. Die öffentlichen Behörden - nicht zuletzt die Europäische Kommission - sind anfällig für diese Art von Marketing, wie ein Blick in das Weißbuch der Kommission über KI vom Februar 2020 zeigt: „KI wird unser Leben verändern, indem sie die Gesundheitsfürsorge verbessert, die Effizienz der Landwirtschaft erhöht, [...] die Sicherheit der Europäerinnen und Europäer steigert und noch auf viele andere Arten und Weisen, die derzeit gar nicht völlig absehbar sind.“

Es ist bedauerlich, dass sowohl die öffentliche Vorstellungskraft als auch die tatsächliche Entwicklung und Kontrolle der digitalen Infrastruktur in so hohem Maße von privaten Akteuren beherrscht werden, die die Zukunft in erster Linie durch die Linse des Profits betrachten. Die digitalen Technologien nehmen im modernen Leben einen zentralen Platz ein: Die Bürgerinnen und Bürger nutzen die digitalen Technologien, um Informationen zu finden, miteinander zu kommunizieren, zu arbeiten und Arbeit zu finden und um Unterhaltung zu suchen. Die Infrastruktur spricht die Menschen jedoch

nur als Verbraucher oder Unternehmer an - öffentliche Werte wie Demokratie, Transparenz, Nachhaltigkeit und Solidarität werden dabei außer Acht gelassen. Dies ist ein Missverhältnis. Derzeit wird dieses Paradigma langsam in Frage gestellt, da das Versagen öffentlicher Infrastrukturen, die nach rein kommerziellen Gesichtspunkten betrieben werden, deutlich wird. Insbesondere die Covid-19-Krise hat die Bedeutung der digitalen Infrastruktur und die Notwendigkeit einer aktiveren Beteiligung der Öffentlichkeit an ihrer Gestaltung und Verwaltung deutlich gemacht. Allerdings wird das Missverhältnis noch lange nicht ausreichend angegangen.

ZUNEHMENDE UNGLEICHHEIT UND DER ZERFALL DER INSTITUTIONEN

Auch wenn es unmöglich ist, alle Auswirkungen des digitalen Wandels, wie er sich in Europa entwickelt hat, zu erfassen, so sind doch zwei allgemeine Trends erkennbar. Erstens haben die digitalen Technologien bestehende Ungleichheiten tendenziell aufgegriffen und verschärft, und zweitens haben sie bestehende Institutionen untergraben, von der Demokratie über den Journalismus bis hin zur sozialen Sicherheit und einer Reihe von Menschenrechten. Betrachten wir die einzelnen Trends nacheinander.

Wie bei technologischen Veränderungen üblich, hat die Ungleichheit zugenommen. Dies kann nicht losgelöst von den bestehenden Trends der Globalisierung, der Finanzialisierung der Volkswirtschaften und der Schwächung der Arbeit gesehen werden, aber die digitalen Technologien haben diese Trends wahrscheinlich erleichtert und beschleunigt und zu einem Multiplikatoreffekt auf die Kapitalrendite beigetragen. Dies wird häufig darauf zurückgeführt, dass Daten ziemlich frei, mühelos und sofort kopiert werden können. Dies ermöglicht es den erfolgreichsten Unternehmen, Software auf einem globalen Markt zu verkaufen, und zwar zu sehr niedrigen Grenzkosten. Auf individueller Ebene bedeutet dies, dass einzelne Entertainer plötzlich ein weltweites Publikum erreichen und entsprechende Gagen verlangen können.

Diese sich vertiefenden Ungleichheiten liegen jedoch nicht nur in den Eigenschaften der Daten begründet, sondern sind auch eine

Folge politischer und wirtschaftlicher Prioritäten. Bei der Analyse der politischen Initiativen der EU fällt auf, dass die Gesetze zur Ausweitung und Stärkung der Rechte an geistigem Eigentum und des globalen Kapitalverkehrs überwiegen. Politische Initiativen zur Stärkung von Wissensgemeinschaften, öffentlichem Eigentum oder Technologien von öffentlichem Interesse sind weitaus weniger ausgeprägt. Infolgedessen scheint die digitale Transformation bisher vor allem großen Organisationen zugutegekommen zu sein: vom globalen Überwachungsapparat, der 2013 von Edward Snowden aufgedeckt wurde, bis hin zu Telekommunikations- und großen Technologieunternehmen wie Apple, Google, Microsoft, Amazon und Facebook.

Der zweite allgemeine Trend ist, dass die digitale Transformation mit einem schwindenden Vertrauen in die institutionellen Säulen der Nachkriegsdemokratien einherging. Historisch gesehen haben neue Kommunikationsformen neue Formen der Politik ermöglicht, und die Behörden haben ein großes Interesse an ihnen. So werden beispielsweise Massenkommunikationsmittel wie das Radio mit dem Aufstieg von Massenparteien, aber bedauerlicherweise auch mit dem Faschismus in Verbindung gebracht. Sie sind stark reguliert, und das zu Recht. Dies war bei den sozialen Medien nicht der Fall, obwohl die Menge an Hassreden und Fehlinformationen, die sie verbreiten, sowie die Art und Weise, wie sie den Journalismus entwürdigen und den öffentlichen Raum zersplittern, ein echtes Problem darstellen. Auf der anderen Seite kann man sich fragen, ob es in einem Umfeld sofortiger und ständiger Kommunikation noch ausreicht, den Einfluss der Bürger auf eine Abstimmung alle vier Jahre zu beschränken.

Ebenso klappt eine immer größere Lücke zwischen den Institutionen des westlichen Wohlfahrtsstaates und den praktischen Gegebenheiten der Arbeitswelt. Digitale Plattformen haben den Trend hin zur Entflechtung von Arbeitsplätzen in immer spezifischere Kleinstaufgaben und zur Zunahme von prekärer und flexibler Arbeit beschleunigt. Gegenwärtig verrichten viele Arbeitnehmer ihre Arbeit über digitale Plattformen und arbeiten faktisch außerhalb des gesetzlichen Schutzes von Mindestlohn, sozialer Sicherheit und Menschenwürde. Jenseits des Arbeitsplatzes stellen die Bürger fest, dass ihre Grundrechte auf Datenschutz, Privatleben und

Gleichbehandlung online praktisch nicht existieren, und Verbraucher und kleine Unternehmen machen die gleiche Erfahrung, wenn sie versuchen, ihre wirtschaftlichen Rechte im Internet durchzusetzen.

Diese Entwicklungen untergraben die Legitimität der Behörden, die eine aktivere Rolle bei der Gestaltung und Verwaltung der digitalen Infrastruktur übernehmen müssen. Im Gefolge der industriellen Revolution haben die westlichen Staaten neue Institutionen geschaffen: vom öffentlichen Bildungswesen über das Gesundheitswesen und den Sozialschutz bis hin zu öffentlichen Bibliotheken, Gewerkschaften und dem allgemeinen Wahlrecht. Diese Geschichte sollte die Behörden inspirieren, wenn sie darüber nachdenken, wie sie in Daten, wichtige digitale Plattformen und Netzinfrastrukturen investieren und diese verwalten sollen.

REFERENZEN

- Kranzberg, M. 1986. Technology and history: Kranzberg's laws. *Technology and Culture* 27, 545-546.
- Peters, B. 2021. A network is not a network. In *Your Computer Is on Fire*, herausgegeben von T. Mullaney, B. Peters, M. Hicks und K. Philip. Cambridge, MA: MIT Press.
- Europäische Kommission. 2020. Weißbuch über künstliche Intelligenz. Ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen. KOM 65, Europäische Kommission.
- Nogarede, J. 2021. Governing online gatekeepers: taking power seriously, Bericht, 15. Januar, FEPS.
- Harrop, A., Murray, K., und Nogarede, J. 2020. Public Services Futures: Welfare States in the Digital Age FEPS/The Fabian Society.
- Nogarede, J. 2020. EU digital policy: time for a holistic approach. Bericht, 10. November, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Nordische Inspiration für das europäische sozioökonomische Modell

Von Britta Thomsen

Die digitale Transformation und der Kampf gegen den Klimawandel stehen seit vielen Jahren ganz oben auf der politischen Agenda der nordischen Länder.

Im Falle Dänemarks ist die derzeitige sozialdemokratische Regierung entschlossen, öffentliche Investitionen zur Förderung der grünen Agenda und des Klimaschutzes einzusetzen, um die Wirtschaft nach der Covid-19-Krise wieder anzukurbeln. Die Regierung hat für ihre Wirtschaftspolitik einen anderen als den Austeritätsansatz, den wir nach den jüngsten Finanzkrisen gesehen haben.

Die Regierung hat eine gute Grundlage für ihre grüne Politik. Nach der Ölkrise von 1973 wurde von Politikern und Nichtregierungsorganisationen eine öffentliche Debatte über den künftigen Energiemix angestoßen, da Dänemark zu diesem Zeitpunkt zu 100 Prozent von Öl abhängig war. Die Debatte führte zu einer starken Anti-Atomkraft-Bewegung in der Bevölkerung, so dass das dänische Parlament 1985 beschloss, die Kernenergie aus der künftigen Energieplanung zu streichen.

Als die Sozialdemokraten unter Premierminister Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001) die Regierung übernahmen, wurden dem Ministerium für Umwelt und Energie sehr umfangreiche Mittel zugewiesen. Der zuständige Minister, Svend Auken, hatte nicht nur eine grüne Agenda, sondern auch den Ehrgeiz, eine führende Stimme in den globalen und europäischen Klimaverhandlungen zu werden. Gleichzeitig gelang es Auken, die Unterstützung der dänischen Gewerkschaften zu gewinnen, weil seine teuren Umwelt- und Energieprojekte viele neue grüne Arbeitsplätze für spezialisierte Arbeitnehmer schufen, während gleichzeitig in vielen Provinzstädten Werften und Stahlwerke geschlossen wurden. Auken sorgte für die Errichtung von

Windkraftanlagen, und das Ministerium setzte sich gemeinsam mit NRO für eine Verhaltensänderung der Bevölkerung ein, indem es die Menschen davon überzeugte, ihren Energieverbrauch zu senken und gleichzeitig Geld zu sparen. Diese Initiative vermittelte vielen Bürgern das Gefühl, sich aktiv an der Energiesparpolitik des Landes zu beteiligen.

Die Unterstützung der Gewerkschaften durch die Verknüpfung von grüner Entwicklung mit der Schaffung von Arbeitsplätzen war eine wichtige Lektion für künftige Politiker. Aus diesem Grund hat es in Dänemark nie einen Versuch gegeben, Bewegungen wie die französischen „Gelbwesten“ zu schaffen.

Dänemark ist seit den 1990er Jahren eine aktive treibende Kraft in der EU-Politik in den Bereichen Umwelt und erneuerbare Energien. Als die EU 2008 ihr erstes verbindliches Ziel für CO₂-Reduzierung und erneuerbare Energien verabschiedete, bestand Dänemark darauf, dass auch das Ziel für Energieeffizienz verbindlich sein sollte. Damals waren die Kommission und das Parlament nicht bereit, zuzustimmen. Aber während der dänischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2012 verabschiedete die EU die erste Richtlinie über ein verbindliches Ziel für die Energieeffizienz, und seitdem sind verbindliche Ziele für die Energieeffizienz Teil der europäischen Umweltpolitik.

Die derzeitige sozialdemokratische Minderheitsregierung Dänemarks unter der Führung von Mette Frederiksen und die sie unterstützenden Parteien haben die Wahl 2019 mit dem Versprechen gewonnen, den Klimawandel zu bekämpfen und den Wohlstand zu erhöhen. Nach der Wahl einigten sich die Parteien darauf, Dänemark zu einem der weltweit führenden Länder in der grünen Transformation zu machen, mit dem Ziel, die CO₂-Emissionen des Landes bis 2030 um 70 Prozent (im Vergleich zu 1990) zu reduzieren.

Dies soll durch nationale Strategien in allen Bereichen der Energienutzung erreicht werden: von Gebäuden über den Verkehr bis hin zu anderen Branchen. Seit der Unterzeichnung des Abkommens sind konkrete Initiativen ergriffen worden. So wurde beispielsweise eine neue Ökosteuerreform in Angriff genommen, die zu einer einheitlichen Besteuerung von CO₂ führen soll. Die Renovierung von Sozialwohnungen ist im Gange. Es wurde ein neues Gesetz

verabschiedet, das es privaten Vermietern nur dann erlaubt, nach einer Renovierung ihrer Immobilie die Miete zu erhöhen, wenn die Renovierung nach ökologischen Prinzipien durchgeführt wurde. Es wurde ein Plan für einen umweltfreundlichen Straßenverkehr angekündigt, mit dem Ziel, eine Million Elektroautos zu haben. Nur eineinhalb Jahre nach der Wahl wurde ein Aktionsplan verabschiedet, und mit den bereits eingeleiteten Initiativen wird das Ziel einer Reduzierung um 46-50% bis 2025 erreicht. Die Regierung ist sich dessen bewusst, dass Investitionen in Forschung und Innovation notwendig sind, damit neue CO₂-sparende Technologien entwickelt und die angestrebte 70-prozentige Reduzierung erreicht werden kann.

Nach dem so genannten dänischen Modell (das die Einbeziehung aller Sozialpartner in die Verhandlungen beinhaltet), wurden in dreizehn verschiedenen Wirtschaftssektoren „Klimapartnerschaften“ eingerichtet, an denen Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und andere Akteure beteiligt sind. Jeder Sektor muss eine Strategie und einen Katalog von Lösungen für seinen spezifischen Bereich vorlegen.

Das Konzept der Klimapartnerschaften wird der EU von Europaabgeordneten verschiedener dänischer Parteien und dem dänischen Energieminister als eine Möglichkeit zur Verbesserung der CO₂-Reduzierung in allen Mitgliedstaaten vorgestellt werden. Eine von der dänischen Denkfabrik Cevea durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass Menschen mit einem niedrigeren Bildungsniveau Investitionen in die Wohlfahrt bevorzugen, selbst wenn dies eine Lockerung der Klimabemühungen bedeutet, während Menschen mit höherem Bildungsniveau verstärkte Klimabemühungen auf Kosten der öffentlichen Wohlfahrt bevorzugen. Die Regierung ist sich darüber im Klaren, dass die grüne Transformation sozial gerecht sein und mit Investitionen in Wohlfahrt und Arbeitsplätze verbunden werden muss.

DIGITALISIERUNG

Als 2004 der erste Schritt zur Digitalisierung des dänischen öffentlichen Sektors unternommen wurde, bestand die Absicht nicht darin, Arbeitsplätze zu schaffen. Im Gegenteil, die Mitte-Rechts-Regierung

von Anders Fogh Rasmussen wollte die Zahl der öffentlichen Bediensteten verringern und den öffentlichen Sektor durch den Einsatz von Technologie sowohl bei der Kommunikation mit den Bürgern als auch bei der Interaktion zwischen den Institutionen effizienter machen. Der öffentliche Sektor durchlief eine lange und herausfordernde Phase der Umwandlung in neue Organisations- und Verwaltungsformen auf der Grundlage der Digitalisierung. Danach waren die Bürger an der Reihe. Seit 2015 können die Bürgerinnen und Bürger nur noch auf digitalem Wege mit dem öffentlichen Sektor kommunizieren. Allerdings waren 20 Prozent der Bevölkerung - vor allem ältere Bürger - zunächst von dem Gesetz ausgenommen, da sie nicht mit Computern umgehen konnten. Nach nur zwei Jahren sank dieser Anteil jedoch auf 10%, was auf die Bemühungen zurückzuführen ist, den Menschen neue IKT-Kenntnisse zu vermitteln. Aber es ist wichtig, dass die Menschen die gleichen Rechte haben, auch wenn sie offline sind.

Die dänischen Bürger haben ein hohes Maß an Vertrauen in den Staat, so dass die Angst vor Überwachung im Zusammenhang mit digitalen persönlichen Daten kein Thema war. Obwohl Lücken in der Sicherheit personenbezogener Daten zutage getreten sind, sehen die Menschen die Vorteile der Digitalisierung als größer an als die damit verbundenen Probleme.

Da Online-Dienste rund um die Uhr zur Verfügung stehen, sind viele Bürger froh, nicht in der Schlange stehen zu müssen und stattdessen von zu Hause aus mit dem öffentlichen Sektor in Kontakt zu treten, sei es in Steuerfragen, in der Schule ihrer Kinder oder bei den Ergebnissen eines Gesundheitstests.

Während der Covid-19-Pandemie sind sich Experten, Politiker und Bürger der vielen Vorteile der digitalen Entwicklung bewusst geworden und haben erkannt, wie Daten Wissen liefern können, das zur Bekämpfung der Krankheit beiträgt. Neue digitale Herausforderungen und Möglichkeiten ergeben sich durch Telearbeit und Heimunterricht, und wir werden nach der Pandemie sicherlich neue Formen der Arbeitsorganisation erleben.

In Dänemark hat die Digitalisierung nicht, wie anfangs angenommen, zu einem Rückgang der Zahl der Beschäftigten im

öffentlichen Dienst geführt, sondern die neuen digitalen Werkzeuge haben dazu geführt, dass sich der Inhalt der Arbeit in vielen Berufen verändert hat.

In Zukunft sollten wir fordern, dass alle Bürgerinnen und Bürger den notwendigen Zugang und ausreichende Fähigkeiten haben, um an der digitalen Transformation teilzunehmen. Wir müssen uns auch viel mehr auf die Datensicherheit konzentrieren und die Rolle der künstlichen Intelligenz im öffentlichen Sektor diskutieren. Wir sollten Transparenz darüber fordern, wie die Algorithmen in Bezug auf Geschlecht, Alter usw. geschrieben werden. Technologie sollte für alle da sein, und sie muss vertrauenswürdig sein!

DIE SOZIALE DIMENSION IN DER EU UND IN DEN NORDISCHEN LÄNDERN

Die nordischen Mitgliedstaaten sind nicht immer glücklich über die soziale Dimension der EU, nicht weil sie befürchten, dass neue Gesetze das Niveau des nordischen Wohlfahrtsstaates senken, sondern weil sie befürchten, dass Initiativen wie Mindestlöhne die Rolle der nationalen Gewerkschaften schwächen, die als bester Beschützer der Arbeitnehmerrechte gelten. Einige Teile der EU-Gesetzgebung im Sozialbereich sind mit der dänischen Sozialpolitik unvereinbar. Der nordische Wohlfahrtsstaat beruht auf universellen Prinzipien: Jeder zahlt für jeden, was hohe Steuern bedeutet. Die Europäische Kommission hat vor kurzem einen Vorschlag vorgelegt, wonach arme Kinder in der Schule eine kostenlose Mahlzeit erhalten sollten, was jedoch gegen die Philosophie der Sozialfürsorge in den nordischen Ländern verstößen würde, die auf Rechten und nicht auf Wohltätigkeit beruht. Eine kostenlose Mahlzeit würde in diesem Zusammenhang die Armen stigmatisieren. Im nordischen System gilt der Grundsatz: Zugang für alle oder für niemanden. Jeder Student erhält ein Stipendium, jeder Rentner erhält unabhängig von anderen Renten eine Grundrente, jeder Schüler hat das Recht auf kostenlose Bildung auf allen Ebenen, und jeder Bürger hat das Recht auf kostenlose Gesundheitsversorgung.

EMPFEHLUNGEN

Die Rolle der Progressiven in Bezug auf die Zukunft Europas sollte darin bestehen, dafür zu sorgen, dass der europäische Green Deal und die digitale Transformation sozial gerecht sind und nicht zu weiteren Ungleichheiten oder Konflikten zwischen Jung und Alt oder zwischen Menschen auf dem Land und in den Großstädten führen.

Die Geschlechterdimension scheint sowohl in der EU als auch in den Strategien der Mitgliedstaaten für den Konjunkturfonds vergessen worden zu sein. In allen europäischen Mitgliedstaaten sind die Arbeitsmärkte in unterschiedlichem Maße nach Geschlechtern getrennt, und sowohl der Energiesektor als auch der digitale Sektor sind von Männern dominiert. Für viele der neu entstehenden Arbeitsplätze werden neue Qualifikationen erforderlich sein, und es muss sichergestellt werden, dass auch Frauen Zugang zu neuen Qualifikationen und einen fairen Anteil an diesen neuen Arbeitsplätzen erhalten.

Den Staat neu erfinden, um intelligentes grünes Wachstum und Wohlstand zu fördern und gleichzeitig den Populismus zu entschärfen

Von Carlota Perez

DER AKTUELLE HISTORISCHE MOMENT

Obwohl es immer riskant ist, historische Parallelen zu ziehen und zu versuchen, wiederkehrende Phänomene zu identifizieren, gibt es deutliche Hinweise darauf, dass technologische Revolutionen in der Vergangenheit dazu geführt haben, dass die Marktwirtschaft Perioden der „schöpferischen Zerstörung“, Blasen, Rezessionen und goldene Zeitalter erlebt hat, und dass letztere auf ein Umdenken in der Wirtschaft und auf das Handeln eines proaktiven Staates zurückzuführen sind.

Nach diesem historischen Muster ist ein Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik und im wirtschaftspolitischen Denken überfällig: Er hätte nach der Finanzkrise von 2008 stattfinden müssen. Bis zum Ausbruch der Pandemie im Jahr 2020 waren die Regierungen in der Austeritätspolitik gefangen, zögerten, in den freien Markt einzugreifen, und überließen es daher dem Finanzsektor und nicht der Produktion, die Richtung der Wirtschaft zu bestimmen, von einer Blase zur nächsten. Die daraus resultierende Ungleichheit wurde schließlich immer klarer, und die Regierungen konnten sie nicht länger ignorieren, und sie konnten auch nicht zulassen, dass die Pandemie ihre Volkswirtschaften verwüstete. Die Parallele zum Zweiten Weltkrieg und zu den proaktiven Staaten, die die Wiederaufbaumühungen nach dem Krieg leiteten, wurde in dem Slogan „Build Back Better“ und in der Aufforderung des Weltwirtschaftsforums zum „Reset“ aufgegriffen.

Der historische Wandel in den späten 1940er Jahren brachte die Entfesselung der Massenproduktion mit sich. Es ist nun an der Zeit, dass der Staat den Rahmen für ein goldenes Zeitalter der Informationsgesellschaft schafft.

WARUM HAT DER POPULISMUS KONJUNKTUR?

Es ist kein Zufall, dass der Populismus an Stärke gewonnen hat, dass sich die politischen Parteien spalten und dass neue Bewegungen entstanden sind. Dies geschah bei jeder technologischen Revolution - in den 1840er, 1890er und 1930er Jahren - nach einem großen finanziellen Zusammenbruch.

Populismus ist ein Alarmsignal. Das System ist für die Mehrheit der Menschen nicht leistungsfähig. Es hat sich sogar zurückentwickelt. „Make America great again“ impliziert, dass das Leben früher besser war. „Rücknahme der Kontrolle über unsere Grenzen“ impliziert, dass wir etwas verloren haben, was wir früher hatten (und wovon jetzt andere profitieren). Die Ablehnung von Einwanderern rührt von der Angst her, den eigenen Raum an „Eindringlinge“ zu verlieren. Viele Menschen haben Angst um ihre Zukunft und glauben, dass es ihren Kindern schlechter gehen wird als ihnen. Der Unmut wächst und populistische Führer reiten auf der daraus resultierenden Welle.

In den 1930er Jahren versprachen Hitler und Stalin eine bessere Zukunft durch ethnischen Nationalismus bzw. Kommunismus. Stattdessen war es die Sozialdemokratie, die durch die Politik des New Deal und des Wohlfahrtsstaates eine bessere Gesellschaft geschaffen hat.

WARUM ES ZEIT FÜR SOZIALDEMOKRATIE IST

Bei der Sozialdemokratie geht es um ein Positivsummenspiel zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, und das ist es, was wir derzeit brauchen. Jetzt ist es an der Zeit, mit einem kreativen, unternehmerisch denkenden Staat, der mit einem dynamischen Privatsektor zusammenarbeitet, und einer aktiv teilnehmenden Gesellschaft, die alle in dieselbe Richtung gehen, mutig die Mitte zu besetzen. Erst

dann gewinnt der Kapitalismus seine Legitimität zurück - wenn der Reichtum der Wenigen wirklich den Vielen zugutekommt.

Erfolg ist möglich, denn sobald eine technologische Revolution im Gange ist und ihre Logik gut verstanden wird (wie es heute bei der Informations- und Kommunikationstechnologie [IKT] der Fall ist), ist es möglich, das Spielfeld in eine Richtung zu kippen, die zu einem optimalen sozialen und wirtschaftlichen Ergebnis führt. Dies erfordert eine Reihe von systemischen Maßnahmen, die Innovation und Investitionen der Unternehmen in einer synergetischen Richtung begünstigen, die zu einer Verbesserung der sozialen Bedingungen führt und gleichzeitig rentabel ist. Es gibt keinen technologischen Determinismus: Dieselbe Revolution der Massenproduktion wurde von Hitler, Stalin und den keynesianischen Demokratien sehr unterschiedlich gestaltet. Etwas Ähnliches kann mit IKT geschehen.

Die sozialdemokratische Politik, die das Wohneigentum in den Vorstädten begünstigte (und auch Innovationen für den Kalten Krieg finanzierte), war verantwortlich für den Nachkriegsboom, für die „Glorreichen Dreißiger“, als gute Gewinne mit guten Löhnen und abnehmender Ungleichheit einhergingen. Ähnliche Zeiten können wieder kommen, aber der Staat muss die Informationsrevolution gestalten, um sie herbeizuführen. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit ist eine naheliegende Weichenstellung.

DIE BEDINGUNGEN UND RISIKEN FÜR EINEN KURSWECHSEL IN EINE GRÜNE RICHTUNG

Das Zeitalter der Informations- und Kommunikationstechnologien IKT hat für große Teile der Bevölkerung in der fortgeschrittenen Welt zwei Schmerzwellen mit sich gebracht. Die erste Welle resultierte aus der Globalisierung der Produktion auf der Suche nach kostengünstigen Arbeitskräften. In der zweiten Welle kam es zu technologischer Arbeitslosigkeit und Dequalifizierung. Diese Entwicklung ist bereits seit den 1980er Jahren im Gange und könnte sich in den kommenden Jahren mit den Fortschritten in der künstlichen Intelligenz und der Robotik noch verstärken. Der Aufstieg des Populismus ist zu einem großen Teil der Zerstörung

von Lebensgrundlagen und Hoffnungen geschuldet, die daraus resultierte.

Covid-19 hat eine dritte Welle von Arbeitsplatzverlusten mit sich gebracht. Die Regierungen dürfen nicht zulassen, dass die grüne Transformation nun eine weitere Welle der Vernichtung von Fachkräften und Arbeitsplätzen mit sich bringt. Die Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels und der begrenzten Ressourcen des Planeten ist eine dringende Aufgabe und gleichzeitig unsere beste Hoffnung auf einen gesunden wirtschaftlichen Aufschwung, der sowohl Arbeitsplätze als auch Wohlstand schafft. Es gibt grüne Vorgehensweisen, die Arbeitsplätze schaffen, und andere, die sie vernichten. Welchen Weg wir wählen, wird einen wichtigen sozialen Unterschied machen.

WIE KÖNNEN SOWOHL ÖKOLOGISCHE ALS AUCH SOZIALE NACHHALTIGKEIT ERREICHT WERDEN?

Es gibt vier Elemente, über die wir nachdenken müssen, wenn wir Wachstum erreichen und aufrechterhalten oder sogar steigern wollen, während wir es gleichzeitig in Richtung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit verändern. Ein neues nachhaltiges Wachstumsmodell muss intelligent (d. h. digital), grün, fair und global sein.

Intelligentes Wachstum bedeutet, dass die IKT dazu beitragen, das Wachstum zu entmaterialisieren, indem Bedürfnisse mit Dienstleistungen statt mit Produkten befriedigt werden - wie dies bei Musik, Filmen und Büchern bereits weitgehend geschehen ist - und so der Energie- und Materialverbrauch verringert wird. Dazu gehört der Einsatz von künstlicher Intelligenz und Robotik, um die Produktivität in bestimmten Wirtschaftszweigen zu steigern und gleichzeitig eine große Zahl von Arbeitsplätzen in den neuen grünen Sektoren zu schaffen. Dies erfordert eine Politik, die eine solche Innovationsrichtung fördert und gleichzeitig die IKT nutzt, um den öffentlichen Sektor zu modernisieren, so dass er ebenso effizient und einfach zu verwenden ist wie einige der Plattformen des privaten Sektors.

Grünes Wachstum bedeutet nicht nur eine Umstellung auf erneuerbare Energien, sondern erfordert auch eine radikale

Abfallverringerung, die Entwicklung von Biowerkstoffen und Biokraftstoffen, eine Kreislaufwirtschaft, nachhaltige Häuser und Mobilität, die Neugestaltung von Städten, langlebige Güter, die in einem Miet- und Wartungsmodell wirklich dauerhaft sind, und so weiter. All diese Veränderungen würden politische Maßnahmen zur Förderung intelligenter grüner Produktionsmethoden und eines umweltfreundlicheren Lebensstils erfordern. Diese sind besonders wichtig, da sie die größte Quelle für neue Arbeitsplätze sind.

Gerechtes Wachstum ist nicht nur eine Frage der Umverteilung, um Ungleichheit im Nachhinein zu überwinden, sondern es geht vielmehr darum, die richtigen Bedingungen zu schaffen, um Chancenunterschiede zu verringern und eine gerechtere Verteilung der Belohnungen im Prozess der Vermögensbildung zu fördern. Ein universelles Grundeinkommen könnte Teil einer solchen „Vorverteilung“ sein. Mehr Gleichheit bedeutet natürlich Geld, aber auch Qualifikation und Bildung. Während in Zeiten der Massenproduktion ein Zuhause das wichtigste Gut zur Sicherung des Lebens war, ist in unserer neuen Wissensgesellschaft die Bildung zum wichtigsten Gut geworden. Die staatliche Unterstützung, die der Förderung von Wohneigentum entspricht, sollte nun auf die Bildung ausgerichtet werden.

Das *globale* Wachstum dient nicht nur humanitären Zielen. Während Asien zur Fabrik der Welt geworden ist, wenn es um die Massenproduktion von Konsumgütern geht, könnte sich Europa zu einem Zentrum für spezialisierte, maßgeschneiderte und nachhaltige Ausrüstungen und Ingenieurleistungen entwickeln und in einer Art Marshall-Plan für die zurückgefallenen Länder eine breite Entwicklungsanstrengung durch Bildung unterstützen. Die sich daraus ergebenden Handelsbeziehungen wären nicht nur für beide Seiten vorteilhaft, sondern würden auch die Einwanderungsströme eindämmen, die für die Entwicklungsländer einen Braindrain und für die Industrieländer ein politisches Problem darstellen. Und schließlich wird eine geordnete Zukunft angesichts der globalisierten Wirtschaft und der neuen Art der grenzüberschreitenden Finanzierung wahrscheinlich supranationale Institutionen mit mehr Macht als die UNO und mit vollständiger Transparenz erfordern.

WAS KANN GETAN WERDEN, UM DAS WACHSTUM IN DIESE RICHTUNGEN ZU LENKEN?

Es liegt auf der Hand, dass die Verwirklichung eines solch komplexen Bündels von miteinander verbundenen Zielen die Entwicklung geeigneter politischer Instrumente erfordert. Wir können uns also glücklich schätzen, dass die Bedrohung durch die Pandemie das Blatt zugunsten einer größeren Rolle des Staates gewendet hat.

Neben einer klar ausgerichteten Regulierung sind einige der wirksamsten Instrumente, die uns zur Verfügung stehen, Pigou-Steuern und Subventionen, die unerwünschte Verhaltensweisen bestrafen (wie im Falle des Zigarettenrauchens) und positive unterstützen (wie im Falle der erneuerbaren Energien). Auf diese Weise würde sich die relative Kostenstruktur für alle in die gleiche Richtung verändern, wodurch sich das Spielfeld so verschiebt, dass Innovationen und Investitionen in die gleiche - gesellschaftlich gewünschte - Richtung gefördert werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung zu verstehen, dass viele unserer derzeitigen Politiken und Institutionen veraltet sind. Sie waren darauf ausgerichtet, die Ausbreitung der vorangegangenen Massenproduktionsrevolution zu fördern, und das taten sie erfolgreich. Die Gestaltung der von der Informationsrevolution eingeschlagenen Richtung wird jedoch erhebliche institutionelle und politische Innovationen erfordern, wobei die IKT auf flexible und wirksame Weise eingesetzt werden müssen. Das bedeutet, dass wir uns eine Mentalität des Wiederaufbaus im Stil der Nachkriegszeit aneignen und die Probleme auf wirklich sozialdemokratische Weise angehen müssen.

Entscheidend ist, dass der Weg zur Ökologisierung der Wirtschaft so gewählt wird, dass in der Anfangsphase die meisten Arbeitsplätze entstehen. Dies wird zum einen die Schmerzen zurechtrücken, die die Globalisierung, die technologische Revolution und Covid-19 verursacht haben, und zum anderen die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger für die Unterstützung des Wandels gewinnen. Ziel wäre es, eine Win-Win-Situation zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern sowie zwischen der Menschheit und dem Planeten zu schaffen.

Es handelt sich dabei ganz sicher um eine vollständige Neugestaltung des Staates in seiner Organisation und seinen Instrumenten. Ein solcher Konsens kann nur erreicht werden, wenn die Mitte neu besetzt wird und eine Politik konzipiert wird, die die verschiedenen Interessen ausgleicht, um die technologische Revolution für ein nachhaltiges globales goldenes Zeitalter mit optimalen sozialen Bedingungen zu nutzen.

REFERENZEN

- Mazzucato, M. 2021. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane/Penguin.
- Palma, J. G. 2020. Behind the seven veils of inequality. *Development and Change* 50(5), 1133-1213.
- Perez, C. 2021. Using the history of technological revolutions to understand the present and shape the future. *The Progressive Post*, 17. Februar.
- Perez, C., and Murray Leach, T. 2018. Smart & green: a new 'European way of life' as the path for growth, jobs and wellbeing. In *Re:Thinking Europe: Positions on Shaping an Idea*, S. 208–223. Rat für Forschung und Technologieentwicklung. Wien: Holzhausen.

Eine Europäische Sozialunion

Von László Andor

In den letzten Jahren wurde die Vision einer Sozialunion von führenden Sozialwissenschaftlern wie Frank Vandenbroucke, Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck und Colin Crouch entwickelt und gefördert. Die Konferenz zur Zukunft Europas sollte dieses Konzept in den Mittelpunkt stellen, nicht zuletzt um sicherzustellen, dass der Aufschwung nach der Covid-19-Pandemie von einem erneuerten Engagement für das europäische Sozialmodell getragen wird.

VON DER ESSL ZU EINER SOZIALEN UNION

Die jüngste Konzeptualisierung der sozialen Dimension der EU fand statt, als die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) diskutiert und schließlich 2017 unterzeichnet wurde. Obwohl die Schaffung der ESSR in erster Linie ein ideologischer Prozess war, hat sie einen großen Schritt nach vorne erzielt, indem sie die Fragen des Wohlfahrtsstaates in das Konzept der europäischen Sozialagenda aufgenommen hat. Der Drei-Kapitel-Ansatz der ESSR - und insbesondere ihr drittes Kapitel - kann mit dem ursprünglichen Konstrukt der späten 1980er Jahre und den nachfolgenden Gesetzgebungszyklen verglichen werden, die Sozialpolitik praktisch mit der Koordinierung im Bereich der Beschäftigung und insbesondere mit der Gesetzgebung im Bereich der Arbeitsbedingungen gleichsetzten. Im Frühjahr 2021 legte die Europäische Kommission einen Aktionsplan zur Umsetzung der ESSR vor, und die portugiesische Ratspräsidentschaft veranstaltete in Porto eine große Konferenz zur Stärkung der sozialen Dimension der EU.

Die Idee, ein „soziales Europa“ aufzubauen, wurde von Kommissionspräsident Jacques Delors (1985-1995) vertreten, der sich nicht nur rhetorisch stark für die soziale Dimension

einsetzte, sondern auch den sozialen Dialog auf die EU-Ebene hob, die Kohäsionspolitik reformierte, um ein Gegengewicht zum Binnenmarkt zu schaffen, und einen Zyklus von Sozialvorschriften einleitete, um einen Wettlauf nach unten zu verhindern. Er handelte ganz im Sinne von Karl Polanyi, der in seinem bahnbrechenden Werk *The Great Transformation* (1944) betonte, dass die Ausweitung der Märkte mit sozialpolitischen Maßnahmen einhergehen muss.

Tabelle 1. Die Säulen einer Sozialen Union.

| Ein EU-Sicherheitsnetz für die nationalen Sicherheitsnetze; Garantien | Strategien für soziale Investitionen als Motor der Kohäsionspolitik | Aufrechterhaltung der Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik |
|--|--|--|
| ... um Divergenz zu verhindern | ... um Konvergenz zu erleichtern | ... um Marginalisierung zu vermeiden |

Das Konzept der Sozialunion stellt jedoch einen qualitativen Sprung gegenüber der EU-Konstruktion dar, in der die Sozialpolitik ein Anhängsel des Hauptteils der wirtschaftlichen Integration und Steuerung ist. Wie Vandenbroucke unterstreicht, „ist eine Europäische Sozialunion kein europäischer Wohlfahrtsstaat: Sie ist eine Union nationaler Wohlfahrtsstaaten mit unterschiedlichen historischen Hinterlassenschaften und Institutionen“. Da jedoch die Funktionsweise der EU und insbesondere ihrer wirtschaftspolitischen Steuerung massive Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsbeziehungen und Sozialsysteme hat, ist ein EU-Sicherheitsnetz für die Sicherheitsnetze der Mitgliedstaaten erforderlich. Es folgt eine kurze Erläuterung der verschiedenen Bestandteile der geplanten Sozialunion.

EIN PARADIGMENWECHSEL HIN ZU SOZIALINVESTITION

Den Sozialinvestitions-Wohlfahrtsstaat in den Mittelpunkt zu stellen, stellt einen Paradigmenwechsel, ja sogar eine Konversion im Bereich der europäischen Sozialpolitik dar. Die klassischen Themen früherer sozialpolitischer Debatten, wie etwa die Entsendung von

Arbeitnehmern, stehen nicht mehr im Mittelpunkt. In den jüngsten Debatten wurden beispielsweise Vorschläge für eine „Kindergarantie“ hervorgehoben, die an die EU-Empfehlungen für Investitionen in Kinder aus dem Jahr 2013 anknüpfen, sowie für Rechtsvorschriften über bezahlten Elternurlaub.

In den nationalen Haushalten machen die Sozialausgaben im weitesten Sinne etwa 40 Prozent der Gesamtausgaben aus. Von dieser Kategorie erhalten die eng definierten Sozialschutzbudgets etwa ein Drittel des Gesamtbetrags. Der EU-Haushalt wird nie in der Lage sein, mit diesen Haushaltselementen zu konkurrieren oder sie zu zentralisieren. Aber die Sozialkomponente des EU-Haushalts kann wichtige Beiträge zu Sozialhilfeprogrammen (über den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen [EHAP]) und zu Sozialinvestitionsprogrammen (über den Europäischen Sozialfonds [ESF] und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen [BJM]) in den Mitgliedstaaten leisten, die auch als Anreize für die Reform der Beschäftigungs- und Sozialpolitik und die Gestaltung wirksamerer Programme vor Ort dienen. Untersuchungen von Maurizio Ferrera haben ergeben, dass ein größerer EU-Haushalt zur Förderung wirtschaftlicher und sozialer Investitionen - zur Unterstützung von Menschen in großer Armut und zur Bereitstellung finanzieller Hilfe für Mitgliedstaaten mit steigender Arbeitslosigkeit - nicht nur in bevölkerungsstarken EU-Ländern (Spanien, Frankreich, Italien, Deutschland, Polen), sondern auch in kleineren Ländern mehrheitlich unterstützt wird.

FESTLEGUNG ANGEMESSENER LÖHNE

Löhne und Lohnfestsetzung sind ein Bereich, in dem die EU keine direkten Zuständigkeiten hat, doch sind diese Fragen auf verschiedene Weise allmählich unter den Einfluss der EU geraten. Die Reaktion der EU auf die Schuldenkrise in der Eurozone führte zu dem Druck, die Lohnfestsetzungsmechanismen zu dezentralisieren. Dies kam zu dem längerfristigen Trend einer sinkenden Lohnquote in einer Reihe von Ländern hinzu. Um solchen negativen Trends entgegenzuwirken, haben die Gewerkschaften 2018 eine Kampagne für ein Europäisches Lohnbündnis gestartet.

Die zentrale Frage ist, wie die Lohnkonvergenz nach oben erleichtert werden kann. Die Idee, in jedem Land eine Lohnuntergrenze auf der Grundlage eines koordinierten Ansatzes für Mindestlöhne auf EU-Ebene zu garantieren, hatte bis 2020 an Boden gewonnen, und eine EU-Gesetzesinitiative war das Ergebnis. Sie stellt nicht nur sicher, dass die Mindestlöhne oberhalb der Armutsgrenze liegen und eine angemessene Entlohnung für die geleistete Arbeit darstellen, sondern fördert auch Tarifverhandlungen in den Mitgliedstaaten. Eine europaweite Komponente für Mindestlohnstrategien (angepasst an die lokalen Lebenshaltungskosten) würde auch dazu beitragen, unlauteren Wettbewerb und Ausbeutung von Arbeitnehmern in den ärmeren Ländern der Union zu verhindern.

ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

In allen bestehenden Währungsunionen gibt es Beispiele für automatische Stabilisatoren. Im Übrigen sind alle Währungsunionen auch Versicherungsunionen, so dass sie selbstverständlich auch die Arbeitslosigkeit abdecken. Ein fairer, regelbasierter und berechenbarer Transfermechanismus auf der Ebene der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) muss auch für die „Überschussländer“ akzeptabel sein, um die gemeinsame Währung wirtschaftlich, sozial und politisch zu stabilisieren. Die Schaffung einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung (oder Rückversicherung) würde auch ein gewisses Maß an Harmonisierung ermöglichen, z. B. die Beseitigung von Anomalien, bei denen die Dauer der Arbeitslosenunterstützung auf 90 Tage begrenzt ist. Einige sind der Ansicht, dass das EU-Instrument SURE (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency - Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage), das 2020 eingeführt wurde, um Arbeitnehmern während der durch die Covid19-Pandemie verursachten Rezession durch Kurzarbeit zu helfen, die Grundlage für ein gemeinsames Arbeitslosigkeitsmodell sein könnte.

Eine grundlegende europäische Arbeitslosenversicherung, die dazu dient, die fiskalischen Kosten der konjunkturellen Arbeitslosigkeit teilweise aufzufangen, ist das wichtigste Beispiel für mögliche automatische Stabilisatoren auf WWU-Ebene. Ein solches

Instrument würde eine direkte Verbindung zwischen der Verringerung der Ungleichgewichte beim BIP-Wachstum und der Unterstützung der unschuldigen Opfer von Rezessionen und Finanzkrisen herstellen. Es würde dazu beitragen, die Gesamtnachfrage während asymmetrischer Konjunkturabschwünge aufrechtzuerhalten, und es würde ein Sicherheitsnetz für die nationalen Sozialsysteme bieten. Es wurden verschiedene Modelle der Arbeitslosenversicherung erforscht. Neben einer echten Arbeitslosenunterstützung wurden auch Rückversicherungsmechanismen in Betracht gezogen. Bei sorgfältiger Planung könnte ein Rückversicherungssystem gut funktionieren und politisch durchsetzbar sein.

SOZIALPOLITIK UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG

Hinsichtlich der Stärkung der sozialen Dimension der wirtschaftspolitischen Steuerung wurde in den letzten zehn Jahren sehr viel Arbeit geleistet, um die sozialpolitische Koordinierung im Herzen der wirtschaftspolitischen Steuerung, d. h. im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters, zu konsolidieren. Zunächst wurde 2010 sichergestellt, dass die Beschäftigungs- und Sozialpolitik in dieser neuen Koordinierungsmethode eine Rolle spielen wird, und anschließend wurden der Anteil und das Gewicht der sozialen Analysen und Empfehlungen schrittweise erhöht. Das Europäische Semester ist jedoch nur ein Anfang: Für bessere soziale Ergebnisse ist es auch wichtig, die Regulierung der Finanzen und die Reform der Globalisierung fortzusetzen und vor allem die Währungsunion neu zu gestalten.

Die WWU wurde in Maastricht als Währungsunion ohne eine Fiskalunion, eine gemeinsame Regulierung des Finanzsektors oder einen Kreditgeber der letzten Instanz ins Leben gerufen. Das gefährliche Potenzial dieser schlecht konzipierten WWU wurde in den späten 1990er Jahren nur teilweise aufgedeckt, während der einzigen Periode in der Geschichte der EU, in der die linke Mitte die europäische Politik und auch den Europäischen Rat dominierte. In dieser Zeit wurde die Lissabon-Strategie eingeführt, die ein europäisches Engagement für ein „soziales Europa“ bekräftigte, aber

darauf abzielte, Abhilfe zu schaffen, ohne den makroökonomischen Rahmen zu überarbeiten.

Die jüngste Finanzkrise hat vor allem deshalb so großen sozialen Schaden angerichtet, weil das derzeitige Modell der Währungsunion in Krisenzeiten auf eine interne Abwertung ausgerichtet ist. Die Fähigkeit der EU-Sozialpolitik, die Fehler der wirtschaftspolitischen Steuerung zu kompensieren, bleibt jedoch begrenzt. Daher muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene weniger Probleme verursacht. Seit 2012 wurden eine Reihe von Reformschritten unternommen (es gibt zwei Säulen der Bankenunion, ein ständiger Europäischer Stabilitätsmechanismus wurde eingeführt, auch wenn er außerhalb des Gemeinschaftsrahmens steht usw.), aber der Reformprozess selbst ist unvollständig. Die Liste der noch ausstehenden Reformen ist lang: von der Schaffung eines Einlagenversicherungssystems und sicherer Vermögenswerte bis hin zur Änderung des Mandats der Europäischen Zentralbank (EZB).

Tabelle 2. Ein Paradigmenwechsel zum sozialen Europa.

| | Delors-Lissabon | Soziale Union |
|------------------|--|--|
| Soziologie | Pakt mit der Arbeiteraristokratie (Val-Duchesse) | Einbeziehung von Randgruppen/gefährdeten Gruppen |
| Richtlinienfokus | Definition der Rechte (1989, 2017) | Ressourcen- und Richtlinienkoordination |
| Arrangement | Soziale offene Methode der Koordinierung | Kohärenz mit der WWU Reform |

DIE NOTWENDIGE POLITISCHE ALLIANZ

Das Konzept der Sozialen Union entspringt einer sozialdemokratischen Vision. Auch die Christdemokraten sind aufgefordert, sich dieser Vision anzuschließen. Dies gilt insbesondere für die treuen Anhänger von Papst Franziskus, der sich unter den zeitgenössischen katholischen Führern durch seine Kampagne für einen integrativen Egalitarismus hervorgetan hat. Die Inspiration des Pontifex sollte dazu beitragen, die Verringerung der materiellen (Einkommens-) Ungleichheit wieder in den Mittelpunkt der sozialen Agenda zu rücken.

Für die europäische Linke sind die Institutionen der EU von zentraler Bedeutung für ihre Ziele und ihre Identität. Sie sind keine Ergänzung. Die Covid-19-Pandemie, mit der Europa seit dem Frühjahr 2020 zu kämpfen hat, ist ein zusätzlicher Grund, sich für mehr europäische Solidarität und größere Sicherheitsnetze einzusetzen. Dies kann ein neues Kapitel in der Geschichte der EU sein - ein Kapitel, das nur dann aufgeschlagen werden kann, wenn die Sozialdemokraten energischer als in der Vergangenheit argumentieren. Gleichzeitig hat dieses neue Kapitel das Potenzial, die Macht der Sozialdemokratie in Europa für die kommenden Generationen zu definieren.

REFERENZEN

- Andor, L. 2018. A timely call for a Social Union. EU Visions, 13. Dezember.
- Crouch, C. 2020. *Social Europe: A Manifesto*. Social Europe Publishing.
- Vandenbroucke, F. Barnard, C., and De Baere, G. (Herausgeber). 2017. *A European Social Union after the Crisis*. Cambridge University Press.

TEIL II

EU-Außenpolitik mit strategischer Autonomie und multilateralem Engagement

Synthese der Debatte

Von Giovanni Grevi

Die von der FEPS-Expertengruppe zur Zukunft Europas geführte Debatte unterstrich den Zusammenhang zwischen dem Handeln der EU nach außen und der Frage nach der Zukunft Europas. Wenn die EU nicht in der Lage ist, die geoökonomischen, geopolitischen und transnationalen Herausforderungen zu bewältigen - und wenn sie nicht entschlossen ist, dies zu tun - wird sie nicht in der Lage sein, die Prioritäten und Erwartungen ihrer Bürger in Bezug auf ihren Wohlstand, ihr Wohlergehen und ihre Sicherheit zu erfüllen. Dies würde wiederum die Legitimität der EU beeinträchtigen und den Zweck und die Logik des gesamten europäischen Projekts in Frage stellen. Es besteht auch ein Zusammenhang zwischen der Zukunft des Multilateralismus auf internationaler Ebene und der Zukunft der EU als einer multilateralen, *sui generis* Institution, die tief integriert ist. Die Erhaltung und Reform der multilateralen Ordnung erfordert eine starke Führungsrolle der EU an der Seite ihrer globalen Partner, aber die Krise des Multilateralismus stellt die Grundsätze in Frage, die den Kern der auf Regeln basierenden europäischen Integration bilden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben daher die Wahl: Sie können einen strategischen und gemeinsamen Ansatz verfolgen, um ihre Interessen und Werte zu fördern, oder sie können den Entscheidungen anderer und den Auswirkungen des multidimensionalen Wettbewerbs zwischen den Großmächten ausgeliefert sein. Ein wirksames außenpolitisches Handeln erfordert eine Vision dessen, wofür die EU steht und was sie auf der internationalen Bühne erreichen will, einschließlich der Mittel zur Erreichung dieser Ziele und einer tragfähigen Strategie zur Abstimmung von Zielen und Mitteln. Aus diesem Grund muss die EU strategischer und autonomer werden. Bei der Förderung der offenen strategischen Autonomie Europas geht es nicht darum, dass Europa seinen Partnern den Rücken kehrt,

einen isolationistischen Weg einschlägt oder seine Verpflichtung zur multilateralen Zusammenarbeit aufkündigt - es geht darum, die Europäer in die Lage zu versetzen, ihre eigenen Ziele zu definieren und ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern, während einseitige Abhängigkeiten vermieden werden. Auf dieser Grundlage sollte die EU stets die Zusammenarbeit mit anderen Ländern anstreben, „mit denen es eine Konvergenz der Inhalte und Ziele gibt.“

WIE SOLLTE DIE LANGFRISTIGE EUROPÄISCHE GLOBALE STRATEGIE AUSSEHEN?

Die EU agiert in einem herausfordernden und noch nie dagewesenen globalen Kontext, der durch eine multipolare Machtverteilung, ein dichtes Netz multilateraler Rahmenwerke und eine zunehmende Zweiteilung der internationalen Ordnung aufgrund der zunehmenden Rivalität zwischen den USA und China gekennzeichnet ist. Die USA bleiben nach den meisten Maßstäben die größte Weltmacht, aber die Machtverhältnisse verschieben sich. China - ein autoritäres politisches System, das tief in die internationalen Wirtschaftsströme integriert ist - ist auf dem besten Weg, die größte Volkswirtschaft der Welt zu werden (in Kaufkraftparitäten ausgedrückt ist es das bereits). Es besteht die eindeutige Gefahr, dass der chinesisch-amerikanische Wettbewerb zum dominierenden Faktor bei der Gestaltung des internationalen Systems wird - und zwar in allen Bereichen der Politik, der Wirtschaft und der Sicherheitspolitik -, was zu einer Zersplitterung der Globalisierung und zu einem neuen Kalten Krieg führen könnte. Die multilaterale Ordnung befindet sich in einem schwierigen und unsicheren Übergang. Die Covid-19-Pandemie hat sowohl die Grenzen und die Zersplitterung multilateraler Reaktionen als auch die Tatsache aufgezeigt, dass eine multilaterale Zusammenarbeit unerlässlich ist, wenn wir transnationale Risiken bewältigen wollen. Da die Großmächte zunehmend gegensätzliche Positionen einnehmen, besteht die Gefahr, dass internationale Organisationen in eine Sackgasse geraten und keine Einigung über neue Regeln zur Ausweitung der globalen Steuerung auf kritische Bereiche der gegenseitigen Abhängigkeit, wie z. B. die digitale Konnektivität, möglich ist. Gleichzeitig gibt es aber auch Beispiele für eine widerstandsfähige

und innovative Regierungsführung, wie etwa im Umgang mit dem Klimawandel. Regionale Organisationen können sich ebenfalls als wichtige Triebkraft für kollektive Maßnahmen erweisen, aber das Tempo und das Ausmaß ihrer Konsolidierung werden wahrscheinlich von Region zu Region unterschiedlich sein.

Die Teilnehmer des Treffens waren der Ansicht, dass das Abdriften in einen neuen Kalten Krieg zwischen den USA und China, der die multilaterale Zusammenarbeit weiter stören würde, den Interessen der EU schaden würde. Um dies zu verhindern und die bipolare Konfrontation einzudämmen, sollte die EU ihre Investitionen in den Multilateralismus durch ein stärkeres Netz von Normen, Regeln, Institutionen und Dialogplattformen erneuern. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Multilateralismus für die EU nicht nur ein Instrument in ihrem Werkzeugkasten für außenpolitisches Handeln ist, sondern ein Ziel an sich. Er ist ein zentrales Element ihrer Identität als internationaler Akteur und politisches Projekt. Es geht darum, die Machtpolitik abzuschwächen und, wo immer möglich, die regelbasierte Zusammenarbeit zur Grammatik der internationalen Angelegenheiten zu erheben.

In einem umkämpften und turbulenten strategischen Umfeld besteht kein Zweifel daran, dass Europa „die Sprache der Macht lernen“ muss, wie der Hohe Vertreter Josep Borrell oft gesagt hat. Die EU sollte jedoch nicht die Nullsummenlogik der Machtpolitik akzeptieren. Während die EU ihre Widerstandsfähigkeit, ihre Fähigkeit, den Zwangspraktiken anderer entgegenzuwirken, und ihre Fähigkeit, Sicherheit zu bieten, stärkt, sollte sie durch Handel, Investitionen, Regeln und demokratische Werte ihre eigene, unverwechselbare Sprache der Macht sprechen. Die EU sollte die Förderung globaler öffentlicher Güter, wie ökologische Nachhaltigkeit und öffentliche Gesundheit, in den Mittelpunkt ihres außenpolitischen Handelns und ihres multilateralen Ansatzes stellen. Diese Agenda würde sowohl dringende globale Herausforderungen ansprechen als auch dazu beitragen, die richtigen Bedingungen für einen Dialog zwischen allen Großmächten in Bereichen von gemeinsamem Interesse zu schaffen, während in anderen Bereichen der Wettbewerb vorherrscht. Dieser Ansatz würde auch der jüngsten Forderung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen nach einem neuen globalen Abkommen zur Bewältigung der Auswirkungen

von Covid-19 auf die sozialen und wirtschaftlichen Systeme weltweit entsprechen. Die Pandemie hat die Ungleichheiten verschärft, Defizite in der Regierungsführung aufgezeigt und die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung gefährdet.

Die Bedeutung, die die Regierung Biden der Erneuerung der Führungsrolle der USA durch multilaterales Engagement und die Zusammenarbeit mit ihren Partnern und Verbündeten beimisst, eröffnet eine große Chance, die transatlantische Partnerschaft voranzubringen. Die Teilnehmer des Treffens stellten fest, dass die EU und die USA Bedenken im Zusammenhang mit Chinas unlauteren Handelspraktiken teilen, darunter auch die Frage der Subventionen, die die Wettbewerbsbedingungen verzerren, und man war sich einig, dass ihr Vorgehen besser koordiniert werden muss. Die Europäische Kommission beabsichtigt, im Sommer 2021 eine neue transatlantische grüne Agenda auf den Weg zu bringen. Außerdem muss der transatlantische Dialog über digitale Themen vertieft werden, von der Regulierung von Big Tech bis hin zu Fragen der Besteuerung von Digitalunternehmen. Es wurde festgestellt, dass sich die EU in diesen und anderen Fragen auf der Grundlage eines klaren Verständnisses ihrer Interessen und Positionen engagieren sollte, die sich nicht immer mit denen der USA decken. Dies würde die Grundlage für eine starke Partnerschaft bilden, die sich auf eine gemeinsame Agenda stützt und gleichzeitig die EU in die Lage versetzt, ihre eigenen Prioritäten festzulegen und zu verfolgen, wenn dies erforderlich ist. Mit anderen Worten: Es besteht kein Widerspruch zwischen dem Streben nach offener strategischer Autonomie und der Förderung der transatlantischen Partnerschaft. In Bezug auf China wurde argumentiert, dass die EU ein Gleichgewicht zwischen Elementen der Zusammenarbeit, wenn möglich, und der Konfrontation, wenn nötig, finden muss. Dies steht im Einklang mit den strategischen Perspektiven, die die Kommission und der Hohe Vertreter Borrell 2019 vorstellten, in denen China als Kooperationspartner, wirtschaftlicher Konkurrent und systemischer Rivale definiert wurde, der alternative Steuerungsmodelle fördert. Die Zusammenarbeit mit China ist notwendig, um globale Herausforderungen wie den Klimawandel und Pandemien zu bewältigen und globale öffentliche Güter bereitzustellen. Aber die EU sollte an

ihren Werten festhalten und sich der Herausforderung stellen, die von den Aktivitäten Chinas ausgeht, die Formen autoritärer Regierungsführung auf internationaler Ebene fördern.

In der Debatte über die verschiedenen zentralen Dimensionen des auswärtigen Handelns der EU wurde die Kluft zwischen der wachsenden Nachfrage nach internationaler Zusammenarbeit und dem schwächelnden Angebot deutlich. Dies hat zu einem ernsthaften Defizit in der globalen Steuerung geführt. Dieses Defizit wird zum Teil durch den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Großmächten verursacht und sicherlich noch verstärkt, was zu einer gespaltenen oder anderweitig fragmentierten globalen Ordnung führen kann, insbesondere im wirtschaftlichen und digitalen Bereich. Ausgehend von dieser realistischen Einschätzung sollte die EU eine proaktive Rolle bei der Gestaltung des grünen und digitalen Wandels in Europa und darüber hinaus sowie bei der Bewahrung einer offenen, regelbasierten und fairen Welthandelsordnung spielen.

Um erfolgreich zu sein, muss die EU auf zwei Ebenen arbeiten. Auf der einen Ebene muss sie ihre eigene Machtbasis stärken, indem sie die Agenden festlegt, die Mittel entwickelt und die Regeln verabschiedet, die erforderlich sind, um dem Wettbewerb standzuhalten und eine wirksame Zusammenarbeit einzugehen. Mit anderen Worten: Die EU braucht sowohl die Ressourcen als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, um die Interdependenz im Einklang mit ihren Interessen und Werten zu steuern. Und auf der anderen Ebene wird die EU gleichzeitig über verschiedene Partnerschaften, Netzwerke und multilaterale Institutionen agieren müssen. Die Mischung wird von den anstehenden Fragen, der Konvergenz mit gleichgesinnten Partnern und der Bedeutung der Einbeziehung verschiedener Akteure für die Bereitstellung von Lösungen und globalen öffentlichen Gütern abhängen.

WIE SOLLTE DIE EU DIE HERAUSFORDERUNGEN IM BEREICH KLIMA UND NACHHALTIGKEIT ANGEHEN?

Auf der Tagung wurde betont, dass die vielfältigen und miteinander verknüpften Auswirkungen des Klimawandels - sei es in

Bezug auf die menschliche Entwicklung, die Ressourcenknappheit, die Gesundheit, die Sicherheit oder den weiteren Verlust der biologischen Vielfalt - eine umfassende Reaktion erfordern, die mit angemessenen Mitteln ausgestattet ist und auf internationaler Zusammenarbeit beruht. An der Schnittstelle zwischen interner und externer Politik kann die Umsetzung des europäischen „Green Deals“ einen wichtigen Beitrag zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen leisten und die Energiewende in Europa und in verschiedenen anderen Regionen unterstützen. Die Technologie wird eine wesentliche Rolle bei der Förderung eines nachhaltigen Wachstums spielen. Dies unterstreicht die Bedeutung sowohl der technologischen Innovation als auch des Technologietransfers, wenn diese benötigt werden, um die EU-Partner bei der Bewältigung des Klimawandels und der Umstellung auf einen saubereren Energiemix zu unterstützen. Dazu sind umfangreiche Investitionen erforderlich, die durch innovative Finanzierungsmodelle sowohl aus öffentlichen als auch aus privaten Mitteln bestritten werden, sowie angemessene Anreize, z. B. die Festlegung eines angemessenen Preises für CO₂ Emissionen¹. Die EU sollte auch die weitreichenden geökonomischen Auswirkungen der Energiewende antizipieren und angehen. Mit der Zeit werden sich dadurch neue Möglichkeiten für die Länder ergeben, die in der Lage sind, erneuerbare Energiequellen wie Wind und Sonne zu nutzen, aber sie werden sich negativ auf die Einkommen der Länder auswirken, die unverhältnismäßig stark von den Einnahmen aus dem Export fossiler Brennstoffe abhängig sind.

Es wurde festgestellt, dass die Politik und die Normen der EU in vielerlei Hinsicht bereits einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung der Klimapolitik in Drittländern und auf multilateraler Ebene leisten. Durch Marktregulierung integriert die EU-Klauseln und Anforderungen zur ökologischen Nachhaltigkeit in Handelsabkommen und könnte diese weiter ausbauen, indem sie sich stärker auf die Umsetzung konzentriert. Die EU war der erste Akteur, der ein Emissionshandelssystem entwickelt hat, das als nützliches Vorbild für die Gestaltung ähnlicher Systeme in anderen Ländern und für Fortschritte auf dem Weg zu einem internationalen

Kohlenstoffmarkt gedient hat. Die EU ist auch innovativ, indem sie eine Taxonomie für nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten einführt und an einem Standard für „grüne Anleihen“ arbeitet, um den Marktteilnehmern Klarheit zu verschaffen und nachhaltige Investitionen zu fördern. Die Ausgestaltung des geplanten EU-Grenzausgleichsmechanismus, der die Verlagerung von CO₂-Emissionen verhindern soll, indem der Kohlenstoffgehalt von Produkten, die aus Ländern mit weniger strengen Umweltvorschriften importiert werden, bepreist wird, ist ein weiterer wichtiger aber auch heikler Aspekt der EU-Außenpolitik. Die Frage ist, wie ein Mechanismus entwickelt werden kann, der sowohl die Klimaziele der EU fördert als auch gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt bewahrt und gleichzeitig den Bedenken der EU-Partner Rechnung trägt, die die Maßnahme als protektionistisch empfinden, und so Störungen des Handels verhindert.

Die Einführung oder Umsetzung massiver Konjunkturprogramme in den meisten großen Volkswirtschaften im Laufe des Jahres 2021 bietet eine wichtige Gelegenheit, angemessene Investitionen zur Förderung der Energiewende und der grünen Wirtschaft freizusetzen. Die Einigungen über den Mehrjahreshaushalt der EU und NextGenerationEU haben entscheidend dazu beigetragen, den Europäischen Green Deal auf eine solide Grundlage zu stellen. Es wurde festgestellt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten auf multilateraler Ebene durch die Abfolge der Gipfeltreffen im Jahr 2021 mehrere Ansatzpunkte haben, um ihre Umweltagenda voranzubringen, die globale Umweltpolitik zu stärken und sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beiträgt. Präsident Biden hat angekündigt, dass er im April ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zum Thema Klima ausrichten wird; die UN-Konferenz zur biologischen Vielfalt wird im Mai in China stattfinden; die G7- und G20-Gipfel werden im Juni bzw. Oktober folgen; und im November wird die UN-Klimakonferenz (COP26) stattfinden. Gleichzeitig muss die EU bilaterale Partnerschaften mit wichtigen Akteuren vorantreiben, indem sie beispielsweise auf dem Vorschlag der Europäischen Kommission aufbaut, in den kommenden Monaten eine umfassende transatlantische grüne Agenda aufzustellen.

WELCHEN ANSATZ SOLLTE DIE EU FÜR DEN HANDEL UND DIE GLOBALE WIRTSCHAFTSPOLITIK VERFOLGEN?

Die Teilnehmer des Treffens betonten, dass die EU weiterhin in eine offene und regelbasierte internationale Handelsordnung investieren sollte. Das bedeutet, dass wir mit unseren Partnern zusammenarbeiten müssen, um die Welthandelsorganisation (WTO) zu reformieren und ihre Agenda zu modernisieren, damit strittige Fragen wie handelsverzerrende Subventionen angegangen werden können. Die Arbeit im Rahmen der WTO schließt nicht aus, plurilaterale Koalitionen zu fördern und das Netz der bilateralen Freihandelsabkommen der EU zu erweitern. Dies sind wichtige Vektoren der Zusammenarbeit, die das multilaterale Engagement ergänzen und zur Stärkung und Verbreitung von Sozial- und Umweltstandards für fairen und nachhaltigen Handel beitragen können. Eine robuste Handelspolitik muss auch den Prioritäten der EU-Bürger gerecht werden, die Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen von Handel und Globalisierung auf Ungleichheit und Wohlfahrt erwarten.

Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der europäischen Lieferketten ist eine weitere zentrale Herausforderung, die im Schnittpunkt mehrerer politischer Agenden der EU liegt: Handel, Innovation, Klima, Gesundheit und Sicherheit. Um die Energiewende in Europa voranzutreiben und Europas Führungsrolle im Bereich der grünen Technologien sowie seine technologische Souveränität im Allgemeinen zu stärken, ist ein verlässlicher Zugang zu kritischen Rohstoffen erforderlich, die in strategischen Industriesektoren wie der Elektronikindustrie, den erneuerbaren Energien, der Automobilindustrie, der Luft- und Raumfahrt und der Verteidigungsindustrie verwendet werden. Die Gewinnung vieler dieser Rohstoffe konzentriert sich auf einige wenige Länder, was Fragen hinsichtlich einer möglichen Unterbrechung der Versorgung und der Manipulation der gegenseitigen Abhängigkeit zu geopolitischen Zwecken aufwirft. Die EU wird einen gezielteren Ansatz verfolgen müssen, um die Interdependenz zu bewältigen und ihre Anfälligkeit für externe Abhängigkeiten zu verringern, z.

B. durch Nearshoring und Diversifizierung ihrer Lieferketten und durch den Aufbau von Vorräten an kritischen Gütern.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die EU nicht nur eine proaktive Haltung zum Handel einnehmen, sondern sich auch auf das Entstehen eines multipolaren Währungssystems auf der globalen Bühne vorbereiten sollte. In diesem Zusammenhang wird die Stärkung der internationalen Rolle des Euro nicht nur zu mehr Vorhersehbarkeit für die Bürger und Unternehmen in der EU führen, sondern auch zur internationalen Finanzstabilität beitragen und die Anfälligkeit der EU für finanzielle Druckmittel, beispielsweise durch Sekundärsanktionen, verringern. Die Stärkung des Euro als globale Währung erfordert unter anderem die Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion, die Emission gemeinsamer sicherer Euro-Anlagen (wie im NextGenerationEU vorgesehen) und die Einrichtung von Swap-Linien zwischen der Europäischen Zentralbank und anderen Zentralbanken. Die Teilnehmer des Treffens betrachteten schließlich den Euro, die Handelsmacht der EU und die Fähigkeit Europas zur technologischen Innovation als die wichtigsten Quellen für den Einfluss der EU auf internationaler Ebene.

WIE SOLLTE DIE EU-AGENDA ZUR GESTALTUNG DER DIGITALEN REVOLUTION AUSSEHEN?

Die laufende technologische Revolution hat tiefgreifende Auswirkungen auf internationale Angelegenheiten, Politik und Gesellschaft.

Erstens wurde betont, dass die Produktion und Kontrolle neuer Technologien das internationale Kräfteverhältnis verändert. Technologische Führerschaft kann als Quelle weicher und harter Macht genutzt werden - als Anziehungs- oder als Zwangselement für andere -, während die digitale Konnektivität Grenzen überschreitet und die traditionelle Verbindung zwischen Souveränität und Territorium aufbricht. Dies bringt auch neue Sicherheitsbedrohungen im Cyberspace mit sich und rückt neue Prioritäten in den Vordergrund, wie etwa die Sicherung von Daten.

Zweitens werden die neuen Technologien große Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der verschiedenen Länder und Regionen haben, und Europa hinkt derzeit hinterher. Alle heutigen

Top-Internet- und Digitalunternehmen sind entweder amerikanisch oder chinesisch, während die USA und China auch bei der Verteilung großer Start-ups (so genannter Einhörner) in Schlüsselbereichen wie künstliche Intelligenz, fortschrittliche Robotik, Cloud Computing und Geolokalisierung weit vorne liegen. Dies ist für Europa besonders folgenreich, da die dominierenden Technologieunternehmen auch diejenigen sind, die das meiste Produktivitätswachstum generieren, was ihre Wettbewerbsfähigkeit steigert, potenzielle Herausforderer verdrängt und zu oligopolistischen oder monopolistischen Märkten führt. Drittens wurde argumentiert, dass die Verbreitung digitaler Technologien auch neue Herausforderungen für Demokratie und Menschenrechte mit sich bringt. Dies betrifft zum Beispiel das Recht auf wahrheitsgemäße Informationen, das für eine solide demokratische Politik unerlässlich ist und durch das Verhalten von Social-Media-Plattformen beeinträchtigt wird, die sich weigern, die Verantwortung für die von ihnen verbreiteten Inhalte zu übernehmen. Die Überschneidung von Big Data, Überwachungstechniken und Fortschritten in der Verhaltenswissenschaft eröffnet Regierungen und anderen Akteuren mehr Möglichkeiten, das Verhalten der Menschen zu kontrollieren und zu manipulieren und die Handlungsfähigkeit des Einzelnen zu beeinträchtigen, die eine weitere Säule der liberalen Demokratie darstellt.

Europas Leistung an der Spitze der technologischen Innovation wird von entscheidender Bedeutung sein, wenn es von einer reaktiven zu einer proaktiven Denkweise übergehen will - vom Empfänger von Technologien, die anderswo entwickelt werden, zur Gestaltung von Europas eigener digitaler Zukunft. Angesichts der Absicht Chinas, die soziale Überwachung zu verstärken, und angesichts der Tatsache, dass sich die USA auf die Gewinnung von Marktanteilen konzentrieren und bei der Regulierung von Big Tech zurückhaltend sind, wurde argumentiert, dass die EU ihre Vision für eine digitale Wirtschaft und Gesellschaft definieren und umsetzen muss - eine Vision, die darauf ausgerichtet ist, öffentliche Güter in Europa und auf der globalen Bühne bereitzustellen. Jüngste politische Vorschläge wie das Gesetz über digitale Dienste und das Gesetz über digitale Märkte gehen in die richtige Richtung, aber es ist ein grundlegender Wandel erforderlich. Insbesondere muss die EU dafür sorgen, dass

ihr Konjunkturprogramm angemessene Mittel für transnationale Forschungs- und Innovationsprojekte bereitstellt und bündelt.

Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der strategischen Autonomie Europas in diesem Bereich erfordert die Sicherung digitaler Wertschöpfungsketten und die Erweiterung der europäischen Wissens- und Kompetenzbasis, einschließlich der Anwerbung von Talenten aus dem Ausland. Die Einführung eines digitalen Euro würde die Digitalisierung der europäischen Wirtschaft unterstützen und gleichzeitig ihre Widerstandsfähigkeit erhöhen. Die Vollendung des digitalen Binnenmarkts und die Schaffung europäischer Räume für den Datenaustausch sind weitere wichtige Schritte. Diese Maßnahmen allein werden jedoch nicht ausreichen, da der EU-Markt ohnehin zu klein wäre. Eine Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern wie Japan, der Republik Korea und Kanada ist erforderlich. Dies sollte Teil einer umfassenderen Partnerschaftsstrategie sein, die jene Länder einbezieht, die die Normen und Werte der EU im digitalen Bereich teilen. Die EU sollte auch einen strategischen Dialog über Technologie und Innovation mit den USA aufnehmen, nicht zuletzt, um die Unterschiede zwischen ihren jeweiligen Ansätzen zu beseitigen. Die EU und ihre gleichgesinnten Partner sollten ein „Schengen für Daten“ einrichten, das einen freien Datenverkehr nach angemessenen Regeln ermöglicht. Darüber hinaus sollten sie im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen einen Rahmen für die globale digitale Steuerung entwickeln, ein gemeinsames Konzept für den hart umkämpften Bereich der Normung erarbeiten und digitale Technologien für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter wie die Erdbeobachtung zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit nutzen. Die EU sollte auch die digitale Transformation in den Mittelpunkt ihrer Partnerschaft mit Afrika stellen und dabei den Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit und Gesundheitsfragen legen.

WIE DIE EU-VERTEIDIGUNGSAGENDA VORANGEBRACHT WERDEN KANN

Angesichts des Konflikts in der Ukraine und der Destabilisierung der östlichen und südlichen Nachbarländer der EU im letzten Jahrzehnt

sind Verteidigungsfragen auf der Prioritätenliste der EU nach oben gerückt. In der Globalen Strategie der EU von 2016 werden die Europäer aufgefordert, mehr Verantwortung für ihre Sicherheit zu übernehmen, was ein angemessenes Maß an Ehrgeiz und strategischer Autonomie sowie eine verstärkte Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen erfordert. Verteidigung und Sicherheit gehören zu den dynamischsten Bereichen bei der Umsetzung der globalen EU-Strategie, wobei eine Reihe neuer Vereinbarungen die kooperativen Bemühungen um die Entwicklung militärischer Fähigkeiten und stärkerer operativer Kapazitäten einrahmen und unterstützen. Zu diesen Vereinbarungen gehören die so genannte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung und der Europäische Verteidigungsfonds. Der laufende Strategiekompass-Prozess soll auf der Ende 2020 abgeschlossenen gemeinsamen Analyse der Bedrohungen, denen die EU ausgesetzt ist, aufbauen und klare Ziele für die EU-Verteidigungspolitik in den Bereichen Krisenmanagement, Widerstandsfähigkeit, Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften vorgeben.

Die Stärkung der Kohärenz der kürzlich geschaffenen kooperativen Verteidigungsvereinbarungen und die Bekräftigung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Kräfte in Verteidigungsfragen zu bündeln, sind notwendige Schritte, um den bisher begrenzten Output der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU zu verbessern, sei es in Bezug auf Fähigkeiten oder Aktivitäten. Fortschritte sind erforderlich, um seit langem bestehende Fähigkeitslücken zu schließen, die EU-Mitgliedstaaten für die Bewältigung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen (z. B. durch neue Technologien) zu rüsten und integrierte multinationale Streitkräftepakete für einen schnellen Einsatz zu schaffen. Der Schutz der globalen Gemeinschaftsgüter - Weltraum, Cyberspace und Ozeane - ist eine zunehmend wichtige Dimension der Verteidigungsagenda, die eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Kommission erfordert. In diesem Zusammenhang sollte die spezifische Rolle des Militärs im Rahmen eines viel umfassenderen Ansatzes, der das gesamte Instrumentarium und die Regelungsbefugnis der EU nutzt, klar definiert werden.

Es wurde festgestellt, dass der zwischenstaatliche Entscheidungsfindungsprozess, der die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU bestimmt, und das damit verbundene Erfordernis einstimmiger Beschlüsse die Fähigkeiten des Blocks in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung beeinträchtigt. Hinzu kommt, dass die Zuständigkeit für Verteidigungsfragen in der institutionellen Architektur der EU zersplittert ist. Zwar würde die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen in diesem Bereich die Entscheidungsfindung zweifellos beschleunigen, doch würde dies eine Änderung der Vertragsbestimmungen erfordern, und es ist höchst unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten dem zustimmen würden. Auf dem Treffen wurden jedoch auch Vorschläge gemacht, die keine Vertragsänderung erfordern, aber sowohl die institutionelle Dimension der EU-Verteidigungspolitik als auch die Handlungsfähigkeit Europas stärken würden.

Zum einen sollten die Mitgliedstaaten beschließen, einen Rat der Verteidigungsminister einzurichten, anstatt wie bisher informelle Treffen der Verteidigungsminister abzuhalten. Dies würde die Sichtbarkeit der Verteidigung im institutionellen Rahmen der EU als eigenständigen Politikbereich erhöhen, der regelmäßig in hochrangigen politischen Diskussionen behandelt wird, und die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO erleichtern.

Zum anderen sollte das Verfahren zur Planung von Militäroperationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) reformiert werden, damit in Krisenzeiten schneller Entscheidungen getroffen werden können. Insbesondere sollte die militärische Planungs- und Durchführungsfähigkeit gestärkt und mit der Durchführung von Vorausplanungen auf der Grundlage allgemeiner Szenarien beauftragt werden, wobei die anschließenden Einsatzpläne dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee vorgelegt werden, um eine Grundlage für rasche Entscheidungen zu schaffen, sollten die Szenarien eintreten. In diesem Zusammenhang wurde argumentiert, dass auch die Kommandostruktur der GSVP-Militäroperationen gestärkt werden sollte, indem ihre operative Führung dem Leiter des EU-Militärstabs übertragen wird.

WELCHE PRIORITÄTEN LIEGEN VOR UNS?

Die EU muss dem unsichereren und wettbewerbsintensiveren strategischen Umfeld, in dem sie sich befindet, mit einem starken Zielbewusstsein und klaren Prioritäten begegnen, an denen sie ihr außenpolitisches Handeln ausrichtet. Die Teilnehmer des Treffens waren der Meinung, dass die Kernbotschaft der EU-Außenpolitik und des außenpolitischen Handelns auf die Förderung und Bereitstellung globaler öffentlicher Güter durch regelbasierte Zusammenarbeit ausgerichtet sein sollte. Drei grundlegende Anforderungen wurden hervorgehoben, um den Block in die Lage zu versetzen, seine Interessen und Werte in der Welt zu verteidigen und zu fördern.

Erstens muss die EU ihren eigenen politischen Zusammenhalt, ihre institutionellen Strukturen, ihre Instrumente und ihre Fähigkeiten als Grundlage für wirksames außenpolitisches Handeln stärken. Mit anderen Worten: Europa braucht eine stärkere Machtbasis zu Hause, wenn es sein Gewicht in der Welt geltend machen will. Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gezeigt, dass die Förderung der internationalen Zusammenarbeit für die Bewältigung grenzüberschreitender Gesundheitsprobleme unerlässlich ist. Sie hat aber auch gezeigt, dass die EU ihre Kapazitäten zur Herstellung und Verteilung von medizinischer Ausrüstung und Impfstoffen verbessern muss, wenn sie im In- und Ausland wirksam sein will. Man war der Ansicht, dass die drei wichtigsten Quellen der Macht der EU der Binnenmarkt, der die Regulierungsmacht und die Handelspolitik Europas untermauert, die technologische Innovation und der Euro sind. Unter den verschiedenen Maßnahmen zur Stärkung des außenpolitischen Handelns der EU wurde die Stärkung der internationalen Rolle des Euro als besonders wichtig erachtet, um sowohl die Widerstandsfähigkeit des Blocks als auch die globale Finanzstabilität zu verbessern.

Zweitens bedeutet die Stärkung der internen Säulen des außenpolitischen Einflusses der EU auch eine Verbesserung der Effizienz der EU-Entscheidungsfindung durch Nutzung aller Möglichkeiten, die die Verträge bieten. Dazu gehört insbesondere die Anwendung der so genannten *Passerelle-Klausel*, um die Anwendung der qualifizierten Mehrheit auf einige wichtige Bereiche des

auswärtigen Handelns der EU auszuweiten, wie von der Kommission vorgeschlagen. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass bei Bedarf eine Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens der EU in Betracht gezogen werden sollte, z. B. die Ausweitung der EU-Kompetenzen in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Klima und Digitalpolitik sowie die Zusammenlegung von EU- und nationalen Ressourcen auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips.

Drittens ist die Erfüllung der Anliegen und Erwartungen der Bürger eine notwendige Voraussetzung für die Legitimität, Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der EU-Außenpolitik und des außenpolitischen Handelns. Es ist notwendig, die Prioritäten der Bürger voll in die Gestaltung der Außenpolitik einzubeziehen und die Kosten und den Nutzen der entsprechenden Maßnahmen für den Wohlstand, das Wohlergehen und die Sicherheit der Europäer sorgfältig zu bewerten. Es wurde betont, dass die Konferenz zur Zukunft Europas eine wichtige Gelegenheit bietet, die Bürger in eine gründliche Debatte über die Prioritäten des auswärtigen Handelns der EU und darüber, wie diese erreicht werden können, einzubeziehen. Diese Debatte sollte sich unter anderem mit der engen Verbindung zwischen internen und externen Politikbereichen befassen, z. B. in den Bereichen Handel, Umwelt, digitale Angelegenheiten sowie Sicherheit und Verteidigung. Die Entscheidungen, die im Inland getroffen werden, haben Auswirkungen auf das Ausland, und die Kräfte, die das strategische Umfeld Europas prägen, haben weitreichende Auswirkungen auf den Wohlstand, den Zusammenhalt und die Sicherheit der EU selbst.

Bestrebungen: für ein außenpolitisches Handeln der EU mit strategischer Autonomie und multilateralem Engagement

Von Barbara Roggeveen

Zu Beginn dieses Jahres besuchte der Hohe Vertreter Josep Borrell Moskau. Es wurde eine kontroverse Reise. Während eines Treffens mit dem russischen Außenminister Sergej Lawrow bezeichnete Borrells Gastgeber die EU als „unzuverlässigen Partner“, verurteilte die EU-Sanktionen gegen Russland wegen der Annexion der Krim und beschuldigte die EU-Führung der Lüge über die Vergiftung von Alexej Nawalny.

Anstatt über das „Sollen“ und „Müssen“ von Borrells Reaktion auf diese provokativen Äußerungen zu diskutieren, erwähne ich die Moskau-Reise lediglich, um zwei systemische Schwächen im außenpolitischen Handeln der EU hervorzuheben: erstens den fehlenden Konsens über die strategischen Ambitionen des Blocks und zweitens den zweigleisigen Ansatz der EU, mit dem Europa versucht, sowohl normative Konditionalität als auch pragmatisches Engagement in seiner Interaktion mit „rivalisierenden“ Akteuren im internationalen Raum zu verfolgen. Diese kurze Analyse zeigt eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie wir diese Hindernisse im außenpolitischen Handeln der EU überwinden können.

Um die erste Schwäche zu überwinden, muss sich die EU mit dem Konzept der strategischen Autonomie auseinandersetzen - ein Thema, das in europäischen Politikkreisen breit diskutiert wird. Wenn die EU ein globaler Akteur im Bereich der Außenpolitik werden will, muss sie ihre Beziehungen zu ihren wichtigsten Partnern selbst in die Hand nehmen. Das ist leichter gesagt als getan, da die EU ihren derzeitigen Einfluss aus Handel und Marktzugang

bezieht und nicht durch eine starke politische oder militärische Position gegenüber ihren Partnern in der internationalen Sphäre.

Hinzu kommt, dass in den aktuellen Debatten über strategische Autonomie, die sich auf die Außenbeziehungen der EU konzentrieren, ein introspektiver Dialog fehlt. Der jüngste Besuch Borrells in Moskau zeigt, dass die strategischen Ambitionen der EU eine leere Hülle sind, wenn die innere Dynamik Europas kein entschlossenes Handeln im Namen des gesamten Blocks zulässt. Wenn die EU also ein ernsthaftes Maß an autonomer Entscheidungsfindung erreichen will, muss sie zunächst einen Konsens zwischen ihren Mitgliedstaaten erreichen. Dies wird kein leichtes Unterfangen sein, da die Mitgliedstaaten sich auf die Ziele und Instrumente der strategischen Autonomie sowie auf die politische Bereitschaft zu deren Einsatz einigen müssen.

Um die zweite Schwäche zu überwinden, muss die EU ihren zweigleisigen Ansatz gegenüber „rivalisierenden“ Akteuren wie China und der Russischen Föderation überdenken. Gegenwärtig versucht die EU, pragmatisches Engagement mit normativer Konditionalität in ihren Interaktionen mit diesen sogenannten systemischen Rivalen zu kombinieren. Dieser zweigleisige Ansatz kann nur dann erfolgreich sein, wenn die normativen Forderungen der EU mit dem faktischen politischen und wirtschaftlichen Einfluss, den sie auf diese Akteure ausübt, übereinstimmen - das heißt, wenn die EU in der Lage ist, die von ihr aufgestellten normativen Forderungen auch durchzusetzen.

Um den zweigleisigen Ansatz in ein erfolgreiches Modell für ein multilaterales Engagement zu verwandeln, sollte die EU von ambitionierten Einschätzungen ihrer normativen Verhandlungsmacht abrücken und stattdessen auf eine kritische Bewertung ihrer *tatsächlichen* Durchsetzungskapazitäten setzen. Mit anderen Worten: Die EU sollte nur Forderungen stellen, die sie auch wirklich durchsetzen kann. Borrells Besuch in Moskau im vergangenen Februar veranschaulicht, was passiert, wenn die normativen Ansprüche der EU und ihre Durchsetzungskapazitäten *nicht* übereinstimmen: Die Glaubwürdigkeit des Blocks als außenpolitischer Akteur wird beschädigt.

Um ein außenpolitisches Handeln zu erreichen, das aus strategischer Autonomie und produktivem multilateralem Engagement

besteht, muss die EU diese beiden systemischen Schwächen beseitigen. Letztlich ist die Lösung dieser Hindernisse eng miteinander verknüpft: Die EU muss einen internen Konsens über ihre Ziele und Instrumente der strategischen Autonomie erreichen, und dieser Konsens muss auf einer kritischen Bewertung der tatsächlichen, bestehenden Verhandlungsmacht der EU im Bereich der Außenpolitik beruhen.

REFERENZEN

- Financial Times*.2021. Botched Moscow visit is a wake-up call for the EU. *Financial Times*, 11. Februar.
- Europäische Kommission.2019. EU–China – a strategic outlook. Report, European Commission and HR/VP contribution to the European Council, 12. März.

Szenarien für globale Steuerung und die offene strategische Autonomie der EU: ein Fenster der Gelegenheit für einen "Spinelli-Moment"

Von Mario Telò

EINFÜHRUNG: IST EINE „OFFENE STRATEGISCHE AUTONOMIE“ EINE PRIORITÄT FÜR DIE KONFERENZ?

Die offene strategische Autonomie ist ein äußerst relevantes und ehrgeiziges Konzept für die Zukunft der EU: Es geht um unsere Freiheit und unser Wohlergehen in der komplexen und gefährlichen Welt, in der wir heute leben. Es handelt sich jedoch um eine recht vage Vorstellung: Die Aufgabe, sie zu konkretisieren, sollte sowohl für die EU-Institutionen als auch für die Konferenz zur Zukunft Europas eine Priorität sein. Die Forschung kann einen Beitrag leisten, indem sie ihre Bedingungen und Folgen vertieft - insbesondere hinsichtlich der Frage was im globalen Kontext des einundzwanzigsten Jahrhunderts machbar ist und was nicht. Während es bei der europäischen Einheit 70 Jahre lang vor allem (nach zwei Weltkriegen) um interne Konfliktprävention und Stabilität ging, wird es in den kommenden Jahrzehnten vor allem um die kohärente Verbindung zwischen internem Multilateralismus und der Fähigkeit gehen, die Globalisierung und die Weltordnung als eigenständiger Akteur zu gestalten.

Die EU macht nur 5% der Weltbevölkerung aus, ist aber in Bezug auf das BIP (15,4% im Jahr 2019) und die Handelsmacht (15%) mit den USA und China vergleichbar, ist nach wie vor eine Währungsmacht (der Euro ist die zweitwichtigste Reservewährung der Welt), bleibt ein wichtiger Akteur bei der Hilfe für Entwicklungsländer und der humanitären Hilfe und ist nach wie vor die Nummer eins

in der Welt, wenn es darum geht, Vereinbarungen und Abkommen mit internationalen Partnern nah und fern zu schließen. Wie kann sie durch einen vertieften Kooperations- und Integrationsprozess nicht nur überleben - sondern auch die multipolare, außereuropäische Welt und deren Steuerung gemäß ihren eigenen Interessen und Werten besser beeinflussen? Sie muss vor allem multilaterale Konvergenzen für gemeinsame Güter proaktiv fördern: Frieden durch Konfliktprävention, öffentliche Gesundheit, nachhaltige Entwicklung, Schutz der Umwelt und faire Regulierung der globalisierten Wirtschaft und des Handels.

Wenn die EU diese Gelegenheit verpasst, ist ein tragischer Rückschritt möglich. Es könnte sein, dass wir uns von den konstruktiven Jahren zwischen der Erklärung von Laeken im Jahr 2001, dem Europäischen Konvent und dem Vertrag von Lissabon zurückziehen, als ehrgeizige Ziele strikt mit neuen institutionellen Formen des Regierens verbunden waren.

ALTERNATIVE SZENARIEN: ANALYSEERGESBNISSE

Wird der derzeitige globale multipolare Kontext das Entstehen neuer Akteure wie der EU erlauben? Untersuchungen zeigen, dass es vier alternative Szenarien für die mögliche Rolle der EU gibt.

Eine asymmetrische Multipolarität, die durch die militärische Vorrangstellung der USA gekennzeichnet ist

Seit 1989-1991 hat sich der globale Kontext zu einer noch nie dagewesenen Multipolarität entwickelt, die sowohl asymmetrisch als auch zwispaltend ist und mit einem vielschichtigen, multilateralen Netz der Zusammenarbeit einhergeht, das in gewisser Hinsicht sehr zerbrechlich, aber gleichzeitig auch widerstandsfähig und dynamisch ist.

Warum asymmetrisch? Im Gegensatz zur eurozentrischen Ordnung des 19. Jahrhunderts ist die neue Multipolarität asymmetrisch in Bezug auf die geografische Ausdehnung, die Demografie, die wirtschaftliche Macht und die „Soft Power“ der wichtigsten Pole. Die größte Asymmetrie besteht jedoch in Bezug auf die militärischen Kapazitäten und die Verteidigungshaushalte. Die USA sind nach

wie vor die mit Abstand größte Supermacht. Die Rhetorik über die zunehmende militärische Wettbewerbsfähigkeit Chinas muss genauer unter die Lupe genommen werden, denn die Daten zeigen, dass Chinas Verteidigungshaushalt (209 Milliarden US-Dollar im Jahr 2020) immer noch nur ein Viertel des Verteidigungshaushalts der USA beträgt (wenn auch mit steigender Tendenz).

Die Konsequenz für die europäische nukleare und nicht-nukleare Sicherheit, insbesondere im Kontext der globalen Aufrüstung (SIPRI 2019), ist, dass die EU ihre eigene offene strategische Autonomie mit einem neuen transatlantischen Abkommen kombinieren muss - zumindest für die kommenden 20 Jahre (und mit Hilfe von Artikel 5 der NATO für ihre Sicherheit). Dies bedeutet nicht, dass die NATO für immer an erster Stelle steht, und die Wiederbelebung der transatlantischen Zusammenarbeit wird nicht einfach sein. Neu ist, dass die globalen Veränderungen und Erfahrungen der letzten Jahrzehnte den europäischen Staats- und Regierungschefs (Merkel, Macron, Borrell) bewusst gemacht haben, dass sich die EU bei ihrer Sicherheit nicht mehr allein auf die USA verlassen kann. Die schwindende Rolle der USA und die transatlantische Kluft über strategische Interessen und Gesellschaftsmodelle sind langfristige Errungenschaften der wissenschaftlichen Forschung, auch wenn nur Extremisten die Relevanz gemeinsamer Werte und des liberalen Modells negieren würden. Eurobarometer-Umfragen zeigen, dass sich die EU-Bürger nicht mehr wie früher auf die USA verlassen, und dass sie besorgt über die wachsende Bedeutung der amerikanischen Innenpolitik sind, die den Willen (und die Fähigkeit) der USA zur Führung der globalen Zusammenarbeit ins Wanken bringt.

Dies bedeutet, dass die EU nicht in die überholte Rolle eines Juniorpartners in der Allianz zurückkehren kann. Nach Trumps Niederlage liegt es im Interesse der EU und aller Beteiligten, die USA wieder in das multilaterale Spiel einzubinden. Allerdings ist bereits nach wenigen Monaten der Präsidentschaft von Joe Biden klar, dass er sich oft zwischen einem internen Konsens und der Führung eines globalen Wandels auf multilateraler Ebene entscheiden müssen wird. Der unipolare Traum von George W. Bush ist ausgeträumt, aber die Schritte, die in Richtung einer wiederbelebten globalen Hegemonie der USA unternommen werden, laufen Gefahr, die Form eines

unsicheren Kompromisses zwischen nationalem US-Interesse und einem defensiven/ausschließenden Konzept des Internationalismus anzunehmen - weit entfernt vom großen multilateralen Engagement der Jahre 1944-1945, von Roosevelt und Kennedy und sogar vom Ansatz Obamas.

Ein Status quo der Multipolarität? Das Auftauchen Chinas als beispiellose historische Herausforderung

Der zweite Beweis ist die dramatische globale wirtschaftliche Machtverschiebung im Rahmen des Konsolidierungsprozesses einer multipolaren Welt. Seit 2007 hat der „Rest der Welt“ den Westen gemessen am Anteil am globalen BIP überholt. China ist bereits jetzt die größte Volkswirtschaft der Welt, gemessen an der Kaufkraftparität, und wird innerhalb eines Jahrzehnts auch nominal die größte sein. China ist die Import- und Exportmacht Nummer eins: der größte Handelspartner für 100 Länder, auch für die EU. Die Tatsache, dass ein autoritäres Regime (mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz und einem alternativen Verständnis von Grundprinzipien) die dominierende Wirtschaftsmacht der Welt ist - ein hochgradig internationalisiertes, interdependentes und technologisch fortgeschrittenes Land - ist beispiellos in der Geschichte und erfordert innovatives Denken.

Darüber hinaus ist China zwar ein autoritäres Regime, aber ein gut funktionierendes: Noch nie in der Geschichte wurde so vielen Menschen in so kurzer Zeit ein derartiger Zuwachs an Leistungen und Wohlstand zuteil. In der ehemaligen Sowjetunion zum Beispiel ging die Aufrechterhaltung des militärischen Status einer Supermacht auf Kosten des Wohlergehens der Bevölkerung. Und schließlich ist China, anders als die UdSSR, viel stärker in das multilaterale System integriert, was vielfältige Möglichkeiten für die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Gütern bietet.

Der starke Trend zur Zweispaltung

Die multipolare Weltordnung spaltet sich zunehmend zwischen den USA und China: Handelszölle werden eingeführt, der technologische

und digitale Wettbewerb nimmt zu, die Lieferketten werden zunehmend gespalten, die gegenseitigen Bedrohungen werden verstärkt und die politische Rhetorik verschärft. Ein zweiter Kalter Krieg ist kein abstraktes Szenario, sondern eine Frage der täglichen Entscheidungen. Er wird von den einschlägigen Wissenschaftlern auf beiden Seiten offen als unvermeidlich angesehen. Nach der harten Konfrontation zwischen den USA und China in Anchorage im März 2021 und der darauffolgenden Reihe von gegenseitigen Sanktionen stellt sich eine zweiteilige Frage.

- Ist eine ernsthafte Reduzierung der globalen Produktionsketten und komplexen Verflechtungen möglich, oder ist es zu spät, um Chinas Wirtschaft wirksam einzudämmen? Siehe z. B. Ericssons Unterstützung der wettbewerbsfähigen Präsenz von Huawei im Westen in der Hoffnung, dass China das Geschäft von Ericsson in China unterstützen wird.
- Wie können wir mit dem Risiko einer endlosen Vervielfachung unwirksamer gegenseitiger Sanktionen umgehen, die nur dazu dienen, Xis Regime zu stützen?

Die EU ist daran interessiert, zwei Risiken abzuwenden: Entweder sie passt sich passiv an eine harte globale Zweiteilung an oder sie hält am Status quo fest, was zu einer dramatischen Schwächung der EU und multilateraler Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der UNO, aber auch der G20 sowie ihrer verschiedenen verbindlichen Agenden führen kann. Die UN-Reformagenda von António Guterres wäre gefährdet, die Überarbeitung der WHO-Steuerung würde eingefroren, und das Engagement der neuen WTO-Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala für die Reform der Subventionen, die Erleichterung von Investitionen, die Regulierung inländischer Dienstleistungen und die Wiederbelebung des Berufungsgremiums würde beeinträchtigt werden.

Wie sollten wir also mit China umgehen - dem Land, das am meisten von der Globalisierung und Multipolarität profitiert hat? Trump versuchte, seine defensive und nach innen gerichtete Programmpriorität - „America first“ - mit einer harten Haltung nach

außen zu kombinieren: Handelskriege und politische Konfrontation mit dem Ziel, einen inneren Zusammenbruch des Regimes der Volksrepublik China herbeizuführen. Es wurde nicht nur schnell klar, dass seine Taktik scheitern würde, sondern auch, dass wirtschaftliche Eindämmung keine praktikable Option ist. Zwei alternative Wege sind möglich: Entweder wir streben einen realistischen pluralistischen Multilateralismus an, der ein Spiegelbild einer konsolidierten Multipolarität ist und China und anderen nicht-westlichen Akteuren, ihren Volkswirtschaften und auch ihren unterschiedlichen kulturellen Hintergründen Raum gibt; oder wir suchen nach innovativen Kombinationen aus Realismus und Transformation.

Natürlich muss die EU die Menschenrechte und die Förderung der Demokratie ganz oben auf ihre Tagesordnung setzen: Die EU-Sanktionen sind auf der Grundlage einer neutralen Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen gerechtfertigt, und wenn es zu Vergeltungsmaßnahmen gegen Mitglieder des Europäischen Parlaments, Forscher und Forschungszentren kommt, muss das Vorgehen Chinas entschieden zurückgewiesen werden. Aber sind Sanktionen - wenn sie vor allem als äußeres Druckmittel eingesetzt werden - das beste Mittel zur Verteidigung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie? Ist die Wiederbelebung einer antireformistischen und fundamentalistischen politischen Kultur („wenn wir nicht alles bekommen, was wir verlangen, dann bekommen wir nichts“) ein guter Weg, um den europäischen Einfluss in der Welt zu behaupten, oder ist sie der Weg in eine gefährliche Selbstisolierung?

Die EU-Alternative: eine Kombination von Realismus, Dialog und Wandel für einen neuen Multilateralismus

UN-Generalsekretär António Guterres hat den „Helsinki-Prozess“ (auch bekannt als Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [KSZE]) mehrfach im Zusammenhang mit autoritären Regimen erwähnt. Als die KSZE 1976 als Ergebnis der berühmten Helsinki-Konferenz von 1975 gegründet wurde, bestand die Idee ihrer Förderer - von Helmut Schmidt bis Olof Palme und vielen anderen - darin, die autoritären osteuropäischen Regime durch Dialog und funktionale Zusammenarbeit in drei Bereichen tiefgreifend

zu verändern: Sicherheit, Wirtschaft sowie Kultur und Menschenrechte. Die Brandtsche Ostpolitik inspirierte diesen innovativen Ansatz, trotz des „Archipel Gulag“.

Der Weg der EU besteht darin, die Verteidigung unserer Werte mit immer ausgefeilteren Verhandlungen über unsere Interessen zu kombinieren, indem wir unsere Marktmacht nutzen, z. B. durch die Aufnahme gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines Kapitels über „nachhaltige Entwicklung“ in das Umfassende Investitionsabkommen zwischen der EU und China, und er steht im Einklang mit dem Ziel einer offenen strategischen Autonomie. Dieser Weg ist realistisch und ehrgeizig zugleich. Er ist realistisch, denn es ist eine Tatsache, dass alle asiatisch-pazifischen Staaten, einschließlich der wichtigsten demokratischen Staaten der Region (Japan, Korea, Australien, Neuseeland), vor kurzem ein Abkommen mit China unterzeichnet haben, ebenso wie die USA mit dem „Phase One Deal“ (Januar 2020). Er ist aber auch deshalb ehrgeizig, weil sich die EU bewusst zu sein scheint, dass, wenn der Realismus nicht mit nachdrücklichen Forderungen an China zur Achtung der Menschenrechte, zur Aufwertung der Vertragsinhalte und zur Wiederbelebung der WTO kombiniert wird, die objektive Gefahr besteht, dass es de facto zu einer konservativen und dem Status quo entsprechenden Multipolarität kommt, die von einem schwachen und brüchigen Multilateralismus eingerahmt wird. Gleichzeitig ist die Zukunft der EU als multilaterale Einheit direkt mit der Reform des multilateralen Netzwerks verbunden, und die Zukunft des Multilateralismus hängt in hohem Maße von der EU als Haupttriebkraft für die Bildung mehrerer Koalitionen ab.

Im Gegensatz zu manchen Kommentaren ist strategische Autonomie das Gegenteil von „Alleingang“. Mit gutem Grund hat die deutsch-französische Erklärung vom 20. November 2020 die europäische Alternative zum Kalten Krieg bekräftigt, nämlich die Perspektive einer neuen „Allianz für den Multilateralismus“, während das Szenario des Kalten Krieges die derzeitigen und potenziellen multilateralen Koalitionen für das Gemeinwohl spalten und multilaterale Regime und Organisationen schwächen würde. Die Hauptaufgabe der EU besteht darin, Brücken zu bauen und Koalitionen auf globaler, regionaler und interregionaler Ebene zu bilden

und damit den Prozess der Multilateralisierung der Multipolarität und jedes bilateralen Abkommens anzuführen. Da „der Status quo keine Option“ ist, kann man den Multilateralismus nur verteidigen, wenn man ihn reformiert. Deshalb ist die EU politisch verpflichtet, verschiedene politische und funktionale Koalitionen zu fördern. Nicht umsonst hat Josep Borrell argumentiert, dass die EU die Sprache der Macht mit autoritären Regimen verwenden muss. Ich würde noch weiter gehen: Wir müssen unsere *eigene* Sprache der Macht verwenden. Marktmacht, Handelsmacht und der Euro sind die wirksamsten Hebel für den internationalen Einfluss, über die die EU verfügt.

SCHLUSSFOLGERUNG: EIN „SPINELLI-MOMENT“?

Im Jahr 2021 feiern wir den 80. Jahrestag des „Manifests von Ventotene“. Dies war die Gründungserklärung des europäischen Aufbauplanes, die von Altiero Spinelli und seinen Kollegen während ihrer faschistischen Haft verfasst wurde. Wäre es nicht eine weitgehend konsensfähige Idee, vorzuschlagen, 2021-22 zu einem „Spinelli-Moment“ für die EU zu machen? Die Widmung des Brüsseler Parlamentsgebäudes an Spinelli war eine Möglichkeit, den wichtigsten Motor des EU-Demokratisierungsprozesses zu würdigen. In einer Zeit, in der die EU sowohl mehr Demokratie als auch eine Stärkung ihrer Rolle in der Welt braucht, würden sich die Bürger des Blocks jedoch eher für einen Spinelli-Moment als für einen „Hamilton-Moment“ (um Wolfgang Schäuble und *The Economist* zu zitieren) begeistern. Hamiltons Kampf zielte darauf ab, die USA aufzubauen; die EU kann kein zweites USA werden, da sie kein Staat im Entstehen ist. Spinelli repräsentiert nicht nur die föderalistische Idee und Bewegung, sondern auch ein weitaus größeres Spektrum an Kräften und Hoffnungen für die europäische Einheit, die in jedem Mitgliedstaat und in der politischen Kultur verwurzelt sind - ein internationales, ehrgeiziges europäisches Projekt, das in der heutigen Welt hochaktuell ist. Die Betonung dieser soliden Inspiration würde dazu beitragen, zwei Irrwege zu vermeiden: einerseits einen rein instrumentellen Ansatz für die Einheit Europas, dessen Niedergang durch den Brexit bestätigt wurde, und andererseits eine Betonung

des Aufbaus eines europäischen souveränen Staates oder eines eurozentrischen Traums von einer „europäischen Zivilisation“. Spinellis Inspiration für eine offene strategische Autonomie kann dazu beitragen, das unverwechselbare Projekt der europäischen Moderne in der EU aufzuwerten und eine Triebkraft für eine neue multilaterale Zusammenarbeit zu sein. Dieses Projekt ist aktueller denn je. Durch einen solchen symbolischen Bezug könnte die Konferenz von 2021 die „offene strategische Autonomie“ der EU glaubwürdiger machen und besser in der Lage sein, den Willen von Millionen von Bürgern nach Frieden und einem inspirierenden politischen und sozioökonomischen Modell in einer unsicheren Welt zu vertreten.

REFERENZEN

- Telò, M., und Viviers, D. 2021. *Europe, China, USA: Alternative Visions of a Changing World*. Brüssel: Académie Royale.
- Tocci, N. 2021. European strategic autonomy: what it is, why we need it, how to achieve it. Bericht, Istituto Affari Internazionali, März.

Eine digitale und grüne europäische Außenpolitik, die zu den EU-Bürgern und der Welt spricht

Von Guillaume Klossa

EINE GELEGENHEIT

Wir haben aktuell die Gelegenheit, nachhaltige Entwicklung und digitale Technologie zu den beiden zentralen - und bürgerfreundlichen - Säulen des außenpolitischen Handelns der EU zu machen.

Neben einer Neugewichtung der Kräfte von West nach Ost, wie sie seit Beginn des 19. Jahrhunderts nicht mehr stattgefunden hat, steht die Welt heute vor zwei dringenden Herausforderungen: Sie muss sich mit der rapiden Verschlechterung der Bewohnbarkeit unseres Planeten auseinandersetzen und sich mit der rasanten digitalen Transformation befassen, die unsere Art des Zugangs zu Informationen, unser Arbeitsleben, die Art und Weise, wie wir unser wirtschaftliches und soziales Leben organisieren, die Verteilung des wirtschaftlichen Werts, unsere Sicherheit, unsere Rechte und unsere Freiheiten in Frage stellt. Diese beiden Herausforderungen, die grenzüberschreitend sind, werfen sowohl eine ethische Frage nach der Welt auf, die wir uns für zukünftige Generationen wünschen, als auch politische Fragen nach dem Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Souveränität für die Mitgliedstaaten der EU. Auf der Ebene des Planeten stellt sich die Frage nach einem kollektiven globalen Willen.

Es liegt im Interesse der EU, diese beiden Herausforderungen zu zentralen Pfeilern ihres außenpolitischen Handelns zu machen, um sicherzustellen, dass diese Prioritäten nicht nur von Diplomaten, sondern auch von Meinungsführern und Bürgern in der ganzen Welt verstanden werden. Dies sollte aus zwei Gründen einfach sein.

Erstens bilden diese Prioritäten bereits zwei Säulen der EU-internen Maßnahmen, die von der „geopolitischen Europäischen Kommission“ unter Ursula von der Leyen geleitet werden, und des im Juli 2020 ausgehandelten europäischen Konjunkturprogramms. Und zweitens sind sie nun Gegenstand eines breiten Konsenses zwischen den EU-Mitgliedstaaten, was nicht immer der Fall war.

In diesem Zusammenhang bietet die Konferenz zur Zukunft Europas die bereits begonnen hat und bis in die erste Jahreshälfte 2022 andauern wird, die Gelegenheit, eine Vision für die Zukunft der EU zu entwickeln, in deren Mittelpunkt die digitale und grüne Dimension steht. Diese Vision könnte dann vom Europäischen Auswärtigen Dienst der EU und von den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten in die Welt getragen werden. Dies würde uns eine europäische Außenpolitik ermöglichen, die die Bürger der EU anspricht, was nicht der Fall ist, wenn sich die EU ausschließlich mit der Lösung von Konflikten zu beschäftigen scheint. Es wäre eine umfassende Antwort auf die von der Biden-Administration befürwortete „Mittelklasse-Außenpolitik“.

EIN KONTRAST

Im Gegensatz zur EU verfolgen die USA und China schon lange eine Politik der digitalen Technologie und seit kurzem auch eine Politik der nachhaltigen Entwicklung.

Vor langer Zeit haben die USA unter Präsident Bill Clinton den „Information Superhighway“ und die daraus resultierende neue digitale Gesellschaft zu einer politischen und geopolitischen Priorität gemacht. Bereits Mitte der 1990er Jahre erkannte Amerika, dass es darauf ankam, sich als Zukunftsmacht zu positionieren und auch die Talente anzuziehen, die diese Dimension, die wir heute als digital bezeichnen, erforderte. Von diesem Moment an stellte Amerika die digitale Dimension in den Mittelpunkt seiner außenpolitischen Botschaft. Konkret hat das Land das Leadership-Programm seines Außenministeriums auf digitale Themen ausgerichtet und fast systematisch Besuche im Silicon Valley organisiert, um die digitale Führungsrolle Amerikas in den Köpfen der Menschen zu verankern. Das Land erkannte schnell den transnationalen Charakter

der digitalen Technologie und des Datenverkehrs und entwickelte daraufhin starke extraterritoriale Gesetze wie den Patriot Act und den Cloud Act. Amerika verfolgt nun eine externe Strategie der aktiven Unterstützung der wirtschaftlichen und steuerlichen Interessen seiner digitalen Giganten, die wir der Einfachheit halber GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple und Microsoft) nennen. Die Regierungen Trump und Biden haben diese Giganten als entscheidende Hebel der amerikanischen Macht im einundzwanzigsten Jahrhundert ausgemacht.

Seit Anfang der 2010er Jahre nutzt China die digitale Technologie, um seine Vision von der Zukunft des Landes zu unterstützen, aber auch um seine Macht zu stärken. China hat 2012 die digitale Souveränität zu einer Priorität erklärt. Sie hat ehrgeizige Programme zur Gewinnung von Talenten aufgelegt (z. B. „1000 Talente“) und die Entwicklung von BATX (Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi, zu denen jetzt auch Huawei hinzukommt) sowohl im Inland als auch im Ausland massiv gefördert, um China als das Land mit der besten digitalen Infrastruktur der Welt zu etablieren, die einer Gesellschaft der Effizienz dient. Der Westen analysiert dies zu Recht als eine Gesellschaft der Kontrolle und Überwachung. Diese Unternehmen werden auch als Hebel der chinesischen Macht eingesetzt, insbesondere im Zusammenhang mit der Belt and Road Initiative.

Erst in jüngster Zeit - mit dem Pariser Abkommen vom Dezember 2015 über den Kampf gegen die globale Erwärmung (das während der Trump-Regierung auf Eis gelegt wurde) - haben Amerika und China begonnen, dem internationalen Thema der nachhaltigen Entwicklung Priorität einzuräumen. Dies wird zweifelsohne einer der wenigen Bereiche der chinesisch-amerikanischen Zusammenarbeit sein.

Im Gegensatz dazu haben die Europäer der nachhaltigen Entwicklung schon sehr früh Priorität eingeräumt; sie wurde im Vertrag von Lissabon verankert und spielte eine wichtige Rolle bei der Festlegung der siebzehn Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Nach dem katastrophalen Scheitern der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen in 2009, die auf das sehr ehrgeizige Klima- und Energiepaket folgte, das während der

französischen EU-Ratspräsidentschaft 2008 eingeführt wurde, haben sich die Europäer die Mittel gegeben, um auf der Pariser Klimakonferenz erfolgreich zu sein, indem sie ihre Maßnahmen antizipiert und koordiniert haben und indem sie Koalitionen, auch mit der Zivilgesellschaft, gebildet haben. Diese Konferenz wird ein Gründungsmoment der europäischen externen Strategie für nachhaltige Entwicklung bleiben. Es ist bedauerlich, dass die EU es versäumt hat, ab 2008 durch die Förderung ihres Klima- und Energiepakets eine Soft-Power-Strategie in diesem Bereich zu verfolgen. Ein solcher Ansatz hätte es der EU ermöglicht, ihre Führungsrolle in der Weltöffentlichkeit zu behaupten.

Im digitalen Bereich ist festzustellen, dass die EU bis vor kurzem kaum konkrete Maßnahmen im Außenbereich ergriffen hat, abgesehen von der Verordnung über den allgemeinen Datenschutz, die de facto eine extraterritoriale Dimension hat. Sowohl in den USA als auch in China wird die Datenschutz-Grundverordnung eher als Defensivmaßnahme einer EU gesehen, die keine eigenen digitalen Giganten hat, denn als Akt des Schutzes des Grundrechts auf Privatsphäre, wie es von den europäischen Bürgern verstanden wird. Die Datenschutz-Grundverordnung ist jedoch ein wichtiger Pfeiler der europäischen digitalen Soft Power. Cyberangriffe auf wichtige europäische Infrastrukturen (in den Bereichen Verteidigung, Gesundheit, Medien, Wirtschaft usw.), digitale Desinformationskampagnen aus dem Ausland, die Weigerung von Tech-Giganten, zur europäischen Besteuerung beizutragen, und die Covid-19-Krise haben den Europäern vor Augen geführt, dass die EU eine digitale Strategie mit einer starken „externen“ Komponente zum Schutz der europäischen Interessen entwickeln muss. Dieses Anliegen steht im Mittelpunkt der aktuellen Agenda der Kommission. In diesem Zusammenhang hat der Begriff der strategischen Autonomie im digitalen Bereich seine volle Bedeutung: Es geht sowohl um die Sicherung und Diversifizierung des europäischen Angebots im Zusammenhang mit der digitalen Technologie als auch um den Erwerb der Fähigkeit, bestimmte digitale Dienstleistungen, insbesondere im Bereich des Datenhostings, eigenständig zu erbringen.

Kurz gesagt, die EU hat im Bereich des auswärtigen Handelns ihre Erfolgsbilanz im Bereich der nachhaltigen Entwicklung nicht

voll ausgeschöpft, während sie im digitalen Bereich beginnt, eine Vision zu entwickeln, die im Wesentlichen auf Schutz beruht. Für sich genommen mag dies zu defensiv erscheinen und vermittelt nicht den Eindruck einer zukünftigen Macht.

EINE BEKRÄFTIGUNG

Die Konferenz zur Zukunft Europas ist eine Gelegenheit, die EU als digitale und grüne Macht der Zukunft zu bestätigen.

Es ist wichtig, das Potenzial aktueller und sich entwickelnder digitaler Technologien zu verstehen - Technologien, die genutzt werden können, um eine europäische Vision für die Zukunft zu fördern. So ist beispielsweise ein transnationaler und mehrsprachiger europäischer öffentlicher und digitaler Medienraum vorstellbar, der es Bürgern aus verschiedenen Ländern ermöglicht, in ihrer eigenen Sprache miteinander zu debattieren, und in dem hochwertige nicht-nationale und pluralistische Informationsquellen automatisch in jede europäische Sprache übersetzt werden. Die Digitaltechnik ermöglicht bzw. erleichtert auch die Entwicklung neuer politischer, sozialer und gesundheitlicher Rechte erheblich. Im Bereich der Gesundheit, der für die Bürger natürlich von entscheidender Bedeutung ist, können wir uns nun ein Recht auf eine biologische Diagnose von gleicher Qualität für alle europäischen Bürger vorstellen. Hinsichtlich der Sicherheit, können wir uns ein Recht auf Cybersicherheit für alle europäischen Bürger vorstellen. Es ist auch wichtig, die Notwendigkeit einer Koordinierung zwischen der Digitalpolitik und der Politik der nachhaltigen Entwicklung hervorzuheben, die nicht wie heute in Silos, sondern als sich gegenseitig ergänzend betrachtet werden sollten.

Es ist wichtig, die praktischen Aspekte des außenpolitischen Handelns der EU zu berücksichtigen. Es sollte sich die neuesten digitalen Entwicklungen zunutze machen, insbesondere im Bereich der Personalisierung und der automatischen Übersetzung, um eine personalisierte Beziehung zwischen den Meinungsführern und den Bürgern der Welt in ihren eigenen Sprachen herzustellen. Darüber hinaus sollte die Strategie für das auswärtige Handeln auf nicht-autarke Weise gestaltet werden, indem „Gleichgesinnte“

zusammengebracht werden, d. h. Länder, die dieselbe Ethik in Bezug auf Daten und künstliche Intelligenz teilen.

Und schließlich könnte ein wichtiger Vorschlag der Konferenz darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten in digitalen und grünen Angelegenheiten mit qualifizierter Mehrheit und nicht einstimmig entscheiden, wie es heute der Fall ist. Die Entscheidung für eine qualifizierte Mehrheit bei digitalen und grünen Themen wäre sicherlich ein sehr starkes Signal, das die EU an den Rest der Welt senden könnte.

REFERENZEN

Klossa, G. 2019. Towards European media sovereignty: an industrial media strategy to leverage data, algorithms and artificial intelligence. Bericht, Europäische Kommission.

Die EU und die globale Wirtschaftspolitik

Von Paolo Guerrieri

Schon vor der Covid-19-Pandemie hatte sich die Weltwirtschaft in den letzten Jahren aufgrund des Niedergangs der multilateralen Ordnung, der Großmachtrivalität zwischen den USA und China und der Verschlechterung der globalen Wirtschaftsintegration tiefgreifend verändert. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Covid-19 haben die extreme Anfälligkeit der Weltbevölkerung für eine Reihe von Bedrohungen deutlich gemacht: von Pandemien über den Klimawandel bis hin zu digitalen Kriegen und so weiter. All diese Bedrohungen sind global und können nur durch globales kooperatives Handeln angegangen und/oder gelöst werden. Es besteht jedoch die reale Gefahr eines internationalen systemischen Vakuums, in dem es keinen Anbieter von öffentlichen globalen Gütern gibt. Wie wir bei der weltweiten Reaktion auf Covid-19 gesehen haben, war eine globale Wirtschaftsregierung noch nie so notwendig, aber auch noch nie so schwierig realisierbar.

Die Neugestaltung der globalen Wirtschaftspolitik ist ein zentraler Punkt der europäischen Agenda in diesem Zeitalter der Multipolarität. Die EU ist einer der großen Protagonisten der liberalen multilateralen Ordnung und einer ihrer größten Nutznießer. Als größter Handelsblock der Welt ist die EU nach wie vor stark von der Entwicklung der Weltwirtschaft abhängig. Die Stärkung eines neuen multilateralen Rahmens, der in der Lage ist, die wirtschaftliche Integration und die Zusammenarbeit zwischen den Ländern zu fördern, ist daher für die europäischen Interessen von entscheidender Bedeutung.

Daraus folgt, dass die EU als Reaktion auf die tiefgreifenden Veränderungen im internationalen Wirtschaftssystem ihre Präsenz in der neuen Welt verstärken sollte. Was in der Vergangenheit erreicht wurde, ist nicht mehr ausreichend. Nach den Worten der

Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen ist es „unvermeidlich, ein höheres Maß an europäischer strategischer Autonomie anzustreben“.

In der konkreten Politik könnte die Entwicklung der strategischen Autonomie in einer Weise, die der EU eine größere internationale Rolle verleiht, natürlich Vieles bedeuten, aber ich möchte mich darauf beschränken, in aller Kürze vier Prioritäten zu nennen, zu denen die EU einen positiven Beitrag leisten könnte, um wieder eine globale Wirtschaftssteuerung aufzubauen.

BEZIEHUNGEN DER EU ZU DEN USA UND CHINA

Die erste bezieht sich auf die Beziehungen der EU zu den USA und China und auf die Rivalität zwischen den beiden Supermächten. Der Konflikt zwischen den USA und China dominiert auch unter der Präsidentschaft Bidens die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, und das Risiko einer weiteren Verschärfung dieser strategischen Konfrontation bleibt extrem hoch. So könnte es beispielsweise zu einer allgemeinen wirtschaftlichen Abkopplung von China kommen, was eine Politik mit extrem hohen Kosten und sehr geringem Nutzen wäre. Die EU läuft Gefahr, durch den Streit zwischen den USA und China großen Schaden zu erleiden, und sie hat ein großes Interesse daran, eine Eskalation zu vermeiden, die zu einer weiteren Bewaffnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen führen würde.

Erforderlich ist zunächst eine effizientere Gestaltung der transatlantischen Beziehungen zu den USA. Die Präsidentschaft Bidens bedeutet nicht, dass die Beziehungen zwischen den USA und der EU automatisch wieder so werden, wie sie einmal waren, aber sie bietet Europa die Möglichkeit, die transatlantischen Beziehungen neu zu starten, insbesondere nach den dunklen Jahren von Trump. Die vielen Verbindungen, die wir mit den USA haben - wie zum Beispiel in den Bereichen der gemeinsamen demokratischen Werte und unser Verteidigungs- und Sicherheitssystem - sind nach wie vor ein wichtiges europäisches Gut, das es zu verteidigen und zu schützen gilt. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission Ende 2020 einen Plan für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

vorgelegt, der die Dinge in die richtige Richtung lenkt. Der Plan sieht eine Erneuerung unserer Beziehungen zu den USA in vielen Bereichen vor, angefangen bei Handel, Technologie und Umwelt.

Europa muss diese Chance nutzen und dabei seine eigene Identität bewahren. In dieser Hinsicht besteht kein Widerspruch zwischen der Wiederbelebung einer transatlantischen Agenda und einer größeren strategischen Autonomie für Europa. Wie bereits erwähnt, handelt es sich um zwei Seiten derselben Medaille.

Außerdem müssen wir uns mit den USA abstimmen, wenn wir mit China verhandeln, um eine größere bilaterale Gegenseitigkeit zu erreichen und weltweit für gemeinsame öffentliche Güter z. B. im Zusammenhang mit Klimawandel, Pandemien und Cybersicherheit zusammenzuarbeiten. Es sollte betont werden, dass dieser Ansatz nicht im Widerspruch zur uneingeschränkten Verteidigung der Grundrechte durch die europäische Seite steht, wie die jüngsten koordinierten westlichen Sanktionen, die gegen eine kleine Anzahl chinesischer Beamter wegen ihrer Rolle bei Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang verhängt wurden, voll und ganz bestätigt haben.

Europa sollte eine China-Politik betreiben und seine relative Autonomie bewahren. Während die EU viele der Bedenken der USA teilt, z. B. hinsichtlich der Sicherheitsbedrohungen durch Pekings nationalistisches Verhalten, sind die Bedenken Europas in anderen Bereichen, z. B. hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration mit China und dem weiteren asiatisch-pazifischen Raum, nicht mit denen der USA identisch. Der vorläufige Abschluss des Umfassenden Investitionsabkommens zwischen der EU und China im vergangenen Dezember nach siebenjährigen Verhandlungen hat dies deutlich gezeigt. Ebenso wenig sollte die EU dem Plan zur „Abkopplung“ von China zustimmen, den die Trump-Administration in den letzten Jahren energisch verfolgt hatte und den die Biden-Administration vorerst nur ausgesetzt hat.

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND GEMEINSAME ÖFFENTLICHE GÜTER

Zweitens sollte Europa eine Führungsrolle bei der Erhaltung globaler öffentlicher Güter übernehmen, wie z. B. bei den

Klimaschutzmaßnahmen, bei denen die EU bereits eine Vorreiterrolle einnimmt. Sollte sich ein globales Bündnis in absehbarer Zeit als schwierig erweisen, sollte die EU eine Klimakoalition zwischen einer Gruppe von Ländern mit ähnlichen Ansätzen, einschließlich der USA, bevorzugen und für andere Mitglieder offen sein, wenn diese sich verpflichten, dieselben Ziele und Regeln einzuhalten. Da die EU bereits ihre Absicht bekundet hat, einen Kohlenstoffanpassungsmechanismus (Carbon Border Adjustment, CBAM) einzuführen, sollte sie die volle Verantwortung für diese Initiative übernehmen. Vorrangig sollte der CBAM WTO-konform sein, um das Risiko eines protektionistischen Konflikts zu vermeiden. Generell geht es um die Frage, wie vermieden werden kann, dass die strittigen Fragen der bilateralen Konfrontation mit China an vielen Fronten die Möglichkeiten der multilateralen Zusammenarbeit bei den Klimaverhandlungen beeinträchtigen.

Es versteht sich von selbst, dass im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit bei öffentlichen Gütern die EU und die USA derzeit zusammenarbeiten müssen, um die Versorgung der Entwicklungsländer und vor allem Afrikas mit westlichen Impfstoffen zu verbessern.

BILATERALE UND REGIONALE HANDELSABKOMMEN DER EU

Drittens wird es in den kommenden Jahren nicht viele Länder geben, die Offenheit und eine auf Regeln basierende Weltwirtschaft verteidigen. Die EU wird dies tun müssen, weil es im vitalen Interesse der Gemeinschaft liegt. Dies bedeutet, dass die EU bei den Bemühungen um eine Reform der WTO eine führende Rolle spielen sollte, indem sie ihre Rolle bei der Streitbeilegung und der Festlegung von Regeln stärkt und China sogar in Partnerschaft mit den USA und Japan in plurilateralen WTO-Verhandlungen über heikle Themen wie Subventionen konfrontiert.

Darüber hinaus braucht die EU eine wirksame Handelsstrategie auf bilateraler Ebene, wie sie sie in den vergangenen Jahren hatte, um ihr komplexes und ausgeklügeltes Netz bilateraler und regionaler Handels- und Investitionsabkommen zu konsolidieren und weiter

auszubauen, die alle den multilateralen Ansatz ergänzen. In dieser Hinsicht macht die Handelsintegration, die im pazifischen Raum bereits im Gange ist - mit bilateralen Abkommen, die in den letzten Jahren mit den meisten Volkswirtschaften des asiatisch-pazifischen Raums geschlossen wurden, und mit der jüngsten regionalen umfassenden Wirtschaftspartnerschaft - das europäische Netz noch wichtiger für die Strategie.

Die bilateralen Handelsabkommen der EU sollten auch zur Förderung hoher Umwelt- und Sozialstandards in den Partnerländern genutzt werden, um einen „fairen Handel“ und nicht nur einen „freien Handel“ zu erreichen.

Viertens ist die Entstehung eines multipolaren Währungssystems aufgrund der zunehmenden internationalen Rolle des Renminbi mittelfristig eine sehr reale Möglichkeit. Daher ist es an der Zeit, mit der bisherigen Neutralität der EU in Bezug auf die internationale Rolle des Euro zu brechen und Bedingungen zu schaffen, die eine stärkere internationale Präsenz der EU-Währung begünstigen.

Zu diesem Zweck müssen wichtige Entscheidungen getroffen und komplexe Reformen durchgeführt werden. Die Vollendung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion sind notwendig, bis hin zur Schaffung eines sicheren Finanzvermögens für die Eurozone. Die Umsetzung all dieser Reformen wird viel Zeit in Anspruch nehmen und erfordert eine starke politische Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten. In jedem Fall ist es wichtig, dass der Prozess so schnell wie möglich eingeleitet wird.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Ich erwähne zwei Vorbehalte. Um die Offenheit des Handels aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln und die internationale wirtschaftliche Integration Europas voranzutreiben, müssen wir die Schutzmaßnahmen für Arbeitnehmer und Bürger verstärken. Sie wollen ein offenes Wirtschaftssystem, aber auch eines, das ihnen Vorteile bietet und sie besser schützt. In diesem Zusammenhang sind sozial- und wohlfahrtspolitische Maßnahmen erforderlich, um die sehr ungleichen Auswirkungen von Handel und Technologie aufzufangen. Die Regierungen können viel tun, aber sie haben in

den letzten Jahren keine großen Fortschritte gemacht. Jetzt ist es an der Zeit für eine neue Politik und neue Maßnahmen.

Darüber hinaus muss eine autonomere und selbstbewusstere globale Präsenz der EU auf einer größeren Einigkeit der Mitgliedstaaten beruhen. Eines der größten Hindernisse für eine politische Agenda der strategischen Autonomie sind die internen Spaltungen innerhalb der EU. Peking hat in den letzten Jahren eine Strategie des Teilens und Herrschens mit den nationalen Hauptstädten verfolgt, um die gemeinsame EU-Front zu schwächen. Damit wir in Zukunft anders handeln können, sollten wir so schnell wie möglich wirksame gemeinsame Entscheidungsmechanismen und -fähigkeiten schaffen. Ihr Fehlen hat die außenpolitische Rolle Europas in der Vergangenheit geschwächt.

Schließlich sollten wir uns darüber im Klaren sein, dass der Prozess der europäischen Integration ohne eine starke geopolitische Dimension und Fähigkeit nicht funktionieren wird. Andererseits wird die neue Außenwirtschaftspolitik der EU glaubwürdiger sein, wenn es der europäischen Wirtschaft gelingt, auf einen Pfad hohen und nachhaltigen Wachstums zurückzukehren. Dies bedeutet, dass der Prozess der EU-Integration und des inneren Zusammenhalts beschleunigt werden muss, was durch die Umsetzung der Green-Deal-Strategie und des ehrgeizigen Aufbauplans (Next-GenerationEU) erreicht werden kann, und uns im Geiste der Solidarität helfen wird, die durch die Covid-19-Pandemie verursachte dramatische Krise zu überwinden.

Den Schwung verteidigen, den Fortschritt vorantreiben: die Zukunft der europäischen Verteidigung

Von Vassilis Ntousas

Die Verteidigungspolitik - einst das absolute Tabugebiet der EU - hat in den letzten Jahren enorme Fortschritte gemacht. Die Vorstellung der Globalen Strategie der EU im Jahr 2016 (die entscheidende Impulse für verteidigungsbezogene Diskussionen und Entscheidungen auf europäischer Ebene lieferte), der Start und die laufende Arbeit im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die Einrichtung einer koordinierten jährlichen Überprüfung der Verteidigungspolitik und die Schaffung eines von der EU finanzierten Europäischen Verteidigungsfonds waren wichtige Durchbrüche auf diesem Weg. Diese wichtige Arbeit wird trotz der durch die Covid-19-Pandemie verursachten Störungen fortgesetzt, aber es ist von entscheidender Bedeutung, dass die erreichte Dynamik sorgfältig bewahrt und gepflegt wird, da die externen Bedrohungen komplexer und die Risiken einer potenziellen Renationalisierung von Sicherheitsfragen immer deutlicher werden.

Die Bereitschaft des Blocks, ein stärkerer Akteur in der Sicherheitsarena zu werden, erfordert nun dauerhafte Verpflichtungen und greifbare Ergebnisse. Diese Tatsache wird nicht nur in den Brüsseler Korridoren anerkannt, sondern ist eine wachsende Erwartung entschiedener Mehrheiten der EU-Bürger, wie aufeinander folgende Eurobarometer-Umfragen bestätigen.

Ausgehend von der einfachen Tatsache, dass die EU es sich nicht leisten kann, ihre Sicherheitsbedürfnisse auszulagern, sollte das Bemühen um eine schrittweise Vertiefung des politischen Inhalts der strategischen Autonomie als eine der Hauptprioritäten angesehen werden (wie auf der Tagung des Europäischen Rates im Februar

2021 anerkannt wurde). Fortschritte auf diesem Gebiet sind jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, nicht zuletzt aufgrund der nach wie vor stark divergierenden nationalen strategischen Kulturen Ebene, der bemerkenswerten Ungleichheit der militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten, der unterschiedlichen Prioritäten auf dem Kontinent und des häufigen Mangels an Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Trotz des allgemeinen Bestrebens, seine Bedeutung zu bekräftigen, ist sogar das Konzept der strategischen Autonomie selbst umstritten, wobei die Unterschiede im Verständnis des Konzepts von der politischen Ebene bis hin zu einer rein terminologischen Ebene reichen.

Im Zuge der Diskussion darüber, was das Konzept ist und was es beinhaltet, ist es jedoch ebenso wichtig zu klären, was es nicht ist. Die Rede von strategischer Autonomie ist nicht mit Autarkie zu verwechseln. Wie die Etymologie des Begriffs Autonomie schon sagt (*auto* = selbst + *nomos* = Gesetz), bezeichnet der Begriff einfach die Fähigkeit der EU, nach ihren eigenen Regeln, Grundsätzen und Werten zu entscheiden und zu handeln. Der Wohlstand und die Sicherheit des Blocks sind eng mit einer gut funktionierenden, auf Regeln basierenden globalen Ordnung verknüpft, so dass eine größere strategische Autonomie bedeutet, dass man widerstandsfähiger gegen unzulässige exogene Eingriffe wird. Sie beschreibt jedoch keinen „Europa alleine“-Ansatz.

Aber was steckt noch weiter in diesem Konzept? Die Beantwortung dieser immer dringlicheren Frage erfordert den politischen Willen, harte interne Diskussionen zu führen: insbesondere solche, die sich darauf beziehen, zu formulieren, *was* die EU tun (können) will, um *welchen* Bedrohungen zu begegnen und auf der Grundlage *welcher* Fähigkeiten.

Aus diesem Grund sollten die laufenden Arbeiten im Rahmen des Strategiekompasses unterstützt werden. Diese Initiative, die von den EU-Verteidigungsministern im Juni 2020 ins Leben gerufen wurde, kann einen echten Beitrag leisten, und zwar nicht nur zur Überbrückung der beträchtlichen Kluft zwischen den strategischen Kulturen innerhalb des Blocks und zur Festlegung der konkreten Ziele, denen die bereits in der Globalen Strategie festgelegten Prioritäten dienen sollen, sondern auch zur Erzielung eines soliden

internen Konsenses über einige Schlüsselaspekte, die die Fähigkeit der EU zu globalem Handeln stärken können. Das allgemeine Ziel sollte darin bestehen, dass im Rahmen dieses Prozesses eindeutige, aber ehrgeizige Prioritäten und Maßnahmen festgelegt werden.

Für das Krisenmanagement bedeutet dies, dass man sich stärker darauf konzentrieren muss, wie Einsätze und Abläufe in Zukunft effizienter durchgeführt werden können. Positive Entwicklungen in diesem Bereich - wie die neue Europäische Friedensfazilität, der für den Zeitraum 2021-2027 ein außerbudgetärer Fonds in Höhe von rund 5 Milliarden Euro zugeteilt wurde - sind Schritte in die richtige Richtung. Sie verbessern zweifellos die Fähigkeit der EU als globaler Sicherheitsanbieter.

Dennoch muss der Strategische Kompass die Art und Weise, wie die EU gegenwärtigen und künftigen Krisen begegnet, sehr viel präziser gestalten, nicht zuletzt im Hinblick auf die Einsatzbereitschaft und die Fähigkeit zur Streitkräftebildung, und er muss auch die notwendige Klarheit über die funktionalen und regionalen Schwerpunkte ihrer Maßnahmen schaffen.

Bezüglich der Fähigkeiten und Instrumente, die hierfür erforderlich sind, sollte der Schwerpunkt auf der Festlegung und Verbesserung der Verteidigungszusammenarbeit liegen. Trotz der bereits erzielten Fortschritte besteht nach wie vor ein hohes Maß an Inkohärenz bei der realen Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen. Ausgehend von den bekannten Diskrepanzen zwischen den künftigen Ambitionen und den vorhandenen Fähigkeiten muss daher ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen den verschiedenen - sich bisweilen überschneidenden - Initiativen, Mechanismen und Ebenen der Fähigkeitsentwicklung geschaffen werden. Mit Hilfe des Strategischen Kompasses sollten die Staaten dringend Klarheit darüber schaffen, wie sie die erforderlichen militärischen und zivilen Fähigkeiten bereitstellen, beschaffen, produzieren und liefern können und wie sie die einschlägigen operativen Projekte durchführen können, um die kollektiven Ziele des Blocks zu erreichen.

In diesem Zusammenhang, und wie die Covid-19-Pandemie auf tragische Weise gezeigt hat, sollten die Bemühungen um die Stärkung der internen und externen Widerstandsfähigkeit der EU auch bei Überlegungen zur Zukunft der europäischen Verteidigung

im Vordergrund stehen. Die Verbesserung der Fähigkeit des Blocks, sich von Krisen zu erholen und besser auf die sich entwickelnden Herausforderungen zu reagieren, sollte jedoch nicht zu einer kurzfristigen Annahme des Konzepts einer „Festung Europa“ führen. Dies erfordert vielmehr eine viel organischere Einbeziehung spezifischer Bedrohungsmultiplikatoren - wie des Klimawandels oder digitaler und gesundheitlicher Notfälle - in die Überlegungen und den Modus Operandi der EU. Entscheidend ist auch, dass endlich die Barrieren zwischen isolierten politischen (Re-)Aktionen auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten überwunden werden, und zwar von der Planungs- bis zur Ausführungsphase. Darauf aufbauend sollte auch der Übergang zu einem effizienteren Partnermodell auf Seiten der EU ein wichtiges Ziel sein. Wie bereits erwähnt, hängt eine positive Entwicklung der europäischen Verteidigung davon ab, dass eine größere europäische Autonomie auch eine größere europäische Verantwortung bedeutet, und dass keines dieser beiden Konzepte eine Schwächung der bestehenden Partnerschaften bedeutet. Im Gegenteil: Wie ich an anderer Stelle in Bezug auf die bilateralen Beziehungen des Blocks zu den USA dargelegt habe, kann und sollte das Ziel sein, dass ein stärkeres Europa zu einer stärkeren transatlantischen Partnerschaft und einem stärkeren Fußabdruck führt.

In Anbetracht dessen ist klar, dass der Strategiekompass der EU eine hervorragende Gelegenheit bietet, sich von ihrer Selbstgefälligkeit zu befreien und ein Konzept für die Arbeitsteilung in ihren Beziehungen zur NATO zu entwerfen, das mit dem Mythos aufräumt, eine stärkere europäische Verteidigung bedeute ein schwächeres Bündnis. Ebenso klar ist die Notwendigkeit, die Kohärenz zwischen den Ergebnissen des Strategiekompasses und den anderen laufenden Prozessen, wie z. B. dem neuen strategischen Konzept der NATO, sicherzustellen. In ähnlicher Weise und trotz der Entscheidung der britischen Regierung, außen- und sicherheitspolitische Fragen aus den Brexit-Verhandlungen auszuklammern, ist es leicht einzusehen, warum die Aufrechterhaltung starker Verbindungen zwischen beiden Seiten von entscheidender Bedeutung ist, wenn sich die Gemüter beruhigen. Die Partnerschaftsagenda der EU sollte jedoch nicht an dieser Stelle enden, und es sollte eine umfassende Überprüfung und Analyse der bestehenden Partnerschaften durchgeführt

werden, um sicherzustellen, dass das außenpolitische Handeln der EU kohärent ist.

Nicht zuletzt muss betont werden, dass die Stärkung der blockinternen Solidarität für den tatsächlichen Erfolg nicht nur des Strategiekompasses, sondern auch aller künftigen Verteidigungsinitiativen von entscheidender Bedeutung sein wird. Wie dies erreicht werden kann ist sowohl eine institutionelle als auch eine politische Frage - zum Beispiel durch eine sinnvollere Untersuchung der Frage, wie die Umsetzung der EU-Vertragsklauseln über gegenseitige Unterstützung (Artikel 42.7 EUV) und Solidarität (Artikel 222 AEUV) in der Praxis aussehen könnte. Deshalb muss ein fein austariertes Gleichgewicht zwischen der größtmöglichen Zustimmung der Mitgliedstaaten zu den getroffenen Entscheidungen und der Gewährleistung eines angemessenen Niveaus der Koordinierung und Überwachung durch die EU-Institutionen gefunden werden.

Es ist klar, dass es kein Patentrezept gibt, um dieses Problem zu lösen. Dies wird viel Arbeit und Geduld erfordern, wenn die EU die doppelte Aufgabe erfüllen soll, strategischer *und* autonomer zu werden. Es ist jedoch ebenso klar, dass das Fehlen einer sinnvollen, umsetzbaren Solidarität und das Fortbestehen einer ausgeprägten Vielfalt die Bemühungen aller zunichtemachen könnten. Für eine geopolitisch orientierte EU, die substanzielle Fortschritte in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung erzielen will, ist dies der einzige Weg, wie der Block in der Welt glaubwürdig auftreten und in den Augen seiner Bürger als Verteidiger seiner Werte angesehen werden kann.

REFERENZEN

- Lamond, J., und Ntousas, V. 2021. In our hands: progressive ideas for a renewed and repurposed transatlantic bond. Report, FEPS/Center for American Progress, Januar.
- Ntousas, V. 2019. How can the EU learn the language of power. Expertenkommentar, Chatham House/Weltwirtschaftsforum, Dezember.
- Pirozzi, N., und Ntousas, V. 2019. Walking the strategy talk. Forschungspapier, FEPS/IAI, Mai.

Das außenpolitische Handeln der EU im Bereich Migration

Von Hedwig Giusto

In den letzten fünf Jahren haben wir immer wieder gehört, wie der starke Anstieg der Zahl von Migranten und Flüchtlingen, die nach dem Bürgerkrieg in Syrien nach Europa kamen, Ängste bei den europäischen Bürgern auslöste, die durch die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise bereits erschöpft waren. Wir haben gesehen, wie die Migration in den EU-Mitgliedsstaaten zu einer Art „Durchreiche“-Haltung geführt hat, die eine politische Krise und eine Krise der Solidarität in der Union ausgelöst hat, und wie sie dazu beigetragen hat, dass konservative und rechtsextreme politische Parteien ihre Panikmache entfesseln konnten, um angesichts der berechtigten Ängste der Menschen leicht Stimmen zu gewinnen. Wir haben auch gesehen, wie die Migrationskrise die EU gezwungen hat, immer mehr Verantwortung in einem Bereich zu übernehmen, in dem die Mitgliedstaaten traditionell die Hauptakteure waren - und es auch bleiben. Und nicht zuletzt haben wir die Geschichten von zu vielen Menschen gehört, die im Mittelmeer ihr Leben verloren haben, während zu viele andere bei ihrem Versuch, einen sicheren Ort zu erreichen und ein neues Leben in Europa zu beginnen, Not, Gewalt und Folter ertragen mussten.

Diese bekannte Erzählung hatte sich bereits 2017 grundlegend geändert, als der Zustrom von Migranten nach Europa deutlich abnahm und der Notfallmodus, der den Ansatz der EU zur Steuerung der Migration kennzeichnete, schrittweise aufgegeben wurde - es bedurfte jedoch einer weiteren tragischen Krise, der Covid-19-Pandemie und des anschließenden sozialen und wirtschaftlichen Abschwungs, um die Migration (wahrscheinlich nur vorübergehend) aus dem Blickfeld der europäischen Bürger und ihrer Regierungen zu rücken.

Und doch hat die Beteiligung der EU an der Steuerung der Migration in diesem Zeitraum an Akzeptanz gewonnen. Dies hat die Europäische Kommission zu dem Versuch veranlasst, die Kompetenzen der Union in diesem Bereich weiter auszubauen: neue europäische Agenturen zu schaffen und zu versuchen, dem Flickenteppich aus europäischen und nationalen Maßnahmen endlich einen Sinn zu geben, indem die EU-Migrations- und Asylpolitik durch einen im September 2020 vorgelegten Neuen Pakt zu Migration und Asyl systematisiert und gestärkt wurde. Der neue Pakt ist jedoch nur dem Namen und dem Anspruch nach ein Pakt, nicht aber der Realität nach, da seine Bestandteile vom Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten vereinbart werden müssen. Trotz seines Anspruchs bleibt er ein Versuch, einen Kompromiss zwischen vielen weit voneinander entfernten Positionen zu finden, und geht daher nicht so weit, dass er eine wesentliche Änderung der EU-Migrationspolitik darstellt.

Wie ich bereits sagte, scheint die Zeit des Notstands nun vorbei zu sein. Anstatt also auf die nächste Krise zu warten, wäre jetzt ein guter Zeitpunkt, um die Tatsache zu nutzen, dass die öffentliche Meinung sich anderen Themen zuwendet und dass es eine vorübergehende „Flaute“ bei der Ankunft von Neuankömmlingen zu geben scheint (eine Flaute, die durch die zur Bekämpfung der Pandemie eingeführten Bewegungsbeschränkungen natürlich noch verstärkt wurde). Dies könnte uns helfen, die Unterschiede und Widerstände der Mitgliedstaaten zu überwinden und endlich eine kohärente europäische Politik zu gestalten und zu verabschieden, die tatsächlich eine „sichere, geordnete und reguläre Migration“ nach Europa fördert.

Es bleibt jedoch zweifelhaft, ob die EU und ihre Mitgliedstaaten letztlich den politischen Willen und den Mut finden werden, von ihrem derzeitigen kurzsichtigen Ansatz abzuweichen, bei dem die Migration trotz offizieller Erklärungen immer noch hauptsächlich unter dem Aspekt der Sicherheit betrachtet wird, und sich einem Ansatz hinzuwenden, der die strategische Dimension der Migration anerkennt und sie als normales, unvermeidliches und multidimensionales menschliches Phänomen betrachtet, das nicht aufgehoben, sondern gesteuert werden muss, und das sowohl für die

Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer eine Chance darstellt. Wir müssen von einem Ansatz, der weitgehend auf der Auslagerung der Verwaltung der Grenzen und Ströme in Drittländer, auf dem oberflächlichen und vereinfachenden Einsatz von Entwicklungshilfe und auf einer übermäßigen Konzentration auf die Rendite beruht, zu einem Ansatz übergehen, der wirklich auf einer fairen Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern, auf faktengestütztem Wissen und auf den Werten der Freiheit und der Achtung der Menschenrechte beruht, die die EU fördert, aber nicht immer einhält. Wir brauchen auch eine Politik, die nicht das Leben derjenigen gefährdet, die versuchen, Europa zu erreichen, um Schutz oder bessere Chancen zu finden.

Es lässt sich nicht leugnen, dass sich die von der EU verfolgte Strategie bisher ausgezahlt zu haben scheint. Die irregulären Ströme nach Europa haben in den letzten Jahren sicherlich abgenommen. Doch der Preis, der für die Glaubwürdigkeit der EU und die Achtung der Menschenrechte zu zahlen ist, ist hoch. Die bisherige Strategie beruhte auf der Vorstellung, dass restriktive Maßnahmen - die meist auf Abkommen mit Drittländern wie der Türkei beruhen, die mit der Verwaltung der Grenzen und der Kontrolle der Migrationsströme betraut sind - die Migration stoppen können und dass angesichts des erwarteten Anstiegs der Ströme, insbesondere aus Afrika, eine Eindämmung notwendig ist. Es ist jedoch nicht nur erwiesen, dass eine restriktive Politik die Migration nicht vollständig aufhalten kann, sondern es ist auch zweifelhaft, dass ein solcher Ansatz langfristig wirksam sein könnte, da sein Erfolg vom Stand der Beziehungen zwischen der EU und den besagten Drittländern, von der politischen Stabilität der letzteren und von der unbefristeten Beibehaltung von Maßnahmen abhängt, die eigentlich außerordentlich und vorübergehend sein sollten.

Ein weiterer grundlegender Aspekt des derzeitigen europäischen Ansatzes zur Migrationssteuerung ist der Einsatz von Entwicklungshilfe. Ohne die absolute Bedeutung der Unterstützung von Entwicklungsprozessen in afrikanischen Ländern an sich in Abrede zu stellen, sollte der Einsatz solcher Instrumente zur Kontrolle und Eindämmung von Migrationsströmen auf der Grundlage der verfügbaren Forschungsergebnisse sorgfältiger

bewertet werden. Zwar wird in der öffentlichen Meinung und Rhetorik die Bekämpfung der so genannten Grundursachen der Migration als eines der wichtigsten Instrumente zur Verringerung der internationalen Mobilität - vor allem der Mobilität von Afrika nach Europa - angesehen, doch wird dabei eine Reihe von Fakten außer Acht gelassen. Auswanderungsentscheidungen werden nicht nur von vielen Faktoren bestimmt - von denen die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die das Heimatland eines potenziellen Migranten bietet, nur einer ist (wenn auch ein entscheidender) -, sondern es ist auch empirisch erwiesen, dass bis zu einem bestimmten Niveau des BIP die Entwicklung die Auswanderung sich eher verstärkt als verringert. Darüber hinaus wird bei einer kurzsichtigen Verwendung der Entwicklungshilfe nicht berücksichtigt, dass der Einsatz der Hilfe zur Verhinderung des Grenzüberschritts die Gefahr birgt, dass eine „ungesunde“ dichotome Beziehung zwischen Geber- und Empfängerländern aufrechterhalten wird, und dass die Migration letztendlich auch ein bemerkenswertes Instrument zur Bekämpfung der Armut (sowohl für die Migranten und ihre Familien als auch für ihre Heimatländer) und zur Förderung der Entwicklung durch Wissenstransfer, Geldüberweisungen usw. darstellt. Entwicklungshilfe, die darauf abzielt, die Migration einzudämmen, läuft daher Gefahr, ihr primäres Ziel zu verfehlen, und wenn sie nicht gezielt auf die Bedürfnisse und Bedingungen der Aufnahmeländer ausgerichtet ist, läuft sie Gefahr, auch andere wichtige Entwicklungsquellen zu behindern.

Ebenso kurzsichtig ist die Vorstellung, dass die Förderung von Abkommen, die die Rückführung irregulärer Migranten in ihre Herkunftsländer sicherstellen, eine praktikable Lösung für das Ziel der Verringerung der Mobilität darstellt. Rückführungen sind zwar im Rahmen von Maßnahmen erforderlich, die reguläre Migrationsswege eröffnen und stärken, um deren Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit zu gewährleisten, doch ist es Wunschdenken, den Nutzen von Rückführungen als Instrument zur Eindämmung der Migration zu sehr zu betonen. Die Rückführung ist nicht nur sehr schwierig und kostspielig, sondern die Herkunftsländer haben in der Regel auch wenig Interesse daran, ihre Staatsangehörigen zurückzubekommen (deren Rücküberweisungen sehr oft einen großen Beitrag

zum BIP ihres Heimatlandes leisten), und sind daher auch wenig motiviert, Vereinbarungen zur Umsetzung und Normalisierung der Rückführungspraxis zu unterzeichnen.

Das künftige Migrationskonzept der EU sollte auf der Anerkennung der Tatsache beruhen, dass die Migration nicht gestoppt werden kann und dass dies kein negativer Sachverhalt ist: Migration ist und war schon immer ein wichtiges Instrument für die Entwicklung sowohl der Herkunfts- als auch der Aufnahmeländer. Angesichts ihrer Komplexität und Multidimensionalität erfordert die Migrationsfrage komplexe Antworten und die Festlegung einer langfristigen Strategie, die die EU zwangsläufig zwingen wird, ein Gleichgewicht zwischen ihrer Pflicht, die Sicherheit und das Wohlergehen ihres Hoheitsgebiets und ihrer Bürger zu gewährleisten, ihrer moralischen Pflicht, den Menschen, die Schutz brauchen, Schutz zu bieten, und dem Bedarf an Arbeitskräften angesichts einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung zu finden.

In Anbetracht des oben skizzierten ungelösten Dilemmas wird die Migrationsfrage also auch in Zukunft ein spaltendes Thema bleiben, und die Festlegung der Instrumente zu ihrer Steuerung wird die Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten weiterhin belasten. Die Tatsache, dass die Migration zumindest derzeit nicht mehr im Mittelpunkt des Interesses steht, sollte jedoch als Chance gesehen werden, die nicht vertan werden darf. Jetzt ist es an der Zeit, die europäische Migrationspolitik auf einen ausgewogeneren Ansatz auszurichten - einen Ansatz, der die Stärkung regulärer Einreisewege nach Europa mit gemeinsamen, kohärenten und transparenten europäischen Regeln und Verfahren sowie mit faireren und gleichberechtigten Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern kombiniert. Ein Ansatz, bei dem die Entwicklungshilfe vom Ziel der Grenzkontrolle losgelöst ist.

Nicht zuletzt sollten das Leben, das Wohlergehen und die Rechte der Menschen, die auf der Flucht sind, sowohl in den Beziehungen zu Drittländern als auch bei der Verwaltung der EU-Außengrenzen als vorrangig betrachtet werden, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten zu ihren Grundwerten stehen wollen. In diesem Sinne sollte die Solidarität mit Migranten und zwischen den europäischen Mitgliedstaaten die Richtschnur für europäische Progressive sein.

Das außenpolitische Handeln und das Verfassungssystem der EU

von Diego Lopez Garrido

Im außenpolitischen Handeln der EU gibt es ein Paradox. Aus rechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht sehen wir im Vertrag von Lissabon ein starkes außenpolitisches Handeln. Der Vertrag bringt zwei Neuerungen mit sich: eine stabile und einheitliche Vertretung und Führung sowie ein einheitliches Verfahren für die Aushandlung internationaler Abkommen. Es gibt zwei Solidaritätsklauseln. Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) lautet:

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Artikel 222 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lautet:

Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen die Mitgliedstaaten sich im Rat ab.

In den Verträgen ist eindeutig eine ständige strukturelle Zusammenarbeit vorgesehen.

In Artikel 21 Absatz 2 EUV heißt es:

Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um:

- a. ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren;
- b. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern;
- c. nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken;
- d. die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen;
- e. die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse;
- f. zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;
- g. den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und
- h. eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

Und Artikel 22.1 des EUV besagt:

Auf der Grundlage der in Artikel 21 aufgeführten Grundsätze und Ziele legt der Europäische Rat die strategischen Interessen und Ziele der Union fest.

Der EUV enthält spezifische Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Wir müssen das Folgende betonen. Artikel 24.1 zuerst:

Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

Artikel 31 Absatz 1 legt fest, dass Beschlüsse zur Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vom Europäischen Rat gefasst werden und dass der Rat einstimmig beschließen muss. Nach Artikel 31 Absatz 2 beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn er i) einen Beschluss auf der Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union (Artikel 22 Absatz 1), ii) einen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der auf ein besonderes Ersuchen des Europäischen Rates hin vorgelegt wird, oder iii) einen Beschluss zur Festlegung einer Aktion oder eines Standpunkts der Union erlässt. Und in Artikel 31.3 wird die so genannte *Passerelle Klausel* definiert. Hierbei handelt es sich um eine äußerst wichtige Norm, die es dem Europäischen Rat ermöglicht, einstimmig einen Beschluss zu fassen, der vorsieht, dass der Rat in anderen als den in Artikel 31 Absatz 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

Meiner Meinung nach hat es in der EU seit ihrer Gründung eine „stille Konstitutionalisierung“ gegeben: die Römischen Verträge, der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Lissabon. Die wichtigsten Säulen sind der freie Markt, der Vorrang des europäischen Rechts und die „strategische Autonomie“ im Rahmen der globalen

Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union von 2016.

Ein Beispiel für diese stille Konstitutionalisierung ist der Wiederaufbau von (NextGenerationEU). Dieser mit 750 Milliarden Euro ausgestattete Pandemiefonds bietet die Möglichkeit, das europäische Projekt und die europäische Handlungsfähigkeit zu konsolidieren.

In der Praxis ist das auswärtige Handeln der EU jedoch nicht sehr schlagkräftig. Die Schwierigkeiten ergeben sich aus der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Interessen haben. Interessen, die sich von denen der EU als Ganzes unterscheiden, vor allem in Bezug auf die Außen- und Verteidigungspolitik.

Die EU ist eine beeindruckende Macht bei der Regulierung von Handelsgeschäften, aber sie leidet unter einem Mangel an Kohärenz, wenn es um Außenpolitik geht. In dieser Hinsicht steht Europa, wie Präsident Macron sagte, „am Rande eines Abgrunds“.

Die EU muss eine eigene Militärmacht aufbauen. Sie muss als politischer Block auftreten, mit einer Politik für Technologie, Daten und Klimawandel. Und sie muss ihre strukturierte Zusammenarbeit und einen Verteidigungsfonds aufbauen, die sich erst in der Anfangsphase befinden.

Viele Länder sind zu sehr in innenpolitische Probleme verwickelt. Die EU hat keine klare und vorhersehbare Strategie für ihre Beziehungen zu Russland, zu Nordafrika, China oder der Türkei und auch nicht zu den USA, nachdem diese eine enorme interne Polarisierung erfahren haben, die zu einer „außenpolitischen Selbstzerstörung“ führt, ohne ein Konsens im amerikanischen Szenario.

Der Markt der EU ist stark, aber in anderen Bereichen ihres auswärtigen Handelns (z. B. Gesundheit und Technologie) ist sie schwach. Es gibt Hindernisse, die den Block daran hindern, mit einer Stimme zu sprechen: Es gibt fünf Kommissare, die alle für verschiedene Bereiche der europäischen Außenpolitik zuständig sind, sowie den Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel und die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen. Die strategischen Prioritäten der Union sind daher nicht konsequent genug.

VORSCHLÄGE

- Europa sollte sich weder den USA noch China unterordnen (wobei zu bedenken ist, dass die USA eine Demokratie sind).
- Europa muss sich zusammenschließen, um sich einen Platz im Raum zwischen Washington und Peking zu schaffen.
- Europa sollte in Bereichen wie Industrie, digitale Wirtschaft (z. B. 5G), Infrastruktur und Bildung ein mutiges außenpolitisches Handeln an den Tag legen.
- Es sollte sich am progressiven Multilateralismus orientieren. Diese Ziele sind nur im Rahmen starker multilateraler Institutionen (z. B. der WHO, des Pariser Abkommens, der Vereinten Nationen) und einer engen Zusammenarbeit mit internationalen Partnern (z. B. durch die Verabschiedung einer Europa-Afrika-Agenda, durch konkrete gemeinsame Initiativen) möglich.
- Eine neue transatlantische Agenda, die nicht auf der Dominanz der USA und einem untergeordneten Europa basiert, sondern sich auf Gesundheit, Handel, Nachhaltigkeit und Sicherheit (sowie auf einen europäischen Pfeiler innerhalb der NATO) konzentriert, ist notwendig. In diesem Jahr sollte ein Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA stattfinden.
- Während der portugiesischen Ratspräsidentschaft sollten Anstrengungen zur Abschaffung der Todesstrafe unternommen werden.
- Wir brauchen eine starke Konferenz zur Zukunft Europas. Eine, die der organisierten Zivilgesellschaft, den Denkfabriken und den europäischen Bürgern offen steht und die ihren Verfassungsrahmen aktualisiert.
- Wir sollten uns um die Nichtverbreitung von Kernwaffen bemühen.
- Wir sollten die vorgesehene *Passerelle Klausel* aktivieren (Artikel 31.3 des TUE). In diesem Fall ist eine Vertragsreform nicht notwendig.
- Wir brauchen eine weltweite Steuerharmonisierung und die Abschaffung von Steuerparadiesen.
- Es sollte ein neues europäisches Asylabkommen geben, um der Dynamik entgegenzuwirken, dass die Flüchtlingsströme und die

jüngste Wirtschaftskrise den Aufstieg rechtsextremer und populistischer politischer Parteien begünstigt haben.

- Wir brauchen eine europäische strategische Autonomie, um die Werte des Friedens, der Solidarität, der Zusammenarbeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie, die das Fundament der westlichen Kultur bilden, zu schützen.
- Die Idee eines Europäischen Sicherheitsrates sollte geprüft werden.
- Europa braucht mehr außenpolitische Unabhängigkeit (z. B. sollte es seine eigenen technologischen Fähigkeiten entwickeln), und es sollte militärische Operationen außerhalb der NATO durchführen.
- Europa sollte sich stärker verteidigen und in der Lage sein, seine eigene globale Position in geopolitischer Hinsicht zu definieren. Die Geopolitik ist zurück.

Die EU ist eine normative Macht, die die liberale Demokratie exportiert, und sollte dies auch bleiben.

TEIL III

Wirtschaftspolitische Steuerung für eine gestärkte Europäische Union

Synthese der Debatte

Von Robin Huguenot-Noël

Wirtschaftspolitische Steuerung bedeutet für die verschiedenen Beobachter und Akteure in der EU sehr unterschiedliche Dinge. Seit der neoklassischen Revolution in den 1980er Jahren wurde die wirtschaftspolitische Steuerung häufig als Mittel zur Betonung eines «sanften» Regulierungsansatzes für Marktentwicklungen verwendet. Hier wird die Rolle der EU in erster Linie als «Schiedsrichter» verstanden, der die Marktintegration ermöglicht. Die Vertiefung des Binnenmarktes sollte einem Prozess der «negativen Integration» dienen und dazu beitragen, Hindernisse für die «vier Freiheiten» zu beseitigen: den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Die Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) konzentriert sich auf die Umsetzung von Regeln, die die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten unter Kontrolle halten und eine finanzpolitische Koordinierung gewährleisten (auferlegen).

Ein alternativer Ansatz betrachtet die wirtschaftspolitische Steuerung als ein System, das immer mit dem sozialen und politischen Umfeld verbunden ist, in dem es sich entwickelt. Ausgehend von den Forderungen der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit agieren die (EU-)Institutionen als politische Unternehmer und tragen zur Gestaltung des Weges zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Hier geht es bei der wirtschaftspolitischen Steuerung weniger darum, ein Marktgleichgewicht zu erreichen, als vielmehr darum, die gemeinsamen Bestrebungen der EU-Bürger zu verwirklichen. Es liegt auf der Hand, dass der Übergang zu einer derartigen „positiven Integration“ in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten seine eigenen Herausforderungen mit sich bringt. Sie hat aber auch den Vorteil, dass sie unermüdlich nach neuen Wegen sucht, um zu definieren, worum es bei europäischen öffentlichen Gütern geht.

Im Rahmen der der Debatte über die Zukunft Europas wird die Art der wirtschaftlichen Instrumente, die den EU-Institutionen zur Verfügung stehen, sicherlich heftig diskutiert werden. Diskussionsbeiträge werden die Vorteile der EU-Fiskal- und Geldpolitik und (hoffentlich) die Vorteile einer besser koordinierten Industrie- und Sozialpolitik bei der Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums bewerten. Wir müssen uns jedoch davor hüten, das Pferd von hinten aufzuzäumen. Die Debatte sollte zunächst der Klärung der Frage dienen, welche Rolle die Staats- und Regierungschefs bereit sind, den EU-Institutionen im wirtschaftspolitischen Alltag zuzugestehen. Es ist klar, dass die EU-Institutionen heute - da die Notwendigkeit starker staatlicher Eingriffe wieder in den Mittelpunkt gerückt ist - etwas Ehrgeizigeres als nur kleine Schutzmaßnahmen für die Marktwirtschaft vorschlagen müssen.

Der Rest dieses Kapitels beleuchtet die Erkenntnisse der Expertengruppe darüber, welche Ziele ein neuer EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung anstreben sollte, welche Herausforderungen dem im Wege stehen und welche institutionellen und politischen Reformen zu deren Überwindung erforderlich sind.

DER EUROPÄISCHE RAHMEN FÜR WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG

Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU war in den letzten Jahrzehnten von dem Versuch geprägt, nach Regeln und nach Zahlen zu steuern – mit den falschen Regeln und Zahlen. Wenig überraschenderweise hat dieser Ansatz nicht funktioniert. Die 3-Prozent-Defizit- und 60-Prozent-Schuldenregel wurde auf der Rückseite eines Briefumschlags beschlossen. Die Regeln der EU und andere nationale „Schuldenbremsen“ führten zu mageren Investitionen und gedämpftem Wachstum, verstärkten aber auch die makroökonomischen Divergenzen, insbesondere zwischen dem Kern und der Peripherie der Eurozone. Gleichzeitig wurde die globale wirtschaftliche Integration nicht reguliert, was zu einer wachsenden Unzufriedenheit der EU-Bürger führte, die sich zurückgelassen fühlten. Daraufhin kam es zu einer politischen Gegenreaktion mit dem Aufstieg euroskeptischer und nationalistischer Parteien, die den Druck auf

das EU-Integrationsprojekt verstärkten und schließlich zum Brexit führten. Viele Faktoren spielten dabei eine Rolle, darunter auch strukturelle Faktoren wie der unregulierte Kapitalfluss und politische Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungschefs. Auch die EU-Entscheidungsprozesse trugen eine Mitschuld: Die Einstimmigkeitsregeln im Steuerbereich führten paradoxerweise zu einem ungehinderten Steuerwettbewerb und zur Aushöhlung der Steuermittel, was letztlich die Sozialvorschriften untergrub.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der EU wurde also nachhaltig durch den ideologischen Rahmen beeinflusst, der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags galt. Die ordoliberalen Doktrin wirkte sich negativ auf die Investitions- und Wachstumsaussichten aus, indem sie Angst vor den Auswirkungen von Defiziten und Schulden schürte, die Vorteile von Sparmaßnahmen pries und ihre eigenen Kriterien für die Definition von makroökonomischer Stabilität festlegte. Neoliberale Ideen waren ebenfalls weit verbreitet, und die Länder in der EU verfolgten Doktrinen der geringeren staatlichen Intervention, der angebotsseitigen Strukturreformen und der Arbeitsmarktflexibilität, ungeachtet ihrer Auswirkungen auf den Einzelnen und ihre sozialen Strukturen.

Inwieweit haben jüngste Entwicklungen, einschließlich der Covid-19-Pandemie, diese Realität beeinflusst?

Die Covid-19-Pandemie hat zu einem grundlegenden Wandel im wirtschaftlichen Denken und in der Politikgestaltung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten geführt. Endlich werden Regierungen als Teil der Lösung der Pandemie und nicht als Problem betrachtet. Dieser Trend spiegelt auch eher strukturelle Tendenzen wider. Die Weltwirtschaft ist von einem tiefgreifenden Strukturwandel geprägt, sei es im Hinblick auf den Klimawandel, die Digitalisierung und künstliche Intelligenz oder die zunehmende Ungleichheit. Schließlich hat sich mit dem Brexit die Bedeutung Europas in einem Ausmaß verändert, das wir noch gar nicht richtig einschätzen können. Sowohl neue Herausforderungen als auch neue Möglichkeiten ergeben sich in Bezug auf das Verhältnis der EU zu ihren Grenzen, den öffentlichen Dienst, die Dienstleistungen, die Besteuerung usw.

All diese Entwicklungen haben nicht nur neuen Handlungsdruck auf die Regierungen ausgeübt, sondern auch die Notwendigkeit eines besser koordinierten Vorgehens auf supranationaler Ebene zur Bewältigung globaler Herausforderungen aufgezeigt.

Außerdem bietet der derzeitige Kontext ständiger Ungewissheit die Gelegenheit, neue Ideen für den Umgang mit einer Wirtschaft zu entwickeln, die zunehmend anfällig für Pandemien, wirtschaftliche Schocks und die weitreichenden Folgen des Klimawandels ist. Es besteht inzwischen ein relativer Konsens darüber, dass die Regierungen die notwendigen Investitionen für die Dekarbonisierung und Digitalisierung der EU-Industrie tätigen müssen. Gleichzeitig wird zunehmend anerkannt, wie wichtig es ist, wirksamere Sicherheitsnetze für den Sozialschutz zu schaffen, um die Auswirkungen von Schocks auf den Einzelnen und die Gesellschaft zu begrenzen.

Wie sollten sich die EU-Institutionen verändern, um die wirtschaftspolitische Steuerung den Anliegen der Bürger näher zu bringen?

Heute besteht eine Diskrepanz zwischen den Zielen, die wir uns im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) gesetzt haben, und dem wirtschaftspolitischen Rahmen der EU, der die Mittel bereitstellt, mit denen diese Ziele verfolgt werden sollten. Der erste Schritt sollte darin bestehen, sich auf die „ersten Grundsätze“ zu einigen, d. h. auf die Vision, die dem Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU zugrunde liegt. Wirtschaftliche Instrumente sind Mittel, nicht Zweck. Der Versuch, die europäischen Länder dazu zu bringen, sich auf eine Entwicklungsstrategie zu einigen, wird mit Sicherheit weiterhin auf den Widerstand der Bürokratien stoßen, die bereit sind, eine Wirtschaftspolitik „nach Regeln“ zu betreiben, wie sie sie kennen. Hier sollte die politische Führung den Ton angeben, wie es kürzlich mit der Verabschiedung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) und dem entsprechenden Aktionsplan geschehen ist.

Wir müssen auch die demokratische Rechenschaftspflicht im Entscheidungsprozess der EU verbessern. Zu oft besteht die Tendenz, viele politische Akteure erst in der Genehmigungsphase

einzu beziehen. Dies gilt insbesondere für die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU, wo Entscheidungen in Bereichen mit geringer Bedeutung, aber hoher sozioökonomischer Relevanz unter gleichgesinnten Beamten des Finanzministeriums getroffen werden, während sie den Entscheidungsprozess durchlaufen. Am Ende wird eine Entscheidung zwischen begrenzten politischen Optionen getroffen - etwa im ECOFIN-Rat oder im Rat der Europäischen Zentralbank. Dieser Ansatz sollte sich weiterentwickeln und es ermöglichen, dass so kritische Themen wie der allgemeine finanzpolitische Kurs der EU oder die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) regelmäßiger im Europäischen Parlament erörtert werden, um so dazu beizutragen, Politik und Richtlinien in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU in Einklang zu bringen.

DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSKOORDINATION

Die europäische Integration im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik war von Anfang an asymmetrisch. Die EU-Regierungen haben sicherlich wichtige Vorrechte, wenn es darum geht, wie sie ihre Wirtschaft regulieren wollen, z. B. in Bezug auf Steuern, Industriepolitik oder Lohnverhandlungen. Und doch hat sich die währungs- und finanzpolitische Integration der EU seit der Verabschiedung des Maastrichter Vertrags erheblich vertieft. Die Geldpolitik liegt nun in den Händen der Europäischen Zentralbank, die für neunzehn Mitgliedstaaten den Ton angibt. Die EU-Institutionen tragen auch eine große Verantwortung für die wirtschaftliche Integration, unter anderem in den Bereichen Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik und Handelspolitik. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik bleibt dagegen weitgehend in nationaler Hand. In der Tat unterscheiden sich die Sozialstaatssysteme der EU in Bezug auf Rentenansprüche, Zugang zur Gesundheitsversorgung, Arbeitsmarkt und Bildungspolitik erheblich. Und während in der Lissabon-Strategie gefordert wurde, der Wettbewerbsfähigkeit und dem sozialen Zusammenhalt gleichermaßen Aufmerksamkeit zu schenken, haben die „Soft-Law“-Koordinierungsmechanismen, die die letzteren fördern sollen, seit Mitte der 2000er Jahre an Zugkraft verloren. Während

der Großen Rezession wurde vor allem Austerität zum wichtigsten Thema, während sozialer Zusammenhalt und materielle Entbehrungen oft in den Hintergrund traten.

Wie sollte die Koordinierung der nationalen Richtlinien (z. B. im Rahmen des Europäischen Semesters) neu ausgerichtet werden, um eine langfristige Entwicklungsstrategie zu unterstützen?

Die Staatsschuldenkrise hat die Koordinierung der nationalen Richtlinien durch die EU-Institutionen grundlegend verändert. Die jahrelangen Sparmaßnahmen in der Peripherie der Eurozone waren mit dem Aufstieg nationalistischer und euroskeptischer Parteien verbunden. Gleichzeitig wird befürchtet, dass der Abwärtswettbewerb zwischen den Sozialsystemen zu einem neuen Wettlauf nach unten führt und die Nachhaltigkeit der Sozialleistungen unterminiert. Die Verabschiedung der ESSR, die als Antwort auf diese Entwicklungen gesehen werden kann, ist unbestreitbar ein vielversprechender Weg im Hinblick auf die langfristigen Entwicklungsperspektiven der EU. Dennoch bestehen nach wie vor Ungleichgewichte zwischen dem sozialen und dem wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen. Die während der Krise in der Eurozone eingeführten neuen Koordinierungsinstrumente (insbesondere der Fiskalpakt und das Gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichtsverfahren) haben die makroökonomischen Überwachungsbefugnisse der EU wesentlich gestärkt. Dementsprechend führte die Dominanz der Haushaltsregeln zu einer zunehmenden Machtfülle in den Händen des ECOFIN-Rates und verstärkte die Steuerung der EU-Wirtschaft ausschließlich durch Regeln und Zahlen.

Die öffentliche Unterstützung für wirksame Sozialleistungen in der gesamten EU hat nach der Pandemie einen neuen Höchststand erreicht. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die sozialen Rechte bei der Koordinierung der EU-Politik auf die gleiche Stufe zu stellen wie die vier wirtschaftlichen Freiheiten. Auf politischer Ebene sollte die ESSR durch ein Sozialprotokoll in die EU-Verträge aufgenommen werden. Auch die Steuerung sollte überarbeitet werden: Für alle koordinierten Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters

und der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum (ASGS) sollen Ziele und Benchmarks festgelegt werden. Benchmarks könnten mit Mindeststandards beginnen, die im Laufe der Zeit wachsen, um den spezifischen Kontext in jedem EU-Mitgliedstaat zu berücksichtigen, wie das Beispiel des im ESSR-Aktionsplan vorgeschlagenen Mindestlohns zeigt. Die Überwachung sollte auch sozioökonomische Folgenabschätzungen umfassen, die das Lernen aus der Politik erleichtern. Schließlich sind institutionelle Reformen erforderlich, die denjenigen, die Sozialpolitik machen, mehr Macht verleihen und die Koordinierungszyklen demokratischer gestalten. Auf EU-Ebene sollten gemeinsame Sitzungen von ECOFIN und EPSCO im Rat sowie ein jährlicher makroökonomischer und sozialer Dialog im Europäischen Parlament zur gängigen Praxis im Europäischen Semester werden. Auf Länderebene sollten die Regierungen beauftragt werden, Länderberichte und länderspezifische Empfehlungen im Parlament zu erörtern und die regionalen Partner systematisch in die Gestaltung von Entwicklungsplänen einzubeziehen, für die EU-Mittel eingesetzt werden.

Sollten für EU-Mitglieder der Eurozone und Nicht-Eurozone unterschiedliche Regeln und Verfahren gelten?

Die Zugehörigkeit zur Eurozone hat Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik auf nationaler Ebene. In der Eurozone wird die Geldpolitik von der Europäischen Zentralbank betrieben, die einen gemeinsamen Zinssatz für alle Mitglieder festlegt. Bei einem externen Schock verlassen sich die Länder im Allgemeinen auf eine Abwertung ihrer Währung, um ihre Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Für die Länder der Eurozone ist dieser Mechanismus nicht mehr zugänglich. Das Gleiche gilt, wenn die nationale Währung an den Euro gekoppelt ist, wie es heute in Dänemark der Fall ist. Dies ist jedoch nicht der Fall in Schweden, wo der Wechselkurs frei schwankt. Schweden kann daher auf ein breiteres Instrumentarium zurückgreifen, um gegen unlauteren Wettbewerb vorzugehen, der entsteht, wenn Länder des Euroraums Steuer- oder Sozialdumping betreiben. Die Euro-Integration verpflichtet zu mehr Solidarität unter den Mitgliedern. Der Anstieg der (Jugend-)

Arbeitslosigkeit in Südeuropa während der Großen Rezession sollte den Anstoß dazu geben, dass Steuer- und Sozialpolitik bei der Verwaltung der Eurozone gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Vollendung der WWU ist daher in dieser Hinsicht der Schlüssel.

Bedeutet dies, dass Länder, die nicht Mitglied der Eurozone sind, nicht in Initiativen wie die Europäische Säule sozialer Rechte einbezogen werden sollten? Die Einbeziehung aller EU-Mitglieder in die ESSR zeigt, dass die Förderung einer ehrgeizigen sozioökonomischen Agenda für alle Mitgliedstaaten der Vollendung der WWU nicht im Wege stehen muss. Der strukturelle Druck - sei es die Dekarbonisierung, die Digitalisierung, der demografische Wandel oder der Aufstieg der Plattformökonomie - ist in allen EU-Mitgliedstaaten weitgehend gleich. Die Systeme des sozialen Schutzes spiegeln nicht nur den jahrhundertelangen Kampf um die soziale Zugehörigkeit wider. Sie können auch eine Chance sein, die Widerstandsfähigkeit und die Wirtschaftsleistung der EU als Ganzes zu verbessern, wenn es uns gelingt, sie so zu gestalten, dass sie auch fiskalisch nachhaltig sind. Es gibt Herausforderungen auf dem Weg. In politischer Hinsicht deutet die Skepsis der „Sparsamen“ gegenüber einer Einigung auf einen gemeinsamen EU-Schuldenemissionsmechanismus darauf hin, dass finanzpolitische Solidarität weiterhin schwer zu erreichen ist. Auch die demokratischen Zwänge, die beispielsweise in den wiederholten Anfechtungen durch das deutsche Verfassungsgericht zum Ausdruck kommen, müssen gebührend gewürdigt werden. Doch wie die Verabschiedung des Fiskalpakts während der Großen Rezession gezeigt hat, gibt es keinen Grund, warum diese Hindernisse nicht irgendwann überwunden werden könnten. Die starke Unterstützung der europäischen Öffentlichkeit für wirksame Sozialleistungen zwingt uns letztlich dazu, ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit des europäischen Integrationsprojekts zu berücksichtigen.

DIE WIRTSCHAFTS-, FINANZ- UND WÄHRUNGSPOLITIK DER EU

In den letzten Monaten wurden mit der Verabschiedung des Pandemie-Notfallkaufprogramms (PEPP) durch die EZB, der Einigung über die NextGenerationEU und SURE-Programme sowie der

vorübergehenden Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts enorme Fortschritte erzielt. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass die Reaktion der EU insgesamt auf makroökonomischer Ebene zu begrenzt ist, doch ist die wirtschaftspolitische Steuerung der EU heute wesentlich besser gerüstet als vor der Pandemie. Heute liegen Instrumente auf dem Tisch, über die jahrelang debattiert wurde, und, was wichtig ist, es besteht auch ein breiter Konsens in politischen und akademischen Kreisen, dass der wirtschaftliche Rahmen der EU weiterentwickelt werden muss, um besser auf ein breites Spektrum von Herausforderungen reagieren zu können. Die Herausforderung besteht nun darin, dafür zu sorgen, dass dieser Wandel im makroökonomischen Denken nachhaltig ist und auch in die Geld-, Steuer- und Industriepolitik der EU einfließt.

Welche Rolle sollten Geld- und Steuerpolitik spielen?

Die Geldpolitik der EZB hat sich in den letzten zehn Jahren als entscheidender Trumpf erwiesen, um den Euro vor dem Druck der Finanzmärkte zu bewahren. Der Institution ist es gelungen, die Herausforderung zu meistern, die sich aus der unterschiedlichen Risikoexponierung souveräner Länder ergibt, indem sie de facto als Finanzbehörde fungiert und den (ansonsten sehr begrenzten) finanzpolitischen Spielraum einiger Regierungen des Euroraums erweitert hat. Obwohl das Pandemie-Notfallkaufprogramm während der Pandemie hilfreich war, ist die Verschuldung in vielen Mitgliedstaaten in die Höhe geschneit. Um zu verhindern, dass einige Regierungen ihre Ausgaben in der Erholungsphase einschränken, sollten dauerhaftere Mechanismen, wie die Schaffung eines „sicheren Vermögens“ der EU, in Betracht gezogen werden. Derzeit ist die Geldpolitik der Eurozone konservativer als die der US-Notenbank, deren Vorsitzender, Jerome H. Powell, kürzlich die Notwendigkeit erkannt hat, sich stärker auf die Förderung der Beschäftigung zu konzentrieren, wenn auch auf Kosten einer gewissen Überhitzung der Wirtschaft. Den negativen sozialen Folgen einer Überhitzung der Wirtschaft sollte natürlich weiterhin gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden, aber im gegenwärtigen Umfeld, das durch einen geringen Inflationsdruck und starke Störungen auf dem

Arbeitsmarkt gekennzeichnet ist, sollte das Ziel der Vollbeschäftigung mit der Inflationsbekämpfung gleichgesetzt werden. Mit Blick auf die Zukunft müssen wir überlegen, wie die EZB Maßnahmen ergreifen könnte, um den Kauf von „braunen Vermögenswerten“ zu stoppen und zur ausschließlichen Schaffung von grünen Anleihen überzugehen, die die Klimaschutzziele der EU unterstützen.

Auch die EU-Fiskalpolitik braucht dringend ein Gesamtkonzept. Die Vereinbarung von NextGenerationEU stellt einen historischen Durchbruch für die EU dar, aber jetzt müssen wir vorübergehende Instrumente wie die Aufbau- und Resilienzpläne (RRP) und das SURE-Programm in dauerhafte Mechanismen umwandeln. In diesem Zusammenhang wäre es vorrangig, die EU mit einer langfristigen Emissionskapazität für Schuldtitel und mit einem Rückversicherungsfonds für Arbeitslosigkeit auszustatten.

Was die nationale Politik betrifft, so erwies sich die Reaktion der EU auf die Pandemie als flexibler als während der Großen Rezession, da sie den EU-Ländern auf *antizyklische* Weise zusätzlichen finanzpolitischen Spielraum verschaffte. Eine Falle, in die wir geraten sind, besteht darin, nur für solche „Ausweichklauseln“ zu kämpfen, während wir eigentlich ein neues Regelwerk brauchen, das besser an das heutige makroökonomische Umfeld angepasst ist. Die Emission von Schulden hat immer Konsequenzen: Die Zinssätze für Staatsanleihen kommen tendenziell wohlhabenderen Haushalten zugute, während der Schuldenabbau häufig durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen erfolgt, die sich asymmetrisch auf die wirtschaftlich Schwächsten auswirken. Dennoch sind die Schulden- und Defizit-*Regeln* in ihrer jetzigen Form im Grunde genommen nicht in der Lage, wichtige unvorhergesehene Situationen zu bewältigen. Um hier Abhilfe zu schaffen, wären fiskalische *Standards* besser geeignet, um eine nachhaltige Bewertung im Kontext vorzunehmen. Solche Standards sollten nur für Ausgaben gelten, die nicht zu den öffentlichen Investitionen gehören, von denen angenommen wird, dass sie künftigen Generationen zugutekommen. Letztere würden einer „goldenen Regel“ unterliegen, die Anreize für Investitionen in Infrastruktur und soziale Investitionsprogramme schafft. Diese Debatte über die Definition dessen, was nachhaltige Ausgaben sind, würde es uns auch ermöglichen, unsere Vorstellung von der

Art und Weise, wie wir die Schuldentragfähigkeit definieren (indem wir beispielsweise die Kosten für den Schuldendienst herausgreifen), zu überdenken und differenzierte Pfade für den Schuldenabbau vorzuschlagen.

Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU erfordert jedoch eine Neuausrichtung, die über die Schaffung neuer makroökonomischer Stabilisierungsinstrumente hinausgeht. Wir müssen nicht nur sicherstellen, dass Länder mit begrenztem fiskalischem Spielraum nicht in einen Schuldenüberhang geraten, der die EU-Wirtschaft als Ganzes bedrohen würde, sondern wir müssen auch dafür sorgen, dass die Länder mit fiskalischem Spielraum tatsächlich in die Vermögenswerte investieren, die Europa braucht, um seine Herausforderungen zu bewältigen. Heute erörtert die Europäische Kommission Steuerfragen mit einzelnen Ländern zu oft auf der Grundlage technischer Vorschriften. Damit die EU zu dem „Wachstumsmotor“ werden kann, den sie einst anstrebte, sollten die EU-Regierungen einen gemeinsamen Raum erhalten, in dem sie darüber diskutieren können, wie ein wünschenswerter finanzpolitischer Kurs aussehen könnte. Ein jährlicher makroökonomischer und sozialer Dialog im Europäischen Parlament würde eine regelmäßige Anpassung des finanzpolitischen Gesamtkurses ermöglichen. Mit diesem Verfahren wären geeignete Mechanismen verbunden, die es ermöglichen, die Risiken des moralischen Risikos zu verringern, aber auch diejenigen Volkswirtschaften angemessen zu berücksichtigen, die am stärksten von der Gesamtstrategie betroffen sind.

Wie sollte sich die Industriepolitik in der EU weiterentwickeln?

Die Vollendung der WWU sollte natürlich auch die Entwicklung einer neuen Strategie mit klaren Zielen und Instrumenten für die europäische Industrie beinhalten. In den letzten Jahrzehnten haben sich die EU-Institutionen im Einklang mit den restriktiven Bestimmungen der EU-Verträge vor allem auf die Förderung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit konzentriert. Dementsprechend konzentrieren sich die meisten offiziellen EU-Veröffentlichungen auf das Thema der technologischen Grenze. Gegenwärtig dienen die

Regeln für den Binnenmarkt als gesamteuropäischer Mechanismus zur Regulierung der europäischen Industrie, indem sie gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen schaffen. Die Handels- und Investitionsagenda der EU zielt darauf ab, wirtschaftliche Offenheit auf globaler Ebene zu gewährleisten. Darüber hinaus werden sowohl das Europäische Semester als auch die EU-Kohäsionspolitik zunehmend genutzt, um Anreize für Reformen zu schaffen, die darauf abzielen, die nationalen Volkswirtschaften in Einklang mit den neuen globalen Trends zu bringen. Die Prioritäten der Aufbau- und Resilienzfazilität sollten als Fortführung dieser Agenda verstanden werden.

Mit Blick auf die Zukunft braucht die EU noch eindeutig eine umfassendere Industriestrategie. Es ist wichtig, eine *Richtung* für den industriellen Wandel vorzugeben. Eine angemessene Industriepolitik sollte auf einer gemeinsamen Vision und geeigneten Instrumenten beruhen, um die Dekarbonisierung und Digitalisierung der Industrie zu unterstützen, die Schaffung von „guten Arbeitsplätzen“ zu fördern und die wachsenden geografischen und sozialen Ungleichheiten zu bekämpfen. Ein erster Schritt wäre die Festlegung der wichtigsten strategischen und vorrangigen Bereiche. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass Europa sich selbst organisieren muss, um seine eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, und dass es nicht vom Rest der Welt abhängig sein kann, wenn es um seine Waren und Dienstleistungen geht. Appelle zur Autarkie sind unrealistisch und unverantwortlich. Wie die Kommission selbst einmal gesagt hat, muss die Globalisierung durch geeignete EU-Vorschriften und -Standards im Geiste des Pariser Abkommens oder der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) „nutzbar“ gemacht werden. Wir müssen auch auf dem europäischen Green Deal aufbauen und ihn verbessern, indem wir unsere Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels verstärken und die notwendigen Mittel dafür bereitstellen, unter anderem durch eine Umgestaltung der Europäischen Investitionsbank, die zum weltweit wichtigsten Finanzier von Klimaschutzmaßnahmen werden soll. Damit die EU als „politischer Unternehmer“ agieren kann, ist eine Verlagerung der Prioritäten des Europäischen Semesters erforderlich: weg von der Haushaltsdisziplin und hin zu langfristigen Entwicklungszielen. Die bestehenden

Steuerausschüsse sollten durch industriepolitische Berater und die Räte für Wettbewerbsfähigkeit durch industriepolitische Räte ersetzt werden. Auch die Ausarbeitung der Nationalen Resilienz- und Wiederaufbaupläne (NRRP), die als Bottom-up-Maßnahmen konzipiert sind, sollte als Gelegenheit gesehen werden, den Planungsprozess zu dezentralisieren, die unteren Verwaltungsebenen (wie regionale und lokale Behörden) stärker einzubeziehen und die Sozialpartner und Akteure der Zivilgesellschaft stärker zu beteiligen.

Wie sollten der europäische Haushalt und das Steuersystem aktualisiert werden, um neuen Herausforderungen zu begegnen und neue Quellen zu nutzen?

Die fiskalische Kapazität der EU ist nach wie vor sehr begrenzt. In den USA machen die Staatsausgaben auf Bundesebene 20 Prozent des gesamten US-Bruttonationaleinkommens (BNE) aus. Im Gegensatz dazu beläuft sich der EU-Haushalt auf etwa 1 Prozent des europäischen BNE (bzw. auf weniger als 3 Prozent, wenn wir die zwischenstaatlichen Ausgaben insgesamt betrachten). Insgesamt machen die EU-Ausgaben damit nur etwa 2 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU aus. Die von den EU-Regierungen erzielte Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 und NextGenerationEU stellt in diesem Zusammenhang einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Zunächst stellt die Vereinbarung über die gemeinsame Anleiheaufnahme einen Sprung nach vorn in der europäischen Integration dar. Es kristallisiert sich auch ein Paradigmenwechsel in Bezug auf die Rolle von Investitionen und des öffentlichen Sektors sowohl in der Krisenbewältigungs- als auch in der Erholungsphase heraus. Der Plan wird letztendlich Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen, Entwicklungs- oder Konjunkturpläne zu erstellen und damit der weitgehend statischen Definition von Haushaltsprioritäten, die in den EU-Haushaltsverhandlungen häufig zu beobachten ist, einen Sinn geben. Diese Entscheidung weist jedoch einige Mängel auf, angefangen bei der Befristung des Plans, der im Jahr 2026 auslaufen soll. Es besteht auch das Risiko, dass die Verwaltung und die Zersplitterung der Mittel zu einer langsamen Auszahlung führen, was die erwartete Wirkung schmälert. Einen

bitteren Beigeschmack hinterlässt schließlich die Verlängerung der von den „Sparsamen“ gewährten Rabatte, denn damit wird ein dauerhafter Präzedenzfall geschaffen, von dem man gehofft hatte, dass er mit dem Brexit verschwinden würde.

Bei den Verhandlungen über NextGenerationEU rückte auch die Frage der Eigenmittel der EU wieder in den Vordergrund. Eine Änderung der Struktur der EU-Eigenmittel sollte nicht so verstanden werden, dass die EU automatisch neue Steuern erhebt, und sie sollte auch nicht mit einer steigenden Steuerbelastung für die EU-Bürger gleichgesetzt werden. Vielmehr sollte sie als Gelegenheit gesehen werden, die Zusammensetzung der Ressourcen zu überdenken und Synergien zwischen EU- und nationalen Ressourcen zu ermitteln. Darüber hinaus bietet diese Debatte durch die Berücksichtigung neuer, über die EU-Eigenmittel hinausgehender Einnahmequellen die Möglichkeit, die Logik des „gerechten Rückflusses“ aufzugeben und den BNE-basierten Anteil der EU-Eigenmittel (der seit den 1990er Jahren erheblich gestiegen ist) zu berücksichtigen. Stattdessen sollte die neue Struktur der EU-Eigenmittel so gestaltet werden, dass sie die EU-Politik in Schlüsselbereichen der EU-Zuständigkeit unterstützt und dazu beiträgt, die Klimaschutzmaßnahmen zu verstärken oder die steuerliche Heterogenität der Union zu verringern.

Es liegen nun mehrere Vorschläge auf dem Tisch. Grüne Steuern genießen die größte politische Unterstützung, wobei die Besteuerung von nicht recycelten Kunststoffabfällen die größte Unterstützung erfährt. Der Ertrag für den EU-Haushalt dürfte jedoch begrenzt sein, und auch die Einnahmen werden mit der Zeit abnehmen. Die Sicherstellung, dass ein hoher Prozentsatz dieser Steuereinnahmen in den EU-Haushalt fließt, sollte als Mindestanforderung für die EU betrachtet werden, damit sie die Ziele, die sie sich für den Europäischen Green Deal gesetzt hat, aufrechterhalten kann. Zu den weiteren Vorschlägen gehören eine Steuer auf Waren, die aus Nicht-EU-Ländern importiert werden, die niedrige Standards in Bezug auf die Klimafreundlichkeit haben, und eine Ausweitung des CO₂-Emissionshandelssystems auf den Luft- und Seeverkehr. Wir sollten diese Vorschläge nicht als Alternativen betrachten, sondern als einen guten Policy-Mix für den allgemeinen Zweck des Klimaschutzes. Neben der Klimafrage gibt auch

die Körperschaftssteuerlücke Anlass zur Sorge. Dies ist der Einnahmeverlust, der nach unseren Schätzungen durch die Steuervermeidung von Technologieunternehmen entsteht. Die Steuerlücke wird auf 100 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt, was etwa zwei Dritteln des EU-Haushalts entspricht. In Anbetracht des Widerstands der USA hätte man es vor einem Jahr noch für unmöglich gehalten dieses Problem anzugehen, aber die jüngsten Erklärungen der Regierung Biden verbessern die Chancen auf eine Einigung in den OECD/G20-Verhandlungen. Ohne ein umfassenderes Abkommen würden sich die Aussichten für eine Digitalsteuer oder eine Binnenmarktabgabe verbessern. Insgesamt ist zu bedenken, dass die EU am meisten davon profitieren könnte, wenn sie sich auf begrenzte, aber *dauerhafte* Beiträge zu ihren Eigenmitteln einigt.

DIE INSTITUTIONELLE ARCHITEKTUR DER WIRTSCHAFTSPOLITIK DER EU

Wie würde ein republikanischer Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU aussehen?

Bei der *Res Publica* geht es um die wirksame Verwaltung öffentlicher Güter, d. h. um die Dienstleistungen, die allen Mitgliedern der Gesellschaft zur Verfügung stehen. Der Aufbau des europäischen Projekts erfolgte im Großen und Ganzen schrittweise nach der Logik der „Spillover-Effekte“, wobei die Integration in einigen Bereichen (Binnenmarkt) Anreize für die Zusammenlegung gemeinsamer Ressourcen in anderen Bereichen (Währungspolitik) bot. Dieser Prozess führte zur Schaffung von im Wesentlichen zwei Arten von öffentlichen Gütern der EU.

Erstens sind die „Clubgüter“ für alle europäischen Bürger zugänglich. Es handelt sich dabei um *inklusive* öffentliche Güter, die Anreize für Zusammenarbeit und Zustimmung schaffen. Für diese Art von Gütern kann ein Vermittler erforderlich sein, um sicherzustellen, dass sich die Mitglieder an die Regeln halten, und um asymmetrische Informationen zu reduzieren. Ein gutes Beispiel dafür sind die vier Freiheiten des Binnenmarktes, die im Wesentlichen eine Schiedsrichterrolle der Kommission vorsehen.

Zweitens hängen die „Gemeingüter“ von knappen Ressourcen ab und stellen *exklusive* öffentliche Güter dar. Die Mitgliedstaaten haben keinen Anreiz zur Zusammenarbeit - sie haben vielmehr einen gewissen Anreiz, miteinander zu konkurrieren. Im Falle der Geldpolitik könnte beispielsweise ein Mitglied der Eurozone versucht sein, übermäßig viel Geld zu leihen (zu verleihen), während die Zinssätze für andere steigen (fallen). In diesem Fall muss eine einzige Behörde die optimale Option durchsetzen und sich dabei auf die kollektive Entscheidung aller Personen verlassen, die von diesen externen Effekten betroffen sind.

Das Funktionieren der zwischenstaatlichen Steuerung trotz fehlender Anreize zur Zusammenarbeit ist eine komplexe Aufgabe für die europäischen Institutionen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der E(W)U. Die Option, die Zusammenarbeit durch Regeln zu erzwingen, hat sich nicht bewährt und hat das Wirtschaftswachstum in den letzten Jahrzehnten behindert. Tatsächlich muss die zentrale Agentur bei den exklusiven europäischen öffentlichen Gütern eine aktivere Rolle spielen als bei den inklusiven öffentlichen Gütern. Diese Bedingungen sind im Falle der EZB erfüllt, die sich auf einen angemessenen Spielraum bei der Festlegung des geldpolitischen Kurses der EU verlassen kann. Das Gleiche kann man von der Fiskalpolitik noch nicht sagen. Damit sich die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU als wirksam und legitim erweist, sollte die Festlegung des finanzpolitischen Kurses theoretisch auf die EU-Ebene verlagert und vom Europäischen Parlament als einziger Institution, die alle europäischen Bürger direkt vertritt, kontrolliert werden.

Außerdem lädt uns das EU-Modell *sui generis* dazu ein, zusätzliche Dimensionen bei der Definition öffentlicher Güter zu berücksichtigen. Erstens: Angesichts des multidimensionalen Charakters der politischen Entscheidungsfindung in der EU legt eine legitime Entscheidungsfindung nahe, dass die Art der öffentlichen Güter je nach den in einem bestimmten Politikbereich involvierten politischen Gemeinschaften differenziert werden sollte. Zweitens ist angesichts des mehrschichtigen Steuerungsrahmens der EU und ihrer Verbundenheit mit dem Subsidiaritätsprinzip die Kontrolle auf verschiedenen Steuerungsebenen der Schlüssel zur

weiteren Legitimierung dieses Prozesses. Hier ist zu unterscheiden zwischen Akteuren, die *stimmberechtigt* sind, und solchen, die *mitsprachberechtigt* sind, wie dies manchmal im Zusammenhang mit Debatten über die Integration der WWU unter Beteiligung von EU-Mitgliedern außerhalb der Eurozone geschieht.

Was können wir aus den föderalen Erfahrungen in anderen Ländern über die Verteilung der Zuständigkeiten in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU lernen?

Die Europäische Union mag heute wie ein föderales System aussehen, das mit dem der USA oder Deutschlands vergleichbar ist. Nach der Definition von „Fiskalföderalismus“ fehlen jedoch mehrere Elemente, damit die EU als föderales Gebilde betrachtet werden kann. Im Gegensatz zu den USA verfügt die EU nicht über die nötige Durchsetzungskraft, um ihren Gesetzen Geltung zu verleihen, und sie verlässt sich weitgehend auf Zuckerbrot und Peitsche, was kaum Auswirkungen auf die Wirtschaft der größeren Mitgliedstaaten hat. Die nationalen Regierungen haben auch die ausschließliche Befugnis, die Verträge der EU zu ändern. Und schließlich sind die Ausgaben- und Steuerbefugnisse auf EU-Ebene begrenzt. Kurz gesagt, das EU-System ist in institutioneller Hinsicht dem „kooperativen“ deutschen Modell näher. Aber die zentrale Ebene hat hier weder die rechtlichen Kompetenzen noch die finanziellen Mittel der Bundesregierung. Gleichzeitig stehen die strengen Haushaltsregeln der EU auch im Gegensatz zu den Regelungen in stark dezentralisierten föderalen Systemen wie den USA oder der Schweiz, wo die Bundesregierung nur wenig Kontrolle über die Haushalte der Bundesstaaten hat. Durch die Kombination einer starken fiskalischen Dezentralisierung mit zentralisierten fiskalischen Regeln bietet die EU heute ein Modell, das weitgehend mit jedem Modell des fiskalischen Föderalismus unvereinbar ist.

Wie könnte die wirtschaftspolitische Steuerung der EU neu ausbalanciert werden, um ein effizienteres System zu ermöglichen? Die institutionellen Reformen könnten in eine von zwei Richtungen gehen. Eine erste Option wäre eine stärkere Föderalisierung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU durch Zentralisierung

und Integration zusätzlicher Ausgaben- und Steuerbefugnisse. Um dies zu erreichen, würde die EU weitere Regulierungsbefugnisse erhalten, um öffentliche Güter direkt bereitzustellen, und sie würde ermächtigt werden, die notwendigen Einnahmen zur Finanzierung dieser Aktivitäten zu erzielen. Eine alternative Option wäre, die meisten Stabilisierungs-, Verteilungs- und Zuteilungsaufgaben in den Händen der EU-Mitgliedstaaten zu belassen, sie aber aus dem Schatten der fiskalischen Austerität zu befreien und ihnen dadurch mehr Spielraum für Investitionen, beispielsweise in die Infrastruktur und die Sozialleistungen, zu geben.

Der heutige EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung kombiniert Elemente beider Optionen. Nach der Großen Rezession, die die Schwächen des ursprünglichen Konzepts der WWU aufdeckte, favorisierten die EU-Institutionen einen Ansatz der *finanzpolitischen Koordinierung*. Als die Covid-19-Pandemie ausbrach, wurde die Frage der *Stabilisierungskapazität* der E(W)U wieder in den Vordergrund gerückt, und auch die Frage der Umverteilung kam auf den Tisch des Rates. Ebenso haben EU-Initiativen wie das Outright Monetary Transactions Programm der EZB, der Europäische Stabilitätsmechanismus und NextGenerationEU eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung makroökonomischer Ungleichgewichte gespielt. Die Auferlegung strenger *Steuervorschriften*, die ursprünglich einen Eingriff in die lange erkämpften nationalen Sozialschutzregelungen darstellte, ging schließlich nach hinten los. Weniger Regeln mit mehr Flexibilität könnten letztlich das sein, was die EU-Wirtschaftsregierung am dringendsten braucht.

Bestrebungen: Stärkung fortschrittlicher Ideen in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU durch Abstimmung von „Policy“ und „Politics“

Von Alvaro Oleart

Viel zu lange wurden Fragen im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU hauptsächlich unter technokratischen Gesichtspunkten erörtert, wodurch die politische Dimension aus den Verfahrens- und Entscheidungsprozessen ausgeklammert wurde. Diese entpolitisierten Diskussionen über die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene - die dazu führen, dass politische Entscheidungen so dargestellt werden, als seien sie „technische“ oder „administrative“ Entscheidungen und als gäbe es keine Alternativen - erklärt, warum Vivien Schmidt (2006) die Richtliniengestaltung der EU als „policy without politics“ bezeichnet hat. Die Entpolitisierung der politischen Diskussionen auf EU-Ebene steht im Gegensatz zu „politics without policy“, auf nationaler Ebene, wo hitzige politische Diskussionen über die Wirtschaftspolitik relativ geringe politische Auswirkungen haben, da die meisten wichtigen Entscheidungen auf europäischer Ebene von den nationalen Regierungen in zwischenstaatlichen Gremien getroffen werden.

In den seltenen Fällen, in denen die wirtschaftspolitische Steuerung der EU politisiert wurde, geschah dies in der Regel, indem die EU-Mitgliedstaaten gegeneinander ausgespielt wurden. Die wichtigste Episode der Politisierung fand während der Krise der Eurozone statt, in der die EU-Mitgliedstaaten gegeneinander gestellt waren, was zu einem hitzigen Konflikt führte, der seinen Höhepunkt erreichte, als die meisten EU-Mitgliedstaaten sowie die Troika sich

den Versuchen der griechischen Regierung unter Führung der Linkspartei SYRIZA widersetzten, die Schulden des Landes umzustrukturieren. Diese Art der Politisierung, die von nationalen Regierungen gegen andere nationale Regierungen geführt wird, spiegelt die zwischenstaatlichen Prozesse wider, die weiterhin die wirtschaftliche Steuerung der EU bestimmen.

Im Gegensatz zur Entpolitisierung und einer eher antagonistischen Art der Politisierung ist es möglich, sich einen institutionellen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU vorzustellen und aufzubauen, der die transnationale Politik innerhalb der EU erleichtert - einen Rahmen, der „policy“ mit „politics“ verbindet. Wie die Covid-19-Krise gezeigt hat, sind die EU-Mitgliedstaaten untrennbar miteinander verbunden. Die politisch-wirtschaftlichen Prozesse in einem Mitgliedsland haben einen direkten Einfluss auf andere Mitgliedsländer. Da alle EU-Mitgliedstaaten im selben politisch-wirtschaftlichen Boot sitzen, ist es an der Zeit, dass die nationalen Regierungen die Hütten der nationalen Politik öffnen und nicht-exekutive Akteure in die verschiedenen Ströme der europäischen politischen Debatte einbeziehen. Ein solcher institutioneller Wandel würde die Bildung transnationaler Koalitionen begünstigen, die eine Politisierung entlang transnationaler Linien erleichtern, anstatt „sparsame“ Länder gegen „südliche“, „Gläubiger“ gegen „Schuldner“ oder „westliche“ Länder gegen „östliche“ Länder auszuspielen. Stattdessen wird der Abgleich von „policy“ und „politics“ durch die Förderung der Bildung von paneuropäischen Koalitionen progressiver Akteure erreicht, die sich konservativen oder neoliberalen Koalitionen entgegenstellen.

Fortschrittliche Ideen und Bewegungen gehen bereits über nationale Grenzen hinaus. Bewegungen wie #MeToo, Fridays For Future und Black Lives Matter verdeutlichen den zunehmend transnationalen Fluss der Politik. In einem Kontext, in dem transnationale Politik in der EU notwendiger denn je ist, unterstützt das derzeitige institutionelle Gefüge der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU jedoch nicht die Kanalisierung dieser Energie. Um die Gesellschaft feministischer, umweltfreundlicher, antirassistischer und allgemein gerechter zu machen, ist es notwendig, soziale Gerechtigkeit aus einer transnationalen und nicht aus einer zwischenstaatlichen Perspektive

zu betrachten. Diese Diskrepanz zwischen dem zunehmend transnationalen Fluss fortschrittlicher Ideen in der EU und der eher intergouvernementalen institutionellen Struktur der EU sowie dem vorherrschenden technokratischen Diskurs wird wahrscheinlich zu weiterer Unzufriedenheit führen, wenn die EU nicht in der Lage ist, dieses Problem zu lösen.

Der mehrjährige Finanzrahmen 2021-27 und der 750 Milliarden Euro schwere Aufbauplan (NextGenerationEU), die beide auf dem EU-Gipfel im Juli 2020 beschlossen wurde, bieten eine besonders gute Gelegenheit, die wirtschaftliche Steuerung der EU zu demokratisieren. Da anerkannt wurde, dass es sich bei der Covid-19-Krise um eine europäische Krise handelt - eine Krise, die einen politischen Ansatz erfordert, der über den Nationalstaat hinausgeht, wie die beispiellose europäische Vergemeinschaftung von Schulden zeigt - sollten die Strukturen der EU-Wirtschaftsregierung entsprechend angepasst werden. Ein möglicher Weg zur Stärkung von „policy with politics“ in der Struktur der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU besteht darin, das Gewicht des Europäischen Parlaments auf Kosten des Rates zu erhöhen und die nationalen Parlamente so in die Politik- und Entscheidungsprozesse der EU einzubinden, dass die nationalen politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen Anreize erhalten, der europäischen Ebene mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dies würde dazu beitragen, die Kluft zwischen europäischer und nationaler Politik zu überbrücken. Eine wahrscheinliche Folge dieses Schrittes wäre die Schaffung grenzüberschreitender Allianzen zwischen nationalen Parteien und der Zivilgesellschaft, wodurch die transnationale Politik belebt würde, anstatt die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gegeneinander auszuspielen.

Die Verknüpfung von „policy“ und „politics“ auf europäischer Ebene würde nicht nur die wirtschaftspolitische Steuerung der EU demokratisieren, sondern auch ihre Machtverhältnisse beeinflussen. Dies war der Fall, als die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) durch die europaweite Mobilisierung einer Koalition aus progressiven politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften abgelehnt wurde (Oleart 2021). Da es unwahrscheinlich ist, dass der Neoliberalismus durch

einen technokratischen Diskurs und zwischenstaatliche Prozesse besiegt werden kann, sind die Förderung der Demokratisierung der EU-Politik, der transnationale Aktivismus und die Überbrückung der Kluft zwischen der EU und der nationalen Politik Voraussetzungen, um progressive Ideen in die wirtschaftspolitische Steuerung der EU einzubringen.

REFERENZEN

- Oleart, A. 2020. *Framing TTIP in the European Public Spheres: Towards an Empowering Dissensus for EU Integration*. Palgrave Macmillan.
- Schmidt, V. A. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford University Press.

Europäische wirtschaftspolitische Steuerung: Schlüsselfragen zur Bewertung der jüngsten Vergangenheit und der wünschenswerten Entwicklung

Von Vivien Schmidt

In dem Jahrzehnt vor der Covid-19-Pandemie, aber auch schon davor, litt die wirtschaftspolitische Steuerung der EU unter einer Reihe von Problemen. Die Steuerung der Krise in der Eurozone bestand darin, nach Regeln zu regieren und nach Zahlen zu regeln - mit den falschen Regeln und Zahlen; solchen, die nicht funktioniert haben. Das Ergebnis waren zu geringe Investitionen und ein geringes Wachstum sowie eine anhaltende makroökonomische Divergenz. Die Globalisierung ging auch zu weit und machte die EU anfällig für Zusammenbrüche in den globalen Lieferketten, als sie diese am meisten brauchte, für digitale Plattformen, die Inhalte kontrollieren und Steuern vermeiden, für die Deindustrialisierung in Europa und für die Unzufriedenheit der Bürger. Diese Unzufriedenheit hat eine Reihe von sozioökonomischen Ursachen, da sich die Arbeitnehmer zunehmend abgehängt fühlten, und unter stagnierenden Löhnen, schlechten Arbeitsplätzen mit schlechten Sozialleistungen, zunehmender Armut und wachsender Ungleichheit (auch zwischen den Geschlechtern) sowie schwindenden Chancen (insbesondere für junge Menschen) litten. Die Unzufriedenheit hat sich auch in soziokulturellen Sorgen, insbesondere über den Verlust des sozialen Status, niedergeschlagen und zu politischer Gegenwehr geführt, einschließlich der Politik der „Rückeroberung der Kontrolle“, des Niedergangs der etablierten Parteien und des Aufstiegs der euroskeptischen Anti-System-Parteien und Bewegungen.

Man kann verschiedene Gründe für diese Probleme nennen: die Struktur des Kapitalismus und die treibende Kraft des Marktes, die

politischen Spaltungen zwischen den EU-Akteuren, die Institutionen und Gesetze, die eine positive Entscheidungsfindung so schwierig machen. Und nicht zu vergessen, die Ideen: ordoliberalen Ideen über makroökonomische Stabilität, die Gefahren von Defiziten und Schulden und die Vorteile von Sparmaßnahmen - zum Nachteil von Investitionen und Wachstum; und neoliberale Ideen von der Notwendigkeit immer freier Märkte und eines immer kleineren Staates, die Herrlichkeit der Wettbewerbsfähigkeit und die Vorteile der Flexibilität des Arbeitsmarktes - unter Vernachlässigung zunehmender sozialer Prekarität und Unsicherheit.

Wichtig ist, dass sich die Dinge seit der Covid-19-Pandemie geändert haben. Inzwischen wird erkannt, dass es neuer Ideen bedarf, um mit einer europäischen Wirtschaft umzugehen, die nicht nur durch Gesundheits- und Wirtschaftskatastrophen, sondern auch durch den Klimawandel herausgefordert wird. Wir müssen den europäischen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung über die alten Ideen hinaus neu überdenken, um die Schäden zu beheben, die sowohl durch das Management der Eurokrise als auch durch die unkontrollierte Globalisierung entstanden sind. Neue Ideen fordern eine stärkere Rolle des Staates als Unternehmer: Er soll Wachstum fördern und Investitionen bereitstellen, um die Herausforderungen des grünen Wandels und der digitalen Transformation zu bewältigen und gleichzeitig für mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Demokratie sorgen.

Wie kommen wir also von hier nach dort? Um die wünschenswerte Entwicklung des europäischen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung zu bewerten, müssen wir überlegen, wie wir die Richtlinien und Verfahren ändern und gleichzeitig die Demokratie stärken können. Im Folgenden schlage ich einige Wege vor, die wir beschreiten könnten.

GELDPOLITIK UND MAKROÖKONOMISCHE KOORDINIERUNG

Es gibt viele Ideen dazu, was die Europäische Zentralbank (EZB) tun könnte, um die wirtschaftlichen Aussichten der EU durch ihre Rolle in der Geldpolitik und der makroökonomischen Koordinierung

weiter zu verbessern - Ideen, die über ihr bereits ehrgeiziges Pandemie-Notfallkaufprogramm (PEPP) hinausgehen. In erster Linie sollte sich die EZB von der fast ausschließlichen Konzentration auf die in ihrer Satzung festgelegten Primärziele auf die Sekundärziele verlagern. Dies könnte bedeuten, dass sie sich das Ziel der Vollbeschäftigung setzt und gleichzeitig die Inflation bekämpft, dass sie die „neutralen“ Anleihekäufe beendet und gleichzeitig „grüne“ Anleihen für die Umwelt auflegt oder sogar so genanntes Helikoptergeld bereitstellt, das bedürftigen Haushalten direkte Unterstützung bietet. Schließlich könnte sie einen „sicheren Vermögenswert“ für die EU schaffen und gleichzeitig das Problem des nationalen Schuldenüberhangs lösen, indem sie den Europäischen Stabilitätsmechanismus einen Teil der von der EZB gehaltenen Staatsanleihen aufkaufen lässt.

Wichtig ist, dass die EZB bei derartigen Schritten ihre Rechenschaftspflicht und Transparenz erhöhen und gleichzeitig den Prozess demokratisieren würde. Eine Möglichkeit wäre es, die Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament zu erhöhen, etwa durch formale Anforderungen an den Dialog zwischen EZB und EP. Eine weitere Möglichkeit wäre die Schaffung von Räumen für eine demokratischere Debatte und Beratung über die makroökonomische Steuerung der EU. Nennen wir dies den «Großen Makroökonomischen Dialog» und veranstalten wir eine jährliche Konferenz, um die großen Wirtschaftsstrategien für das kommende Jahr zu skizzieren und Raum für den Dialog zwischen der EZB und anderen Akteuren zu schaffen - nicht nur mit dem Europäischen Parlament, sondern auch mit der Kommission und dem Rat sowie mit Vertretern der Industrie, der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft aus ganz Europa.

INDUSTRIEPOLITIK UND EUROPÄISCHES SEMESTER

Die EU hat auch mit ihrer befristeten Aufbau- und Resilienzfazilität als Teil von NextGenerationEU große Fortschritte gemacht. Diese Art der Industriepolitik muss jedoch durch die Entwicklung einer dauerhaften Verschuldung auf EU-Ebene gestärkt werden. Stellen

Sie sich dies als einen EU-Staatsfonds vor, der auf den globalen Märkten Schulden emittiert und die Erlöse dazu verwendet, durch Zuschüsse an die Mitgliedstaaten in Bildung, Ausbildung und Einkommensunterstützung, in die Ökologisierung der Wirtschaft und die digitale Vernetzung der Menschen sowie in große physische Infrastrukturprojekte zu investieren. Der Fonds könnte auch für Investitionen in grenzüberschreitende Vorhaben auf EU-Ebene sowie für Umverteilungszwecke in eine Reihe innovativer EU-Fonds verwendet werden: einen Rückversicherungsfonds für Arbeitslosigkeit, einen Fonds für die Integration von Flüchtlingen, einen EU-Fonds für gerechte Mobilität und einen Fonds zur Bekämpfung der Armut.

Die nächste Frage ist also, wie der Erfolg dieser neuen Industrie- und Sozialpolitik sichergestellt werden kann. Hierfür wäre das Europäische Semester das ideale Instrument zur Überwachung und Unterstützung. Allerdings nur, wenn wir sowohl seinen Zweck als auch seine Regeln überdenken. Die restriktiven Defizit- und Schuldenregeln der Eurozone müssen eindeutig geändert werden, um den neuen Umständen und Zielen gerecht zu werden. Die Regeln sollten dauerhaft ausgesetzt und z. B. durch eine Reihe von „fiskal-Standards“ ersetzt werden, um die Nachhaltigkeit im Kontext zu bewerten. Diese würden für alle Ausgaben gelten, die nicht zu den öffentlichen Investitionen gehören, von denen angenommen wird, dass sie zukünftigen Generationen zugutekommen (die goldene Regel). Darüber hinaus sollte die Staatsverschuldung selbst bei den öffentlichen Investitionen außer Acht gelassen werden, wenn sie tragfähig ist (d. h. der Staat kann Kredite zu einem Satz aufnehmen, der unter der durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP liegt). Eine der Lehren des letzten Jahrzehnts ist, dass man mit Sparmaßnahmen nicht aus der Staatsverschuldung herauskommt; der einzige Ausweg ist Wachstum. In diesem Sinne sollte eine weitere Initiative darin bestehen, die Schuldenbremse aus den nationalen Verfassungsgesetzen zu streichen, die nicht nur für diejenigen ein Hindernis war, die keinen „fiskalen Spielraum“ hatten und nicht investieren konnten, sondern auch für diejenigen, die ihn hatten und nicht investierten.

Auch die Verfahren des Europäischen Semesters müssen überdacht werden. Das Semester bietet eine erstaunliche Architektur für

die Koordination. Aber zu welchem Zweck? Zu Beginn der Krise in der Eurozone wurde sie von einem weichen Koordinierungsmechanismus (ähnlich der „offenen Methode der Koordinierung“) in einen von oben nach unten gerichteten, strafenden Kontrollmechanismus umgewandelt. In der Folgezeit wurde sie jedoch immer flexibler angewandt, während sie gleichzeitig Gegenstand einer zunehmenden Politisierung innerhalb und zwischen den institutionellen Akteuren der EU wurde. Heute, angesichts der Pandemie, hat sich der Auftrag der Kommission völlig verändert, mit einem neuen Schwerpunkt auf den Nationalen Resilienz- und Wiederaufbauplänen (NRRP) als Bottom-up-Übungen der Regierungen der Mitgliedsstaaten.

Die Frage ist nun, wie man am besten eine koordinierende Aufsicht ausüben und gleichzeitig den Prozess dezentralisieren und demokratisieren kann. Für die Gesamtbewertung wäre eine Möglichkeit, das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, das hauptsächlich als Diskussion zwischen der Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten endete, durch einen koordinierteren Ansatz in Form eines neuen makroökonomischen Dialogs zu ersetzen, möglicherweise als Teil des oben erwähnten Großen Makroökonomischen Dialogs. Was die einzelnen Mitgliedstaaten anbelangt, so könnte eine genauere Bewertung ihrer Konjunkturlage, ihrer Wachstumsaussichten und ihrer Aussichten, ihre Investitionsziele zu erreichen, dazu beitragen, die Empfehlungen der Kommission zu präzisieren. Ebenfalls von Nutzen wäre es, die bestehenden Steuerräte in industriepolitische Berater umzuwandeln und die Räte für Wettbewerbsfähigkeit in industriepolitische Räte umzuwandeln, während der Planungsprozess für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auf die regionale und lokale Ebene dezentralisiert und durch die Einbeziehung der Sozialpartner und der Akteure der Zivilgesellschaft demokratisiert wird. Während die nationalen Regierungen ihre Pläne ihren nationalen Parlamenten zur Genehmigung vorlegen sollten, sollte die EU außerdem das Europäische Parlament in den verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters viel stärker einbeziehen und es im Rahmen der Europäischen Säule sozialer Rechte auch stärker in die sozialen Dialoge einbinden.

INTERNATIONALE HANDELS- UND WETTBEWERBSPOLITIK

Von großer Bedeutung ist auch die Frage, wie die Globalisierung in Zukunft bewältigt werden kann. Es ist klar geworden, dass die globalen Wertschöpfungsketten zwar fortbestehen sollten, dass aber die europäischen und nationalen Lieferketten durch die Verlagerung eines Teils der europäischen Produktionskapazitäten neu geschaffen und lokalisiert werden müssen. Die EU muss auf globaler Ebene über die Förderung europäischer Champions nachdenken und auf lokaler Ebene über den Schutz junger Industrien, wenn diese den Binnenmarkt nicht gefährden. Wenn die EU an den Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes festhält, die gleiche Wettbewerbsbedingungen verlangen, sollte sie außerdem die Regeln für staatliche Beihilfen nach oben korrigieren, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, in kritischen Bereichen wesentlich mehr in nationale Industrien zu investieren. Schließlich - und das sollte selbstverständlich sein - sollte sich die EU ein für alle Mal mit Fragen der Steuergerechtigkeit befassen. Sie sollte Steueroasen und wettbewerbsverzerrende Steuerpraktiken innerhalb der EU abschaffen und sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die ihnen zustehenden Steuern von den Unternehmen (und damit auch von ihren Bürgern) eintreiben.

SOZIAL- UND ARBEITSPOLITIK

Schließlich muss die EU ihren Ansatz in der Sozial- und Arbeitspolitik neu beleben. Zumindest muss die EU von der Flexibilität des Arbeitsmarktes zu mehr Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt übergehen, insbesondere indem sie sicherstellt, dass Teilzeitbeschäftigte, Zeitarbeiter und Gigworker die gleichen sozialen Rechte und den gleichen Schutz genießen wie Vollzeitbeschäftigte. Sie sollte auch die gewerkschaftliche Organisation erleichtern, um durch Verhandlungen einen Aufwärtsdruck auf die Löhne zu gewährleisten; sie sollte gemeinsame europäische Rückversicherungssysteme für Arbeitslosigkeit schaffen; und sie sollte einen Mindestlohn (oder ein Äquivalent) festlegen, um unlauteren Wettbewerb und einen Wettlauf nach unten bei der Entlohnung zu verhindern. Wie wäre

es schließlich mit universellen Leistungen wie einem garantierten jährlichen (Grund-)Mindesteinkommen, das durch die digitale Dividende finanziert wird (das heißt, indem wir digitale Plattformen für die Lizenzierung unserer Daten bezahlen lassen)?

SCHLUSSFOLGERUNG

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es viele Ideen zur Verbesserung des Europäischen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung gibt. Jetzt ist der Zeitpunkt gekommen, sie umzusetzen, um eine besser gesteuerte Globalisierung mit einem proaktiveren und demokratischeren „Staat“ auf EU-Ebene zu schaffen; einen, der in der Lage ist, auf die Bedürfnisse und Forderungen der Bürger einzugehen, ihr wirtschaftliches Wohlergehen und ihre sozialen Rechte zu gewährleisten und gleichzeitig ihre politische Teilhabe zu stärken. Nur so können wir hoffen, den Sirenengesängen des nationalen Populismus entgegenzuwirken.

REFERENZEN

- Schmidt, V. A. 2020. *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Avgouleas, E., und Micossi, S. 2020. On selling sovereigns held by the ECB to the ESM: institutional and economic policy implications. *CEPS Policy Insight*, PI2021-04, März.
- Longergan, E., und Blyth, M. 2018. *Angrynomics*. Newcastle: Agenda.
- Blanchard, O., Leandro, A., und Zettelmeyer, J. 2021. Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards. Arbeitspapier WP 21-1, Februar, Peterson Institute for International Economics.

Ein europäischer wirtschaftspolitischer Mix zur langfristigen Unterstützung des europäischen Projekts

Von Michael Landesmann

Bisher haben Geld- und Finanzpolitik während der Covid-19-Krise besser und rechtzeitiger zusammengearbeitet als während der Finanzkrise, aber es ist noch sehr früh (zum Zeitpunkt des Schreibens dieses Beitrags ist der Covid-19-Schock erst ein Jahr her). Die eigentliche Bewährungsprobe für die Bereitschaft, die erheblichen Defizite in der makroökonomischen Politik auf der Ebene der EU/Eurozone zu beseitigen, steht noch aus.

Aus intellektueller Sicht ist man sich - nach den Erfahrungen der Finanzkrise - inzwischen weitgehend darüber im Klaren, dass die Art und Weise, wie die makroökonomische Politik auf der Ebene der EU bzw. der Eurozone betrieben wird, grundlegend geändert bzw. reformiert werden muss. Dieses Bewusstsein besteht schon seit geraumer Zeit unter Akademikern und Wirtschaftswissenschaftlern, aber in den letzten zehn Jahren ist es auch in die breite Öffentlichkeit gesickert und hat die Ansichten einer größeren Zahl von politischen Entscheidungsträgern beeinflusst. Dieser intellektuelle Wandel hat sich in der aktuellen Krise noch verstärkt.

Auch in Bezug auf die Notwendigkeit einer Industriepolitik und bis zu einem gewissen Grad auch in Bezug auf die Entwicklung einer verstärkten sozialpolitischen Säule auf EU-Ebene hat sich ein Wandel vollzogen: So wurde beispielsweise das Programm SURE allgemein positiv aufgenommen.

WORAUF SOLLTEN WIR UNS KONZENTRIEREN?

In diesem Kapitel möchte ich einige der Hauptthemen eines FEPS-Berichts („Completing the European recovery strategy: fiscal, monetary and industrial policy“ [FEPS-IEV]) vorstellen, an dem eine Gruppe von uns gearbeitet hat.

Der Grundgedanke, von dem sich die Autoren des Berichts leiten ließen, war, dass es wichtig ist, den großen „Fliehkräften“ innerhalb der EU/Eurozone auf der Ebene zwischen den Ländern und auch innerhalb der Mitgliedsländer zu begegnen. Wie können Reformen des politischen Rahmens der EU/Eurozone erfolgreicher gestaltet werden, um diesen „Zentrifugalkräften“ entgegenzuwirken?

Erstens: Was waren/sind diese Fliehkräfte? Abbildung 1 zeigt eine recht bekannte „stilisierte Tatsache“ über die Auswirkungen der Finanzkrise 2008/9: die dramatische Vergrößerung der Einkommensunterschiede zwischen dem „Süden“ und dem „Norden“ der Eurozone. Die

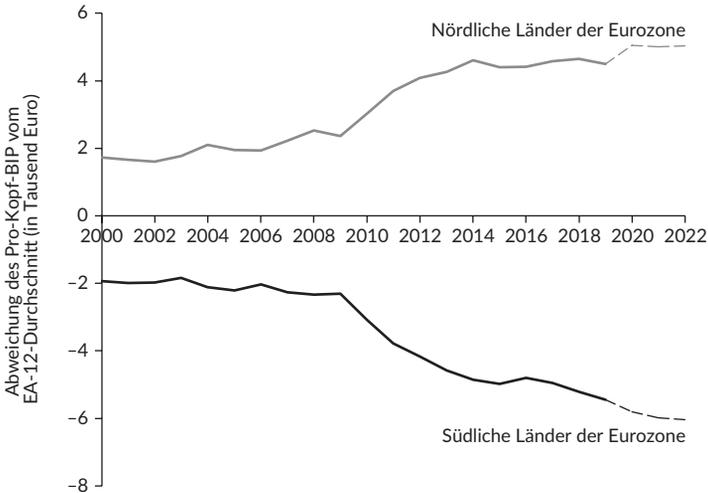


Abbildung 1. Bevölkerungsgewichtetes Pro-Kopf-BIP für die nördlichen und südlichen Länder der Eurozone (Differenz zum EZ-12-Durchschnitt). (Datenquelle: AMECO. Eigene Berechnungen. Nördliche EZ: Belgien, Deutschland, Niederlande, Finnland, Österreich. Südliche EZ: Griechenland, Spanien, Italien, Portugal.)

meisten Überlegungen zur Reform des politischen Rahmens der EU/Eurozone zielen darauf ab, eine Wiederholung dieser Erfahrung in der Folge der Covid-19-Krise zu vermeiden und auch die längerfristigen Strukturprobleme der europäischen Wirtschaft anzugehen. Sie sind es, die eine solche Divergenz der wirtschaftlichen Erfahrungen mit all ihren negativen sozialen und politischen Auswirkungen bewirken.

DER MAKROÖKONOMISCHE RAHMEN DER POLITIK

Ich werde im Folgenden nicht näher auf mögliche Reformen des geldpolitischen Rahmens der Eurozone eingehen. Erstens, weil ich kein Experte auf diesem Gebiet bin, und zweitens, weil dies ein Bereich ist, in dem sich die Kompetenz der Europäischen Zentralbank (EZB) - und die Erfolgsbilanz der Institution sowohl in Bezug auf die Entwicklung ihres Instrumentariums als auch auf das Ausmaß und den Zeitpunkt ihres Einsatzes - recht gut entwickelt hat. Ich möchte jedoch auf einen wichtigen Beitrag von Willem Buiters hinweisen: Er sieht das Eurosystem de facto als ein Currency-Board-System mit neunzehn verschiedenen Profitcentern, und die Hauptprobleme, die er erörtert, sind die Gefahren der unterschiedlichen Risikoexponierung auf den Ebenen der nationalen Zentralbanken und der Staatsausfallrisiken innerhalb des Eurosystems. Dies liegt sowohl an der Anfälligkeit der WWU als auch an ihrer regelmäßigen Prüfung durch die Finanzmärkte, die eine existenzielle Bedrohung darstellen kann (und zeitweise auch dargestellt hat). Seine Reformvorschläge zielen alle auf eine Risikominderung für das Eurosystem als Ganzes und für die verschiedenen nationalen Einheiten innerhalb des Systems ab. Seine Analyse deckt sich gut mit unserer in diesem Bericht.

Lassen Sie mich zur Steuerpolitik übergehen.

Der geltende finanzpolitische Rahmen, der sich auf bestimmte finanzpolitische Regeln stützt, hat sich während und nach der Finanzkrise als stark Austeritätsorientiert erwiesen (und wäre es auch während der Covid-19-Krise geblieben, wenn die Regeln nicht ausgesetzt worden wären). Die Regeln wurden mit einer asymmetrischen Sichtweise der „externen Effekte“ entworfen: Ein starkes Gewicht wurde auf das „moralische Risiko“ gelegt, dass Länder den

fiskalpolitischen Spielraum missbrauchen und dadurch das Eurosystem als Ganzes belasten würden (über den Zinskanal und durch die faktische Abhängigkeit von einem Rettungspaket); wohingegen der andere „externe Effekt“ wenig Gewicht erhielt, d. h. dass es im Falle stark interdependenter Volkswirtschaften (mit starken Multiplikatoren zwischen den Ländern) zu einer suboptimalen fiskalischen Expansion der einzelnen Länder kommen würde. Daraus entstand das Argument für eine viel stärkere finanzpolitische Koordinierung und für gemeinsame Ausgabenprogramme auf EU-Ebene.

Wir begrüßen natürlich die Initiativen, die während der Covid-19-Krise ergriffen wurden: die neuen fiskalischen Instrumente, die auf europäischer Ebene geschaffen wurden, von denen die Aufbau- und Resilienzfazilität das bekannteste ist, aber auch verschiedene andere neue Initiativen wie das SURE-Programm, die Unterstützung für KMU und auch die Aufstockung der Mittel für von der EIB geförderte Investitionen. All diese Maßnahmen (und natürlich das recht entschlossene Eingreifen der EZB) hatten eine wichtige Auswirkung auf das Hauptproblem, das eine potenziell

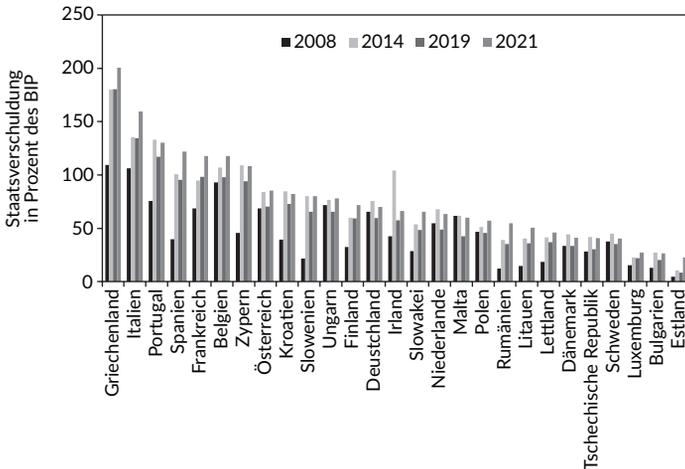


Abbildung 2. Staatsverschuldung (in Prozent des BIP). (Quelle: AMECO (Herbst 2020). Das Verhältnis der öffentlichen Schulden zum BIP für 2021 ist eine Prognose.)

sehr differenzierte Auswirkung der Krise verursachen kann: nämlich den ungleichen „fiskalischen Spielraum“, der den verschiedenen Mitgliedsländern zur Verfügung steht.

Im Prinzip unterscheidet sich der „fiskalische Spielraum“ für die Eurozone als Ganzes nicht von dem der USA: Die Eurozone ist eine sehr große Wirtschaftseinheit mit einer vertrauenswürdigen Währungsbehörde, und es ist unwahrscheinlich, dass eine kollektive Erhöhung der Verschuldung auf größere negative Reaktionen der Finanzmärkte stoßen würde. Das Problem des ungleichen „fiskalischen Spielraums“ ergibt sich daraus, dass die EZB nicht als „Kreditgeber der letzten Instanz“ für die einzelnen Mitgliedstaaten angesehen werden kann (dies ist ihr sogar durch ihr Statut untersagt) und die Finanzbehörden in diesen Mitgliedstaaten daher unter unterschiedlichem Druck stehen. Ein ungleichmäßiger Schuldenstand (siehe Abbildung 2) und die grundlegenden Parameter, die die langfristige Tragfähigkeit der Schulden bestimmen (d. h. das voraussichtliche Trendwachstum des Volkseinkommens und die Zinssätze, zu denen die Länder Kredite zur Deckung von Haushaltsdefiziten aufnehmen können), sind grundlegende Determinanten dafür, ob ein Land in Krisenzeiten ausreichende Haushaltsausgaben tätigen und somit einen nachhaltigen Aufschwung unterstützen kann. Ohne koordinierte fiskalpolitische Maßnahmen und kollektive Unterstützung wären die einzelnen Mitgliedstaaten in einer sehr ungleichen Position, was die Umsetzung fiskalpolitischer Programme angeht, die den Auswirkungen der Krise angemessen begegnen könnten. Diese Ungleichheit würde dann in einigen Mitgliedsländern eine Reihe von spiralförmigen Rückkopplungsprozessen auslösen (negative fiskalische Multiplikatoreffekte, die sich auf die Einkommen auswirken, nachteilige Auswirkungen auf die Bilanzen der Banken und die Kreditkonditionen und damit auf die Staatsfinanzen, schrumpfende private und öffentliche Investitionen usw.), die zu wachsenden Unterschieden bei Wachstum, Beschäftigung und sozialen Bedingungen führen würden, wie wir sie nach der Finanzkrise beobachten konnten.

Die Schaffung eines ausreichenden und ausgewogeneren „fiskalischen Spielraums“ war daher das Hauptanliegen der Initiativen auf

EU- und Eurozonen-Ebene. Die entschlossenen Maßnahmen der EZB waren natürlich unerlässlich, um den fiskalischen Spielraum für alle Mitgliedsländer offen zu halten und eine potenziell katastrophale Spirale ungleicher Staatsrisiken und eskalierender Kosten für fiskalpolitische Maßnahmen in einzelnen Mitgliedsländern zu vermeiden. Es musste jedoch noch mehr getan werden.

Was die fiskalischen Regeln betrifft, so war es richtig, sie während der Krise auszusetzen. Die große Frage ist nun, wann und in welcher Form sie wieder eingeführt werden. Es ist offensichtlich, dass sie in ihrer jetzigen Form nicht wieder eingeführt werden können: Der starke Anstieg des Schuldenniveaus während der derzeitigen Krise macht eine Rückkehr zu den bestehenden Regeln völlig unrealistisch. Außerdem haben sich die derzeitigen und wahrscheinlichen künftigen Szenarien hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den voraussichtlichen Zinssätzen und den voraussichtlichen längerfristigen Wachstumsraten geändert. Olivier Blanchard, Alvaro Leandro und Jeromin Zettelmeyer (2020) haben diesen Wandel in Zukunftsszenarien erörtert und argumentieren, dass wir von fiskalischen Regeln gänzlich abrücken und stattdessen „fiskalische Standards“ einführen sollten. Dies ist ein radikalerer Vorschlag als der unsere, aber er verdient es, ernsthaft in Betracht gezogen zu werden.

Wir beschränken uns hier jedoch darauf, weitreichende Reformen der fiskalischen Regeln vorzuschlagen, vor allem weil wir der Meinung sind, dass die Vorschläge von Blanchard, Leandro und Zettelmeyer weniger Chancen haben, schnell genug politisch umgesetzt zu werden, und dass es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Reformen des bestehenden fiskalischen Rahmens im Zuge der Erholung von der Covid-19-Krise schnell umgesetzt werden.

Erstens bevorzugen wir daher in Übereinstimmung mit anderen Wirtschaftswissenschaftlern eine „Ausgabenregel“ anstelle der derzeitigen „Haushaltsdefizitregel“. Es ist allgemein bekannt, dass eine Ausgabenregel weniger wahrscheinlich prozyklische Auswirkungen hat. Zweitens enthält unser Vorschlag einen wichtigen Zusatz: Er sollte mit einer erweiterten Auslegung der „Goldenen Regel“ kombiniert werden.

Nach der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen würden die staatlichen Nettoanlageinvestitionen (und

Humankapitalinvestitionen) nicht mehr in die relevanten Defizitmaße für die Berechnung des „strukturellen“ Haushaltssaldos einbezogen, was zusätzlichen Spielraum für öffentliche Investitionen schaffen würde. Sie würde nicht nur dazu dienen, die durch die Haushaltsregeln auferlegten Beschränkungen zu lockern, sondern auch Länder mit fiskalischem Spielraum dazu ermutigen, eine expansivere Politik zu betreiben, wo dies angemessen ist, um ein ausgewogeneres Wirtschaftswachstum in der Eurozone zu gewährleisten.

In unserem Vorschlag erweitern wir die Goldene Regel dahingehend, dass der Begriff „Investition“ auch Ausgaben für die allgemeine und berufliche Bildung umfassen sollte. Dies wird in der Erholungs- und Nacherholungsphase der aktuellen Krise besonders wichtig sein, da langfristige technologische Trends (Digitalisierung), damit verbundene Veränderungen in der Arbeitsorganisation und strukturpolitische Veränderungen (Green Deal) die Nachfrage nach Arbeitskräften prägen und umgestalten werden.

Hinzu kommen die verzögerten Auswirkungen der aktuellen Krise: der Rückgang der Erwerbsquote von Jugendlichen und Frauen, der Ausgleich für den Verlust von Qualifikationen und von Bildung und Ausbildung während der Pandemie, der sich auf verschiedene soziale Gruppen unterschiedlich auswirkt (Menschen mit unterschiedlichem familiären Hintergrund, Minderheiten, Neuzuwanderer und Flüchtlinge, deren Integrationsprozess ernsthaft unterbrochen wurde, usw.).

Die Anwendung der Goldenen Regel wird auch aus einem anderen Grund wichtig sein: Es gab bereits einen weit verbreiteten Mangel an Investitionen über eine jahrzehntelange Abfolge von Konjunkturzyklen. Dem muss auf nationaler Ebene, aber auch auf EU-Ebene mit einem nachhaltigen Investitionsprogramm in echte europäische öffentliche Güter entgegengewirkt werden. Offensichtliche Bereiche für ein solches Programm sind die öffentliche Gesundheit (unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Pandemie) sowie die Verkehrs- und Energieinfrastruktur (siehe das Begleitpapier von Creel *et al.* (2020), in dem die Einzelheiten eines solchen Programms dargelegt werden). Solche Investitionsprogramme könnten auf die gleiche Weise finanziert werden wie NextGenerationEU, wobei die

Kommission im Namen der EU Gelder aufnimmt und die Schulden durch Zahlungen aus dem EU-Haushalt bedient werden, idealerweise in Form neuer EU-Eigenmittel.

Wir betonen auch die Notwendigkeit, Maßnahmen der sozialen Säule, wie das SURE-Programm, auszuweiten, und sie auch auf gemeinsame Programme zur Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildung sowie auf die seit langem befürworteten gemeinsamen Rückversicherungssysteme für Arbeitslose zu erweitern. Sie können als wichtige europaweite, automatische fiskalische Stabilisatoren wirken und würden daher auch in Krisenzeiten fiskalische Zwänge aufheben und dazu beitragen, die soziale Legitimität des politischen Rahmens der EU zu erhöhen.

REFERENZEN

- Blanchard, O., Leandro, A., und Zettelmeyer, J. 2020. Redesigning the EU fiscal rules: from rules to standards. 72. Sitzung des Wirtschaftspolitischen Panels, Bundesministerium der Finanzen.
- Buter, W. 2020. *Central Banks as Fiscal Actors: The Drivers of Monetary and Fiscal Policy Space*. Cambridge University Press.
- Creel, J., Holzner, M., Saraceno, F., Watt, A., und Wittwer, J. 2020. How to spend it: a proposal for a European Covid-19 recovery programme. Policy Notes and Reports 38, IMK (Macroeconomic Policy Institute).
- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J., Landesmann, M., und Schütz, B. 2021. The evolution of debtor–creditor relationships within a monetary union: trade imbalances, excess reserves and economic policy. IFSO Arbeitspapier 10/2021, Johannes Kepler Universität/wiiw.
- Landesmann, M. 2020. Covid-19 crisis: centrifugal vs. centripetal forces in the European Union – a political economic analysis. *of Industrial and Business Economics* 47(3), 439-453.
- Landesmann, M., und Székely, I. P. (Hrsg.). 2021. Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement (zwei Bände). Palgrave Macmillan.

NextGenerationEU: Öffentlichen Finanzen

Von David Rinaldi

Die durchschnittlichen Staatsausgaben in der EU entsprechen in etwa denen der USA, sie liegen bei etwa 45% des BIP. Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten haben niedrigere Ausgaben als der EU-Durchschnitt, während die nordischen und anderen westlichen Mitgliedstaaten mehr ausgeben als die USA. Was sich diesseits und jenseits des Atlantiks drastisch unterscheidet, ist natürlich die Art und Weise, wie diese öffentlichen Ausgaben getätigt werden und welche Regierungsebene daran beteiligt ist. In den USA wird etwa die Hälfte der gesamten öffentlichen Ausgaben von der Bundesebene bestritten, die andere Hälfte entfällt auf die Ebene der Bundesstaaten und Kommunen. In Europa belaufen sich die Ausgaben auf Unionsebene auf etwas mehr als 1% des EU-BIP bzw. 2% der gesamten europäischen öffentlichen Ausgaben. Diese Diskrepanz - 2% der öffentlichen Ausgaben in Europa gegenüber 50% der öffentlichen Ausgaben in den USA - macht den Unterschied zwischen einer wirklich geeinten föderalen Weltmacht und dem laufenden europäischen Prozess aus.

Es besteht kaum ein Zweifel daran, dass Europa, wenn es vorankommen, an Relevanz gewinnen und den Wandel in allen Bereich vorantreiben will - sei es strategische Autonomie, die grüne Transformation, die digitale Revolution, Gesundheits-, Sicherheits- und Industriepolitik usw. -, ein völliges Umdenken und ein kräftiges Ankurbeln der öffentlichen Finanzen braucht.

Wenn wir uns die Entwicklung des EU-Haushalts seit seiner Gründung ansehen, wird deutlich, dass wir in absehbarer Zeit keine Haushaltsstärke erreichen werden, die mit der des US-Bundshaushalts vergleichbar ist. Die EU bewegt sich langsam, in kleinen Schritten. Aus haushaltspolitischer Sicht ist die Obergrenze für den Unionshaushalt in den letzten zwei Jahrzehnten trotz der

EU-Erweiterung, der globalen Finanzkrise, der Krise in der Eurozone, der Migrationskrise und der Klimakrise auf unter 1,3 Prozent des europäischen BNE begrenzt worden.

Die Strategie, mit weniger mehr zu erreichen, ist zur Norm geworden, wobei durch Mischungen und Finanzinstrumente versucht wird, die knappen öffentlichen Investitionen so weit wie möglich zu nutzen. Ein weiterer Trend, den wir beobachten, ist die Schaffung anderer zwischenstaatlicher, vorübergehender oder außerbudgetärer Lösungen. Wenn wir beispielsweise einige zwischenstaatliche Ausgaben (z. B. den Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Fazilität für die Türkei) und die befristete NextGenerationEU-Finanzierung in Höhe von 750 Mrd. EUR einbeziehen, steigt der EU-Anteil an den öffentlichen Ausgaben in Europa zwar an, aber nicht massiv: Wir könnten von etwa 2% der öffentlichen Ausgaben in Europa auf etwa 4% kommen. Es ist noch ein weiter Weg bis zur 50-prozentigen US-Bundesebene, aber es würde zumindest eine Verdoppelung des finanziellen Arms der EU bedeuten, wenn solche Instrumente dauerhaft gemacht und unter Gemeinschaftsrecht gestellt würden.

Interessanterweise war die ursprüngliche Debatte über die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die Ende der 1960er Jahre mit dem Werner-Bericht (1970) begann, sehr stark mit der Idee eines großen Gemeinschaftshaushalts mit automatischen Stabilisatoren und interregionalen Transfers verbunden. Als der Vertrag von Maastricht zwanzig Jahre später unterzeichnet wurde, hatte sich der Schwerpunkt der WWU auf Währungsfragen und deren Zusammenhang mit der Steuerpolitik verlagert, während den Haushaltsfragen der EU wenig bis gar keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Jetzt, weitere dreißig Jahre später, diskutieren, planen und gestalten wir die Zukunft unserer Union mit dem ernststen Risiko, erneut zu vernachlässigen, wie wichtig es ist, die öffentlichen Finanzen der EU auf die nächste Stufe zu heben.

NEXT GENERATION EIGENMITTEL

Wenn es stimmt, dass zumindest auf der Ausgabenseite einige Fortschritte erzielt wurden, so hat sich die Einnahmeseite nicht

gerade in die Richtung entwickelt, die sich die vorherige Kommission erhofft hatte. Erstens ist die Bedeutung der BNE-Eigenmittel immer noch zu groß, als dass man von den Mitgliedstaaten erwarten könnte, dass sie die Haushaltsverhandlungen ohne diese Logik des Nettosalos angehen - eine Logik, die der Gestaltung wirklich funktionaler europäischer Ausgaben sehr abträglich ist. Zweitens sind die statistischen MwSt.-Eigenmittel nicht reformiert worden. Sie sind nach wie vor rechnerisch kompliziert und in ihrer Größenordnung sehr begrenzt. Drittens haben wir es trotz des Brexit nicht geschafft, die Rabatte abzuschaffen, die während der letzten Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen und NextGenerationEU wieder auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wurden. Österreich, Dänemark, den Niederlanden, Schweden und in geringerem Maße auch Deutschland gelang es, eine Senkung ihrer Beiträge zur EU auszuhandeln.

Das meiste, was im Hinblick auf die Gestaltung neuer Eigenmittel getan werden sollte, lässt sich aus den Untersuchungen einer von der Kommission geleiteten Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ ableiten, die unter dem Vorsitz von Mario Monti in den Jahren 2014-16 durchgeführt wurde und zu folgendem Schluss kam: (a) Die Reform der Eigenmittel sollte sich auf die Zusammensetzung der Mittel und nicht unbedingt auf das Volumen des EU-Haushalts auswirken; (b) bei größeren Synergien zwischen den EU- und den nationalen Mitteln kann eine Erhöhung der EU-Mittel erfolgen, ohne die Steuerlast für die Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen; und (c) die Gestaltung der neuen Eigenmittel sollte „die EU-Politik in Schlüsselbereichen der EU-Zuständigkeit unterstützen: Stärkung des Binnenmarktes, Umweltschutz und Klimaschutz, Energieunion und Verringerung der steuerlichen Heterogenität im Binnenmarkt“. Außerdem sollten natürlich (d) die Rabatte abgeschafft und (e) der BNE-basierte Anteil der Eigenmittel reduziert werden, um den Ansatz des Nettosalos aufzugeben. Aber wir wissen bereits, dass politische Kompromisse uns in andere Richtungen geführt haben.

Das Neue an den Schlussfolgerungen des Rates vom Juli 2020 ist, dass im Einklang mit Buchstabe c) ein politischer Prozess zur Wiederbelebung potenzieller neuer Eigenmittel eingeleitet wurde.

Neue Eigenmittel auf Grundlage nicht recycelter Kunststoffabfälle

Dies ist eine neue Eigenmittelquelle der Union, die im Januar 2021 eingeführt wird. Bei der gemeinhin als EU-Kunststoffsteuer bezeichneten Abgabe handelt es sich eigentlich um einen nationalen Beitrag der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt, der sich nach dem Gewicht des von ihnen produzierten nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfalls richtet (0,80 € pro Kilogramm) - natürlich mit Obergrenzen und Ermäßigungen. Dies ist nützlich, um Anreize für die Mitgliedstaaten zu schaffen, konkrete Aktionspläne zur Verringerung des Kunststoffmülls vorzulegen, aber aus der Sicht der öffentlichen Finanzen ist es definitiv kein entscheidender Schritt. Erstens wird sie möglicherweise keine zusätzlichen Steuereinnahmen bringen, es sei denn, die Mitgliedstaaten führen nationale Kunststoffsteuern ein. Im Grunde handelt es sich nur um eine Verlagerung von Mitteln aus den nationalen Kassen in die europäischen Kassen. Zweitens ist der daraus resultierende Beitrag zu den EU-Eigenmitteln gering und vorübergehend. Die optimistischen Schätzungen der Kommission gehen davon aus, dass jährlich etwa 7 Milliarden Euro aufgebracht werden, was 4 Prozent der Eigenmittel entspricht; die nationalen Beiträge sollen etwa fünf Jahre lang stabil bleiben, dann aber mit der Verringerung des Kunststoffmülls abnehmen.

Ein Mechanismus zur Anpassung der Kohlenstoffgrenzwerte (CBAM) und eine Reform des Emissionshandelssystems (EHS)

Wie bei den nationalen Kunststoffbeiträgen ist das Ziel dieser Maßnahmen in erster Linie ökologischer Natur und steht im Zusammenhang mit der Umsetzung des Green Deal der EU. Dennoch könnten in diesem Fall die Auswirkungen auf die EU-Eigenmittel beträchtlich sein. Das Einnahmepotenzial eines CBAM (Krenek, Sommer und Schratzenstaller 2019) liegt zwischen 27 und 84 Mrd. EUR pro Jahr, und es wird nicht erwartet, dass es so schnell ausläuft wie der Beitrag der Kunststoffabfälle. Darüber hinaus könnte eine Reform des Emissionshandelssystems, die den

Luft- und Seeverkehrssektor einbezieht, zusätzliche Einnahmen von 3 bis 10 Mrd. EUR pro Jahr in ganz Europa bringen. Es stehen jedoch verschiedene Interessen auf dem Spiel: Für die CBAM gibt es geopolitische Erwägungen, und der strategische und sensible Luftfahrtsektor wurde durch die Covid-19-Pandemie ebenfalls recht stark in Mitleidenschaft gezogen.

Eine an den Binnenmarkt gekoppelte Digitalabgabe

Der Vorschlag der Kommission von 2018 für eine Steuer auf digitale Dienstleistungen war eine verpasste Gelegenheit. Erstens ist es den Staats- und Regierungschefs der EU nicht gelungen, eine rasche Einigung zu erzielen, und mehrere Mitgliedstaaten haben inzwischen ihre eigenen nationalen Versionen einer Digitalsteuer eingeführt oder sind im Begriff, sie einzuführen, was die Einführung einer wirklich europäischen Abgabe, die Einnahmen aus den nationalen Haushalten in den EU-Haushalt verlagert, in naher Zukunft erschwert. Zweitens war diese neue Steuer nicht einmal als potenzielle Eigenmittel gedacht, als sie eingeführt wurde. Kapitel 4 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die digitale Dienstleistungssteuer von 2018 besagt: „Der Vorschlag wird keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben“. Eine neue Konsultation ist im Gange, und ein überarbeiteter Vorschlag wird in Kürze vorgelegt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt sieht diese Option jedoch wie eine Art Plan B aus, falls die G20-Verhandlungen über den OECD-Vorschlag für einen effektiven Mindestkörperschaftssteuersatz nicht zustande kommen sollten.

Eine Finanztransaktionssteuer (FTT)

Die Finanztransaktionssteuer, die erstmals 2011 nach der globalen Finanzkrise diskutiert wurde, um den Finanzsektor zur Zahlung seines gerechten Anteils zu veranlassen, ist bisher nicht zustande gekommen. Ursprünglich wurde geschätzt, dass sie 57 Milliarden EUR pro Jahr erwirtschaften würde, wenn sie auf alle Transaktionen in allen EU-Ländern angewendet würde. Der Anwendungsbereich und die Zahl der Länder sind inzwischen jedoch so stark

geschrumpft, dass die erwarteten Einnahmen auf 3,45 Milliarden Euro pro Jahr festgelegt wurden.

Den Sozialdemokraten ist es gelungen, dieses Thema wieder auf die politische Tagesordnung der Union zu setzen, und der Vorschlag des deutschen Finanzministers Olaf Scholz hat nun eine Chance, weiterzukommen. Leider bedeutet auch hier die Einführung einer neuen Steuer, selbst auf europäischer Ebene, nicht unbedingt eine neue Geldquelle für den EU-Haushalt. Die europäischen Progressiven müssen zwei Wunder bewirken: erstens, dass die Finanztransaktionssteuer eingeführt wird, und zweitens, dass sie auf europäischer Ebene erhoben wird.

EINIGE IDEEN ZUR BEEINFLUSSUNG DER DEBATTE

In einem offenen Konsultationsprozess, an dem auch die Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind, lohnt sich der Versuch, einige innovative und/oder radikale politische Ideen zu testen, die noch nicht auf der politischen Tagesordnung stehen. Auch wenn sie auf den ersten Blick politisch nicht durchsetzbar erscheinen mögen, haben sie doch die Chance, eine Debatte anzustoßen und Räume für einen Konsens über eine fortschrittlichere Prämisse zu eröffnen.

Eine europäische Nettovermögenssteuer

Die Bewältigung der Covid-19- und der Klimakatastrophe erfordert einen noch nie dagewesenen Umfang an öffentlichen Mitteln. Die Fähigkeit der wohlhabendsten Haushalte, einen Beitrag zu leisten, ist viel höher als bisher angenommen. Daten zeigen, dass das reichste 1 Prozent der Europäer 32 Prozent des gesamten Nettovermögens in Europa besitzt, während die ärmste Hälfte aller Haushalte nur etwa 4,5 Prozent besitzt (Kapeller, Leitch und Wildauer 2021). Die Beseitigung dieser wachsenden Ungleichheiten bei gleichzeitiger Finanzierung von Übergängen und Transformationen, die allen zugutekommen, könnte eine doppelte Dividende bringen. Die führenden Steuerwissenschaftler Piketty (2020), Saez und Zucman *in primis* (Landais, Saez und Zucman 2020) - haben sich diesbezüglich sehr

deutlich geäußert. Eine aktuelle FEPS-Studie die das Einnahmepotenzial einer EU-Netto-Vermögenssteuer untersucht, bestätigt, dass selbst bei einer Beschränkung auf das oberste 1 Prozent der reichsten europäischen Haushalte ein beträchtliches Steueraufkommen erzielt werden könnte, selbst wenn man die Steuerhinterziehung berücksichtigt (Kapeller, Leitch und Wildauer 2021). Das Einnahmepotenzial einer europäischen Netto-Vermögenssteuer liegt zwischen 1,6% und 3,0% des BIP pro Jahr. Ein stark progressives Steuermodell, wie das von Piketty vorgeschlagene Modell der Vermögensobergrenze, hätte ein Einnahmepotenzial von bis zu 10 Prozent des BIP.

Durch eine geschickte Kombination von hohen Schwellenwerten und Ausnahmeregelungen sowie geringen Investitionen der EU-Steuerbehörden in die Infrastruktur wäre eine europäische Vermögenssteuer machbar.

Eine gemeinsame Quellensteuer an der EU-Grenze

Nach langen Debatten über die Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) seit dem ersten Vorschlag der Kommission im Jahr 2011 müssen die europäischen Länder immer noch einen Konsens darüber finden, wie die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer aussehen soll. Und da sich die Debatte über die Körperschaftssteuer mit dem jüngsten OECD-Vorschlag auf die G20-Ebene verlagert, besteht die Möglichkeit, andere unternehmensbezogene Steuern zu entwickeln, die speziell auf die EU und ihren Binnenmarkt zugeschnitten sind. Die FEPS hat einen Vorschlag für eine gemeinsame Quellensteuer auf ausgehende Dividenden-, Zins- und Lizenzgebührenströme an der gemeinsamen Grenze der EU für unternehmensinterne Zahlungen vorgelegt (Lejour und van't Riet 2020). Dies wäre eine direkte Steuer auf die Gewinne multinationaler Unternehmen, die in Länder außerhalb der EU verlagert werden. Sie würde nicht für Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten gelten. Eine solche Maßnahme würde sowohl die Steuervermeidung als auch den Steuerwettbewerb eindämmen und durch die Festlegung einer gemeinsamen Untergrenze für die Besteuerung passiver Einkünfte im Einklang mit den OECD/G20-Diskussionen über die Mindestbesteuerung stehen. Wie die

Steuereinnahmen auf Einfuhrzölle an den Zollgrenzen würde diese neue Steuer an der EU-Grenze erhoben und ist daher ein natürlicher Kandidat für eine wirklich europäische Eigenmittelquelle.

Ein EU-Fonds für gerechte Mobilität

Interne Abwertung und EU-interne Mobilität sind die verfügbaren automatischen Anpassungen innerhalb des Euroraums im Falle von Schocks. In der Tat ist die Mobilität innerhalb der EU gering und sollte erhöht werden, aber nicht alle Mobilitätsströme – insbesondere, wenn sie sich über einen längeren Zeitraum erstrecken – sind ein gutes Signal für das europäische Projekt. Ständige Abwanderung führt zu Jugend- und Fachkräfteabwanderung und damit zu einem gefährlichen Teufelskreis: Länder, die sich im Abschwung befinden, verlieren Humankapital und Steuereinnahmen, während wohlhabendere Länder dank der Zuwanderung qualifizierte Arbeitskräfte, Einkommenssteuern und einen Anstieg ihrer Binnennachfrage erhalten. Aus Sicht der öffentlichen Finanzen besteht das Problem darin, dass die Herkunftsländer erhebliche öffentliche Investitionen in die Bildung der Arbeitskräfte, die sie verlieren, getätigt haben – von der frühen Kindheit bis zur Hochschulbildung. Abzüglich der geringen Rücküberweisungen kommen die Erträge dieser Investitionen den Zielländern zugute. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Herkunftsländer ist durch sinkende Beiträge zum Rentensystem und geringere Einkommenssteuereinnahmen gefährdet, und – eingeschränkt durch Regeln für die Verschuldung im Verhältnis zum BIP und das Defizit im Verhältnis zum BIP – stehen diesen Ländern nur wenige Mittel zur Verfügung, um die Investitionen freizusetzen, die zum Ausgleich der wirtschaftlichen Ungleichgewichte und zur Schaffung von Wirtschaftsaktivitäten erforderlich sind, die eine weitere „wirtschaftliche“ Mobilität verhindern könnten.

In Zukunft muss unsere Union mit einem Fonds ausgestattet werden, in den die Mitgliedstaaten je nach der Zahl der Zuzüge von Einwohnern aus anderen europäischen Ländern einzahlen und aus dem sie je nach der Zahl der Abwanderungen in einem bestimmten Jahr Mittel erhalten. Kurz gesagt, die Mittel für den EU-Haushalt, die aus den Beiträgen der Länder stammen, die am meisten von der

EU-internen Mobilität profitieren, sollten dazu verwendet werden, die Investitions- und Industriepolitik auf Bereiche auszurichten, in denen ohne ein Eingreifen der EU die Gefahr einer ernsthaften Divergenz und Verarmung bestünde.

Einstimmigkeit ade

Die radikalste Maßnahme ist jedoch weder eine neue Politik noch eine neue potenzielle Steuer, die EU-Eigenmittel generiert. Der radikalste Vorschlag für die Zukunft Europas in Bezug auf Next Generation öffentliche Finanzen ist eine verfahrenstechnische - und hochpolitische - Angelegenheit: der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in Steuerfragen. Das wäre *der* große Schritt in Richtung europäische Integration und könnte mehrere potenzielle Entwicklungen in Gang setzen.

Zusätzlich zu der allgemeinen *Passerelle-Klausel*, die die Kommission zu verwenden plant und zusätzlich zu der verstärkten Zusammenarbeit, die bereits für die Finanztransaktionssteuer genehmigt wurde, bietet der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zwei Optionen zur Umgehung von Einstimmigkeit. Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit kann unter bestimmten Umständen der richtige Weg sein: (i) für Maßnahmen steuerlicher Art im Umweltbereich (Artikel 192) und ii) zur Beseitigung von Störungen des Funktionierens des Binnenmarktes (Artikel 116) für die bereits in diesem Kapitel erwähnten nachhaltigen Steuern verwendet werden. Letztere wurde bisher noch nie angewandt und wartet darauf, dass die Politik erkennt, was offensichtlich ist: dass viele unterschiedliche Steuerpraktiken in den siebenundzwanzig europäischen Steuergebieten den Wettbewerb innerhalb der EU verzerren und das reibungslose Funktionieren des europäischen Binnenmarktes verhindern.

REFERENZEN

- Hemerijck, A., Francesco, C., Rinaldi, D., und Huguenot-Noel, R 2020. Social investment now! Advancing social EU through the EU budget. FEPS Politische Studie, 31. Januar.

- Kapeller, L., und Wildauer, A. 2021. European wealth tax for a fair and green recovery. Politische Studie, März, FEPS/Renner Institut.
- Kotanidis, S. 2020. Passerelle clauses in the EU Treaties – opportunities for more flexible supranational decision-making. Studie des Europäischen Parlaments, Dezember.
- Krenek, A., Sommer, M., und Schratzenstaller, M. 2019. Sustainability-oriented future EU funding: a European border carbon adjustment Arbeitspapier 587, August, WIFO.
- Landais, S., und Zucman, A. 2020. A progressive European wealth tax to fund the European covid response voxeu.org, 3. April.
- Lejour, A., und van ,t Riet, M. 2020. A common withholding tax on dividend, interest and royalty in the European Union. FEPS Politisches Memorandum, September.
- Núñez Ferrer, J., Le Cacheux, J., Benedetto, G., und Saunier, M. 2016. Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget. Bericht, Center for European Policy Studies, Juni.
- Piketty, T. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Eine europäische Haushaltskapazität zur langfristigen Unterstützung des europäischen Projekts

Von Peter Bofinger

WARUM BRAUCHEN WIR EINE EUROPÄISCHE HAUSHALTSKAPAZITÄT?

Es gibt zwei Hauptargumente für eine starke europäische Haushaltskapazität: sie soll die Stabilisierung der Finanzen in schweren Wirtschaftskrisen ermöglichen und ein langfristiges, nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern, indem sie ausreichende Mittel für staatliche und private Zukunftsinvestitionen bereitstellt. In diesem Kapitel werde ich zeigen, dass das Fehlen einer ausreichenden Haushaltsfazilität Europa im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb, insbesondere gegenüber den USA und China, stark benachteiligt.

MAKROÖKONOMISCHE STABILISIERUNG: ERKENNTNISSE AUS DER FUNKTIONALEN FINANZWISSENSCHAFT („MODERNE GELDTHEORIE“)

Die Covid-19-Pandemie hat die Schwachstellen im institutionellen Gefüge Europas deutlich gemacht. Laut der OECD-Prognose vom März 2021 wird die Wirtschaftsleistung in den USA im Jahr 2022 bereits um 6 Prozent über dem Niveau von 2019 liegen. Dagegen wird das Bruttoinlandsprodukt im Euroraum wie auch in Deutschland im Jahr 2022 nur um 1 Prozent über dem Vorkrisenniveau liegen. In Spanien und Italien, die von der Pandemie besonders stark betroffen sind, wird die Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2022 sogar um etwa 1,5 Prozent niedriger sein als 2019.

Der wichtigste Faktor für die Leistung der USA ist ihre Finanzpolitik. Nach Berechnungen des IWF haben die fiskalischen Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Covid-19 (sowohl die zusätzlichen Ausgaben als auch die entgangenen Einnahmen) seit Januar 2020 in den USA 25,5 Prozent des BIP erreicht. Die entsprechende Zahl für Deutschland lautet 11,0 Prozent, während es in Spanien und Italien nur 7,6 Prozent und 8,5 Prozent sind.

Zu Beginn der Pandemie wurden Vorschläge zur Schaffung gemeinsamer Finanzierungsmöglichkeiten für das Krisenmanagement gemacht. Der Europäische Rat hat darauf reagiert und Next-GenerationEU verabschiedet. Mit nur 3% des BIP ist das Volumen der direkten Zuschüsse aus diesem Fonds jedoch bescheiden im Vergleich zu dem, was wir in den USA sehen. Außerdem wurden die Mittel noch nicht verteilt und sind nicht als Stabilisierungsinstrument gedacht.

Die Stunde der modernen Geldtheorie

Das Fehlen einer gemeinsamen eurozonen- oder EU-weiten makroökonomischen Stabilisierungsfazilität ist für Europa im Vergleich zu den USA oder China ein schwerwiegender Nachteil. Dies bedeutet, dass die von Abba Lerner (1942) entwickelte Strategie der „funktionalen Finanzierung“, die heute als „moderne Geldtheorie“ dargestellt wird, in Europa nicht vollständig angewendet werden kann.

Lerner stellt die Kernaussagen der funktionalen Finanzierung wie folgt dar:

- „Die [...] Verantwortung der Regierung [...] besteht darin, die Gesamtquote der Ausgaben des Landes für Waren und Dienstleistungen weder höher noch niedriger als die Quote zu halten, mit der man zu den gegenwärtigen Preisen alle Güter kaufen kann, die man produzieren kann. Wenn man zulässt, dass die Gesamtausgaben über diesen Wert hinausgehen, gibt es Inflation, und wenn man zulässt, dass sie unter diesen Wert fallen, gibt es Arbeitslosigkeit“

- „Jeder Überschuss über die Geldeinnahmen muss, wenn er nicht aus den Geldreserven gedeckt werden kann, durch das Drucken neuen Geldes gedeckt werden.“

Die makroökonomischen Strategien, die von den meisten großen Ländern während der Covid-19-Pandemie verfolgt wurden, entsprechen der Logik der modernen Geldtheorie. Die Fiskalpolitik spielt die Hauptrolle in der Stabilisierungspolitik. Durch den grundsätzlich unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen stellen die Zentralbanken sicher, dass keine Finanzierungsengpässe für die Finanzpolitik entstehen.

In einer Anhörung vor dem britischen Oberhaus formulierte Charles Goodhart dies wie folgt:

Wir befinden uns in einer sehr seltsamen Welt, in der wir tatsächlich Helikoptergeld einführen; wir folgen genau den Vorgaben der „Modern Monetary Theory“, die auch als magischer Geldhahn bekannt ist, und gleichzeitig behaupten wir, dass wir das nicht tun. Wir tun das, was wir behaupten, nicht zu tun. Ich finde diese Situation absolut seltsam.

Das Rezept der funktionalen Finanzierung wurde auch in Europa angewandt, wobei die Europäische Zentralbank (EZB) bereit war, das gesamte Defizit der Eurozone zu finanzieren. Wie jedoch die begrenzten Stimulierungsmaßnahmen, insbesondere in Italien und Spanien, zeigen, wagten es die hoch verschuldeten Länder nicht, die Grenzen der makroökonomischen Stabilisierung auszutesten.

Das spezifische Insolvenzproblem der Mitgliedstaaten des Euroraums

Dies lässt sich durch ein grundlegendes Problem der Mitgliedschaft in der WWU erklären. Für große Volkswirtschaften wie die USA oder Japan stellt sich das Problem der Zahlungsunfähigkeit des Staates nicht, da er in seiner eigenen Währung verschuldet ist. Wenn die privaten Anleger nicht mehr bereit sind, Staatsanleihen zu kaufen, steht die Zentralbank mit Anleihekaufprogrammen bereit.

Bei den Mitgliedstaaten der WWU ist die Situation anders, da ihre Schulden auf Euro lauten. Ein Vertrauensverlust der privaten Investoren kann daher zur Zahlungsunfähigkeit des Staates führen. Wie die Eurokrise 2010/12 gezeigt hat, sind die WWU-Mitgliedsstaaten dann von der Bereitschaft der anderen Mitgliedsstaaten abhängig, ein Rettungsprogramm mit strengen Auflagen zu vereinbaren.

Dieses Risiko kann nur durch die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Stabilisierungsfonds vermieden werden, dessen Schulden nicht zu den Schulden der einzelnen Mitgliedsstaaten gezählt werden.

FINANZEN UND WACHSTUM: EINE SCHUMPETERSCHE PERSPEKTIVE

Die Notwendigkeit einer europäischen Haushaltsfazilität geht über die makroökonomische Stabilisierung hinaus. Die Herausforderungen des Klimawandels und der Digitalisierung erfordern massive öffentliche und private Investitionen. Während Präsident Biden ein massives Investitionsprogramm in Höhe von etwa 10% des US-BIP angekündigt hat, belaufen sich die Zuschüsse im Rahmen von Next-GenerationEU auf lediglich 3% des BIP der EU.

Der Mangel an öffentlichen Mitteln, die für Investitionen zur Verfügung stehen, wird durch die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts verschärft, die öffentliche Investitionen nicht berücksichtigen. Dies widerspricht der „goldenen Regel“, nach der Regierungen Investitionen mit Krediten finanzieren dürfen. Europa leidet also nicht nur unter dem Fehlen einer föderalen Ebene, sondern sein Handlungsspielraum wird zusätzlich durch einen mangelhaften fiskalischen Rahmen beschnitten.

Die Rolle des kreditfinanzierten Wachstums wird in der Entwicklungstheorie von Joseph Schumpeter hervorgehoben. *Mutatis mutandis* lässt sich diese Theorie auch auf Regierungen anwenden, die von ihrer Zentralbank finanziert werden. China ist ein Paradebeispiel für ein solches kreditbasiertes Wachstumsmodell, das als eine dynamische Version der modernen Geldtheorie betrachtet werden kann.

DIE NOTWENDIGKEIT EINER VERBESSERTEN EUROPÄISCHEN HAUSHALTSFAZILITÄT

Im Vergleich zu China und den USA ist das Fehlen einer von der Zentralbank finanzierten Haushaltsfazilität in Europa ein offensichtlicher Nachteil. Es verhindert eine wirksame makroökonomische Stabilisierung und ist eine Wachstumsbremse. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen in Europa zu erreichen, wäre eine weitreichende Integration der Steuerpolitiken erforderlich. Da dies jedoch eine weitreichende Verlagerung nationaler steuerpolitischer Zuständigkeiten auf die europäische Ebene bedeuten würde, ist ein solcher Systemwechsel vorerst unwahrscheinlich.

Investitionsfreundliche Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Welche Zwischenlösungen sind denkbar? Eine relativ einfache Maßnahme wäre die Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, um die Fremdfinanzierung öffentlicher Investitionen im Einklang mit der „goldenen Regel“ zu ermöglichen. Dies würde die Notwendigkeit einer gemeinsamen Haushaltsfazilität verringern.

Dies würde aber auch eine Überarbeitung der Schuldenabbauregel erfordern, nach der ein jährlicher Schuldenabbau um ein Zwanzigstel der Differenz zwischen dem tatsächlichen Schuldenstand und der 60-Prozent-Schwelle erreicht werden muss. Für Italien mit einer Verschuldung von etwa 160% des BIP würde dies keinen Raum für größere schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen lassen.

Ein „Hamilton’scher Moment“?

Für Länder mit hohem Schuldenstand sind daher Finanzierungslösungen auf europäischer Ebene zu bevorzugen. In dieser Hinsicht war die Aufbau- und Resilienzfazilität, die das Kernstück von Next-GenerationEU ist, definitiv ein „Hamilton’scher Moment“, wie es der deutsche Finanzminister Olaf Scholz ausdrückte. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte war die EU berechtigt, einen erheblichen Betrag an Schulden aufzunehmen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch

offen, ob dieser Paradigmenwechsel der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhalten wird, das aufgefordert wurde die Vereinbarkeit der Fonds mit dem EU-Recht zu prüfen. Im Falle einer positiven Entscheidung könnten die Fonds jedoch einen Präzedenzfall für weitere gemeinsame Initiativen zur Förderung des grünen und digitalen Wandels schaffen.

EUROPA AN EINEM KRITISCHEN PUNKT

Mit Präsident Biden an der Spitze beginnen die USA nun mit groß angelegten Investitionsprojekten. In China hat die Regierung traditionell neue Technologien direkt oder indirekt über die großen staatseigenen Banken stark gefördert. In keinem der beiden Länder werden diese Aktivitäten durch Defizitregeln oder Vorschriften über die zulässige Höhe der Verschuldung eingeschränkt. Mit seinem derzeitigen institutionellen Rahmen ist Europa im Vergleich zu seinen Hauptkonkurrenten um die weltweite technologische und wirtschaftliche Führung stark benachteiligt. Darüber hinaus wird es sehr schwierig sein, die grüne Transformation so zu gestalten, dass sie sowohl effektiv als auch sozialverträglich ist.

Während der Bedarf an mehr Finanzkraft offensichtlich ist, wird es schwierig sein, den Widerstand der Mitgliedstaaten gegen die Übertragung von mehr Kompetenzen auf die europäische Ebene zu überwinden. Die Fonds von NextGenerationEU sind daher ein wichtiger Test für das Potenzial an erweiterten Haushaltsbefugnissen. Wenn dies scheitert, hat Europa keine gute Zukunft vor sich. Die einzige Hoffnung wäre dann, dass die Mitgliedstaaten den Vertrag ändern und mutig sind, um mehr steuerliche Integration zu erreichen.

REFERENZEN

Lerner, A. P. 1941. Functional finance and the federal debt. *Social Research* 10(1), 38–51.

Was können wir aus den weltweiten föderalen Erfahrungen lernen?

Von Tanja Böerzel

DIE EU - EIN FÖDERALES SYSTEM *SUI GENERIS*

Das Verhältnis zwischen Föderalismus und europäischer Integration ist seit langem angespannt. Für viele sind Föderalismus und Föderation Schimpfwörter, gleichbedeutend mit Zentralisierung und der Schaffung eines europäischen Superstaates. In den Anfängen der europäischen Integration war der Föderalismus in der Tat eine politische Vision oder ein Programm für die Errichtung einer souveränen europäischen Föderation. Als sozialwissenschaftliche Theorie bietet der Föderalismus jedoch eine konstitutionelle Sprache für die Analyse und Erörterung der Aufteilung und des Teilens der Souveränität in einem Regierungssystem mit mehreren Ebenen.

Ohne damit sagen zu wollen, dass die EU ein Bundesstaat ist oder werden sollte, weist sie doch die meisten Merkmale auf, die nach der Literatur einen Bundesstaat ausmachen. Die EU verfügt über ein Regierungssystem mit zwei Ordnungen, die jeweils aus eigenem Recht bestehen und direkten Einfluss auf die Bürger ausüben. Gleichzeitig ist es nicht einfach, den besonderen Charakter des föderalen Systems der EU zu bestimmen. In einigen Bereichen ähnelt die EU viel weniger einem Staatenbund (Sicherheit, Verteidigung), in anderen Bereichen ist sie ein Quasi-Bundesstaat (Währungspolitik). Da die EU ein föderales System *sui generis* ist: was können wir von föderalen Erfahrungen in der ganzen Welt lernen? Ich werde argumentieren, dass es genau die Unterschiede zwischen der EU und anderen föderalen Systemen sind, die die größte Herausforderung (wenn nicht gar das größte Manko) der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU klarmachen.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG DER EU: EIN FÖDERALES OXYMORON

Die EU sieht heute wie ein föderales System aus, und in vielen Bereichen funktioniert sie auch wie ein solches. Gleichzeitig ist sie kein Bundesstaat, und es ist unwahrscheinlich, dass sie es in nächster Zeit werden wird. Erstens fehlt der EU die Zwangsgewalt, um ihre Gesetze durchzusetzen. Die Wirksamkeit des EU-Rechts hängt letztlich von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, es zu befolgen und andere dazu zu bringen, es einzuhalten. Zweitens bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren“ der Verträge, d. h. sie haben die ausschließliche Befugnis, die konstitutiven Verträge der EU zu ändern oder zu ergänzen. Drittens hat die EU keine nennenswerten Ausgaben- oder Steuerbefugnisse.

Die EU kann sich auf die Durchsetzungsbehörden ihrer Mitgliedstaaten verlassen, um die Einhaltung des EU-Rechts zu gewährleisten. Die Änderung der EU-Verträge ist ebenso umständlich wie die Änderung der nationalen Verfassungen, insbesondere in föderalen Staaten. Der entscheidende Unterschied zwischen der EU und jedem anderen föderalen Staat liegt in ihrem Steuersystem, d. h. in der Aufteilung der Ausgaben- und Steuerkraft zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Grundsätzlich können wir zwei föderale Modelle unterscheiden. Das erste ist der kooperative oder innerstaatliche Föderalismus, für den Deutschland fast ein Prototyp ist. Dieses System basiert auf einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Während die Bundesregierung die Gesetze erlässt, sind die Bundesländer für deren Umsetzung zuständig. Die überwiegende Mehrheit der Zuständigkeiten ist mitwirkend oder geteilt. Die Aufteilung der Ausgabenverantwortung wird durch eine Aufteilung der Steuereinnahmen in einem gemeinsamen Steuersystem unterstützt. Der Bund und die Länder teilen sich die wichtigsten Steuern. Die Aufteilung des gemeinsamen Steueraufkommens ermöglicht horizontale und vertikale Finanzausgleichszahlungen, um Ungleichheiten zwischen den Staaten im Hinblick auf ihre Fähigkeit, Einkommen zu erzielen, zu verringern.

Das zweite Modell ist der duale oder zwischenstaatliche Föderalismus. Dieses Modell, dem die USA am ehesten entsprechen, betont die institutionelle Autonomie der verschiedenen Regierungsebenen und zielt auf eine klare vertikale Gewaltenteilung („checks and balances“) ab. Jede Ebene sollte einen autonomen Verantwortungsbereich haben. Die Zuständigkeiten werden nach politischen Bereichen und nicht nach politischen Funktionen zugewiesen. Die institutionelle Autonomie der einzelnen Regierungsebenen setzt ein Steuersystem voraus, das den Staaten ausreichende Mittel zur Ausübung ihrer Zuständigkeiten ohne finanzielle Intervention des Bundes gewährt. Dies sollte dadurch gewährleistet werden, dass die Staaten befugt sind, ihre eigenen Steuern zu erheben, um über eine unabhängige Einnahmequelle zu verfügen, mit der sie ihre Ausgabenverantwortung erfüllen können. Bundeszuschüsse sorgen für einen gewissen Finanzausgleich. Das föderale System der EU ähnelt eher dem deutschen Genossenschaftsmodell als dem dualen Modell der USA, aber es folgt hinsichtlich des Steuersystems keinem der beiden Modelle. Die Verantwortung für die Stabilisierung, Verteilung und Zuteilung liegt weiterhin bei den Mitgliedsstaaten.

Die EU ist ein föderales Regulierungssystem. Sie verfügt weder über die rechtlichen Kompetenzen noch über die finanziellen Mittel, um die Arbeitslosigkeit wirksam zu verringern, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, Einkommen umzuverteilen oder öffentliche Güter und Dienstleistungen wie das öffentliche Gesundheits- und Bildungswesen direkt bereitzustellen. Dies unterscheidet sich von stark dezentralisierten föderalen Systemen (USA, Schweiz, Australien), in denen die föderale Ebene über erhebliche Ausgaben- und Steuerbefugnisse verfügt. Gleichzeitig haben diese Bundesregierungen wenig Kontrolle über die Haushalte der Staaten. Die strengen Haushaltsregeln der EU hingegen schränken die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Stabilisierungs-, Verteilungs- und Zuweisungsverantwortung stark ein.

Eine starke fiskalische Dezentralisierung im Schatten zentraler fiskalischer Regeln ist mit dem fiskalischen Föderalismus unvereinbar und erklärt, warum die WWU es nicht geschafft hat, die europäische Einheit und die nationale Vielfalt wirksam auszubalancieren.

NEUGEWICHTUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG DER EU: WENIGER KÖNNTE MEHR SEIN

Föderalismus ist ein Balanceakt zwischen föderalen (supranationalen) und konföderalen (zwischenstaatlichen) Prinzipien zur Organisation der Macht in einem Regierungssystem mit mehreren Ebenen. Die EU muss diese Grundsätze neu gewichten, um die wirtschaftspolitische Steuerung effektiver und legitimer zu gestalten. Diese Neugewichtung kann in zwei entgegengesetzte Richtungen gehen.

Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU könnte föderalisiert werden, indem die Ausgaben- und Steuerbefugnisse zentralisiert und integriert werden. Die EU würde umfangreiche legislative Kompetenzen erhalten, um Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum zu schaffen, die soziale Ungleichheit zu verringern und öffentliche Güter und Dienstleistungen von transnationaler Bedeutung, wie z. B. im Zusammenhang mit der Digitalisierung oder Impfungen, direkt bereitzustellen. Um diese Aufgaben zu erfüllen, wäre die EU befugt, die erforderlichen Einnahmen in Form von EU- oder gemeinsamen Steuern zu erheben.

Alternativ könnten die Zuständigkeiten für Stabilisierung, Verteilung und Zuweisung weiterhin dezentralisiert bleiben, wobei die wirtschaftliche Steuerung jedoch aus dem Schatten der fiskalischen Sparmaßnahmen befreit würde und die Mitgliedstaaten mehr fiskalischen Ermessensspielraum hätten, um in die öffentliche Gesundheit, Bildung, Infrastruktur und soziale Sicherheit zu investieren.

Für viele Experten und EU-Wissenschaftler ist dies ein entscheidender Moment für die Europäische Union. Wenn sie die Gelegenheit für den ultimativen Sprung in Richtung Fiskalunion - wenn nicht gar in Richtung Bundesstaat - verpasst, ist der Zerfall, möglicherweise sogar der Untergang, unvermeidlich. Stehen wir aber wirklich vor einem „Hamilton'schen Moment“, in dem die Mitgliedstaaten bereit sind, ihre Schulden zu vergemeinschaften? Sie könnten bereit sein, der EU mehr Zuständigkeiten in Bezug auf die wirtschaftspolitische Steuerung einzuräumen, aber werden sie auch bereit sein, die Kaufkraft der EU entsprechend zu erhöhen? Der Konjunkturfonds und der mehrjährige Finanzrahmen stellen den größten Haushalt dar, auf

den sich die Mitgliedstaaten jemals geeinigt haben. Um die erforderlichen 1,8 Billionen Euro aufzubringen, wurde die EU ermächtigt, im Namen der Union auf den Kapitalmärkten Mittel aufzunehmen. Zum ersten Mal nehmen die Mitgliedsstaaten gemeinsam Kredite auf. Anders als bei Eurobonds haften alle Mitgliedstaaten. Zur Tilgung dieser gemeinsamen Schulden erhält die EU neue Eigenmittel in Form einer Steuer auf nicht wiederverwertbare Kunststoffabfälle, einer Digitalabgabe, eines Mechanismus zur Anpassung der Kohlenstoffgrenzen, einer Finanztransaktionssteuer und einer Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems.

Doch selbst wenn sich die Mitgliedstaaten darauf einigen würden, solche Vereinbarungen permanent zu machen, sind die für NextGenerationEU aufgebrachtten Finanzmittel ein Tropfen auf den heißen Stein im Vergleich zu dem, was Mitgliedstaaten wie Deutschland in Form von Darlehen, Zuschüssen, Anleihen und Wertpapieren in ihre Volkswirtschaften gepumpt haben. Außerdem bleibt abzuwarten, ob sich das deutsche Verfassungsgericht von dem neuen Ansatz der EU überzeugen lässt, die Stabilisierung der Eurozone nicht allein der Europäischen Zentralbank (EZB) zu überlassen. Die erforderliche Zustimmung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente gewährleistet eine demokratische Legitimation, die der EZB und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus bisher fehlte. In jedem Fall dürfte die Übertragung von Steuerbefugnissen auf die EU zumindest von einigen Parlamenten und Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten abgelehnt werden.

Wenn die „Vereinigten Staaten von Europa“ auch nicht in Frage kommen, ist eine Lockerung der EU-Kontrolle über die Ausgaben der Mitgliedsstaaten der richtige Weg. Die Wiederherstellung der Steuerautonomie scheint nicht nur politisch machbarer zu sein, sondern würde auch die Wirksamkeit und Legitimität der EU-Währungspolitik erhöhen. Die EU braucht fiskalische Regeln, um das Risiko von subjektiver Risikoanhebung deren destabilisierende Wirkung auf die Preisstabilität zu minimieren. Zugleich sind starre Regeln kein Selbstzweck. Schuldenfinanzierte Staatsausgaben und Haushaltsdefizite sind nicht ein Problem an sich: Sie sind bisweilen unvermeidlich, um die Wirtschaft zu stabilisieren, soziale Ungleichheiten zu verringern und die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die Europäische Kommission, die EZB und die Regierungen der Mitgliedstaaten haben die EU-Vorschriften immer wieder gebeugt, um die nötige Flexibilität zu gewährleisten, insbesondere in Krisenzeiten. Und dennoch sind diese Entscheidungen tendenziell auf die Interessen der großen und fiskalisch konservativen Mitgliedstaaten ausgerichtet. Sie haben dazu beigetragen, Finanz- und Wirtschaftskrisen zu bewältigen. Langfristig tragen der Europäische Stabilitätsmechanismus, die geldpolitischen Outright-Geschäfte der EZB und die NextGenerationEU jedoch wenig zur Förderung des sozialen Zusammenhalts innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten bei. Im Gegenteil, die steuerliche Divergenz, die wirtschaftliche Differenzierung und die soziale Ungleichheit haben in der EU zugenommen.

Wir brauchen weniger Vorschriften mit mehr Flexibilität. Solange die EU ein regulierendes föderales System bleibt, sind ihre Möglichkeiten zur Stabilisierung, Verteilung und Zuweisung äußerst begrenzt. Ihre Vorschriften müssen den Mitgliedstaaten nicht nur die nötige Autonomie gewähren, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, arme Haushalte zu unterstützen und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu gewährleisten; sie müssen auch sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Steuerautonomie nutzen, um zu investieren, anstatt zu konsumieren. Mehr Autonomie geht schließlich mit mehr Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht einher. Die Regierungen der Mitgliedstaaten werden nicht länger Brüssel die Schuld für schlechte Gesundheitssysteme, Arbeitsplatzverluste und unzureichende Netzabdeckung geben können.

REFERENZEN

- Börzel, T. A. 2005. What can federalism teach us about the European Union? The German experience. *Regional and Federal Studies* 15(2), 245-257.
- Börzel, T. A. 2016. From EU governance of crisis to crisis in EU governance. Regulatory failure, redistributive conflict, and Eurosceptic publics. *Journal of Common Market Studies* 54(S1: Annual Review), 8-23.
- Börzel, T. A., und Hösli, M. 2003. Brussels between Bern and Berlin. Comparative federalism meets the European Union. *Governance* 16(2), 179-202.

Ein republikanischer Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU

Von Stefan Collignon

Durch ihre institutionellen Regelungen hat die europäische Integration eine große Anzahl europäischer öffentlicher Güter hervorgebracht, die eine wachsende Zahl von europäischen Bürgern betreffen. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl führte zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit einer Zollunion, und die Gemeinsame Agrarpolitik legte den Grundstein für den Binnenmarkt und die gemeinsame Währung. Die Reise- und Arbeitsfreiheit innerhalb der Europäischen Union erforderte neue Formen des Schutzes der inneren und äußeren Sicherheit. Normen der sozialen Fairness und Gerechtigkeit haben zu Transferleistungen und sozialpolitischen Maßnahmen geführt, und die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass selbst Fragen der öffentlichen Gesundheit nicht mehr auf lokale Gemeinschaften beschränkt werden können. All diese Institutionen haben öffentliche Güter geschaffen.

Dieser außergewöhnliche Fortschritt der „immer engeren Union“ hatte seine eigene innere Logik. Die transnationale Zusammenarbeit in einem Sektor schuf starke Anreize für eine weitere politische Integration in anderen Sektoren, um die angestrebten Vorteile voll ausschöpfen zu können. Diese positiven Spillover-Effekte waren die Triebfeder für Jean Monnets „Gemeinschaftsmethode“ der schrittweisen Integration - eine Methode, die sich als erfolgreicher erwies als Altiero Spinellis Ideal eines supranationalen europäischen Staatenbundes, da sie die Einigung Europas in der täglichen Praxis der Regierungen und Bürger verankerte und nicht auf eine Volksbewegung zur Übernahme der edlen Ideen von Brüderlichkeit und Frieden angewiesen war.

Die schrittweise Integration von Monnet stieß jedoch auf ihre eigenen Schwierigkeiten. Der Fortschritt geriet ins Stocken, als der

Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems die wirtschaftliche Stabilität zerstörte, auf die sich der wirtschaftliche Aufschwung der Nachkriegszeit gestützt hatte. Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes im Jahr 1986 wurde ein neuer Rahmen für die wirtschaftliche Entwicklung und die politische Steuerung geschaffen, in dessen Mittelpunkt die „vier Freiheiten“ - freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr - stehen. Der Binnenmarkt erforderte die Abschaffung der nationalen Vorschriften und ihre Neuregulierung auf europäischer Ebene. Damit wurde die Agenda für eine verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Europäischen Rat festgelegt. Dieses neue System war jedoch nur innerhalb einer Europäischen Währungsunion tragfähig, und die Einführung des Euro hat die Dynamik der europäischen Integration grundlegend verändert.

Öffentliche Güter sind Dienstleistungen, die allen Mitgliedern einer Gesellschaft zur Verfügung stehen. Da sie kollektiv konsumiert und produziert werden, kann der Marktmechanismus ihre effiziente Verteilung nicht gewährleisten. Öffentliche Güter benötigen daher öffentliche Institutionen für ihre Verwaltung.

Wir unterscheiden zwischen zwei Klassen von europäischen öffentlichen Gütern. Zum einen gibt es die so genannten „Clubgüter“, die für alle europäischen Bürger zugänglich sind, während Nicht-Europäer ausgeschlossen werden können. Die Überwindung dieser Ausgrenzung war ein starker Anreiz für den Beitritt zur EU. Die vier Freiheiten des Binnenmarktes sind eindeutig Clubgüter. Die Bürger der EU profitieren von größeren Marktchancen, Größenvorteilen, besserem Wirtschaftswachstum, höherer Beschäftigung und mehr Wohlstand. Die Verwaltung dieser öffentlichen Güter liegt in den Händen der Mitgliedsstaaten. Wie die Mitglieder eines Sportvereins arbeiten sie zusammen, um den bestmöglichen Service für alle zu bieten. Dies verbessert das Ansehen der Regierungen bei ihren Wählern und schafft Legitimität für die weitere Integration. Aus diesem Grund sind Clubgüter integrative öffentliche Güter, die Kooperation und Zustimmung erzeugen. Blockaden aufgrund asymmetrischer Informationen können durch die Europäische Kommission überwunden werden, die den Informationsfluss erleichtert und dafür sorgt, dass sich alle Mitglieder an die Regeln halten.

Die zweite Klasse besteht aus den „gemeinsamen Ressourcengütern“. Diese hängen von knappen Ressourcen ab, zu denen jeder freien Zugang hat. Dies bedeutet, dass, wenn eine Partei sie konsumiert, die Möglichkeit des Konsums durch andere Parteien reduziert wird. Es gibt also keinen Anreiz zur Zusammenarbeit, sondern einen Anreiz zum Wettbewerb. Ich nenne diese Güter daher *exklusive* öffentliche Güter. Ein Beispiel für den Wettbewerb um knappe öffentliche Güter war der Ansturm auf die Covid-19-Impfstoffe während der Pandemie, obwohl die Europäische Kommission in der Lage war, eine ausgewogene Verteilung der gesicherten Vorräte zu gewährleisten. Ganz allgemein ist Geld *per definitionem* eine knappe Ressource, so dass alle politischen Fragen im Zusammenhang mit der Verteilung von Geld mit denselben Problemen konfrontiert sind wie exklusive öffentliche Güter. Die Zentralbank sorgt für eine preisstabile Geldversorgung, eine Voraussetzung für jede erfolgreiche Währung, und der Euro ist zu einem harten Haushaltszwang für alle Mitgliedsstaaten geworden. Dadurch haben sich die Anreize für eine Zusammenarbeit in vielen Politikbereichen verändert. Das Geld fließt dorthin, wo es die höchste Rendite erzielt, und es gibt einen Wettbewerb darum, wohin es fließt; einige Regionen oder Sektoren profitieren, andere nicht. Das auffälligste Beispiel ist die Steuerpolitik. Eine übermäßige Kreditaufnahme eines Mitgliedstaates würde einem Land zusätzliche Mittel verschaffen, aber die Zinssätze für alle in die Höhe treiben. Politische Maßnahmen, die einem Mitgliedstaat zugutekommen, können daher allen anderen schaden. Da es keine Anreize für die Zusammenarbeit gibt, ist die zwischenstaatliche Steuer für alle gemeinsamen Ressourcen dysfunktional.

Es gibt zwei Möglichkeiten, dieses Dilemma zu lösen. Die eine besteht darin, strenge politische Regeln aufzustellen und diese bei Fehlverhalten mit verbindlichen Sanktionen zu belegen. Dies war der Zweck des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass strenge Regeln nicht unbedingt immer optimal sind. So erfordert beispielsweise die Verwaltung makroökonomischer Aggregate häufig einen Ermessensspielraum, um auf Schocks zu reagieren, während die Auferlegung strenger Haushaltsregeln das Wirtschaftswachstum während der Eurokrise behinderte. Die Finanzpolitik erfordert daher zumindest ein gewisses Maß an

Ermessensspielraum. Da es die Aufgabe des Staates ist, in unterschiedlichen Situationen kollektive Maßnahmen in unterschiedlichem Umfang zu ergreifen, müssen exklusive europäische öffentliche Güter - aber nur diese - von einer einzigen Behörde verwaltet werden. Man könnte dies als eine europäische Regierung bezeichnen, und es wäre logisch, die Zuständigkeiten für die Verwaltung exklusiver europäischer Güter der Europäischen Kommission zu übertragen, die über die erforderliche Verwaltungsinfrastruktur verfügt. Eine solche Regierung würde eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und Durchsetzung des optimalen Policy-Mix zwischen Staatsausgaben und Geldpolitik spielen. Der Vertrag von Maastricht hat der Europäischen Zentralbank (EZB) richtigerweise die Zuständigkeit für einen kohärenten geldpolitischen Kurs zugewiesen, aber es fehlt eine Entsprechung für die Finanzpolitik. Dies bedeutet, dass das Ergebnis der Politik suboptimal ist und die EZB in einer Krise leicht überfordert wird.

Eine solche Zentralisierung der Verwaltung der europäischen öffentlichen Güter ist jedoch undenkbar, wenn sie nicht mit demokratischer Legitimität einhergeht. Da der Zugang zu den öffentlichen Gütern für alle frei ist und die externen Auswirkungen auf ihr Leben unvermeidlich sind, müssen die Bürger in einer Demokratie das Recht haben, zu wählen, wie sie ihre gemeinsamen Güter verwaltet haben wollen. Diese Entscheidungen können von den Regierungen der Mitgliedstaaten bei inklusiven öffentlichen Gütern getroffen werden, wenn die Anreize für ihre Bereitstellung zur Zusammenarbeit führen, aber bei exklusiven öffentlichen Gütern ist dies nicht der Fall, und mangelnde Zusammenarbeit führt zum Versagen der Regierung. Die Legitimität dieser exklusiven Güter kann nur durch die kollektive Entscheidung aller *Personen*, die in der EU von ihren externen Effekten betroffen sind, geschaffen werden. Das bedeutet, dass die demokratische Kontrolle in letzter Instanz durch das Europäische Parlament ausgeübt werden muss, denn nur dieses vertritt alle Bürger. Der Rat sollte ein Mitspracherecht in Bezug auf die Auswirkungen der Umsetzung dieser Güter für und durch nationale Politiken haben.

Auch hier ist die Steuerpolitik ein gutes Beispiel dafür, wie diese Zuweisung von Zuständigkeiten funktionieren könnte. Wir wissen,

dass makroökonomische Stabilität das Ergebnis eines angemessenen Zusammenspiels zwischen der Geldpolitik und dem fiskalischen Gesamtkurs in einer gegebenen wirtschaftlichen Situation ist. Die europäische Regierung muss daher das Gesamtdefizit (oder den Gesamtüberschuss) des Euroraums festlegen, aber angesichts des begrenzten Umfangs des EU-Haushalts werden die meisten Ausgaben von den nationalen Regierungen und Haushalten getätigt. Im Dialog mit der EZB und dem Rat würde die Europäische Kommission den aggregierten finanzpolitischen Kurs festlegen und den Mitgliedstaaten Haushaltsanteile zuweisen. Das Europäische Parlament würde über das makroökonomische Haushaltsgesetz beraten und es ratifizieren, und die Regierungen der Mitgliedsstaaten würden anschließend ihre Haushalte umsetzen.

Unsere Analyse hat eine klare Botschaft: Die Art der europäischen öffentlichen Güter muss bestimmen, wie sie am besten verwaltet werden; dies sollte nicht von den Mitgliedsstaaten entschieden werden, die über ihre partiellen Interessen verhandeln. Die europäischen öffentlichen Güter sind die *res publica europea* der Bürger. Sie bilden die Europäische Republik, und diese Republik ist bereits die Realität des täglichen Lebens der Bürger. Der republikanische Ansatz für die europäische Integration ist also keine ferne Utopie. Seine Originalität beruht auf der Internalisierung der externen Effekte öffentlicher Güter und der doppelten Anforderung an die Effizienz und Legitimität ihrer Verwaltung: Indem den einzelnen Bürgern das Recht eingeräumt wird, die Politik auf europäischer Ebene zu wählen, wird eine Input-Legitimität geschaffen; indem eine einzige Behörde mit der Verwaltung exklusiver öffentlicher Güter betraut wird, werden die Effizienz und der Wohlstand der Union verbessert. Dies schafft eine demokratische Kultur der Debatte, des Nachdenkens und der Verantwortung. Nur so kann die europäische Integration auf Dauer gelingen.

TEIL IV

Die EU und die nächste demokratische Transformation

Synthese der Debatte

Von François Balate

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“.

Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union

Die Demokratie wurde über viele Jahrhunderte hinweg diskutiert, erörtert und definiert. Ein zentrales Element dabei ist, dass die Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungen treffen.

Als Gründungswert des europäischen Projekts hat die Frage der demokratischen Organisation der EU stets Überlegungen, Untersuchungen und Analysen ausgelöst. Ein Blick auf den rechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen der EU zeigt, dass die Union auf einer repräsentativen Demokratie beruht (Artikel 10 EUV), d. h. die Bürger entscheiden über ihre Vertreter. Es ist aber auch fest verankert, eine möglichst breite Beteiligung der Bürger und der Organisationen der Zivilgesellschaft auf transparente und konsultative Weise zu gewährleisten (Artikel 11 EUV), d. h. die Bürger können sich selbst organisieren, um sich weiter in die politische Debatte einzubringen. Das gesamte politische System der EU beruht auf diesen Grundsätzen: von den Wahlen bis zum Machtgleichgewicht, von der öffentlichen Konsultation bis zur technischen Politikgestaltung.

Im Mai 2021 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Buches), mehr als ein Jahr nach seiner Ankündigung und nach langen interinstitutionellen Debatten, wird in der EU ein groß angelegtes demokratisches Experiment gestartet. Die Konferenz zur Zukunft Europas wird als „einzigartige Gelegenheit für alle europäischen Bürger und unsere Zivilgesellschaft, die Zukunft Europas zu gestalten, ein gemeinsames Projekt für eine funktionierende

europäische Demokratie“ präsentiert, um es mit den Worten von David Sassoli, dem verstorbenen Präsidenten des Europäischen Parlaments, zu sagen.

Laut einer kürzlich durchgeführten europaweiten Umfrage (*Eurobarometer*, März 2021) möchte eine große Mehrheit der EU-Bürger, dass ihre Stimme mehr Gehör erhält, wenn es um die Zukunft der EU geht. Während die Stimmabgabe - das Mittel der repräsentativen Demokratie - eine zentrale Methode bleibt, um dazu beizutragen, sehen die Bürgerinnen und Bürger auch andere Wege: öffentliche Konsultationen, Bürgerversammlungen, Online-Dialoge, Petitionen, Bürgerinitiativen, zivilgesellschaftlicher Aktivismus, Engagement mit politischen Parteien und Gewerkschaften. Dies zeigt deutlich, dass die Demokratie ein dynamischer Prozess ist, der sich ständig wandelt.

In diesem Kapitel werden wir die wichtigsten Elemente dieser demokratischen Transformation und ihre Auswirkungen auf das europäische Projekt, sein politisches System und seine institutionelle Architektur untersuchen.

DIE ENTWICKLUNG DES POLITISCHEN SYSTEMS EUROPAS

Wenn man die demokratische Transformation der EU betrachtet, muss man zunächst die Entwicklung ihrer institutionellen und wahlrechtlichen Rahmenbedingungen betrachten.

Das politische System der EU hat sich seit seinen Anfängen verändert. Wichtige Meilensteine - wie die Direktwahlen zum Europäischen Parlament, die Institutionalisierung des Europäischen Rates und die sukzessiven Vertragsänderungen - haben seine Dynamik und sein Kräfteverhältnis verändert.

Zu den langfristigen Trends in der Entwicklung des politischen Systems der EU, die für das Verständnis seiner Zukunft von grundlegender Bedeutung sind, gehören die zunehmende Macht des Europäischen Parlaments, die Politisierung der Europäischen Kommission, die Entstehung eines europäischen öffentlichen Raums, die Verbindungen zwischen der europäischen und der nationalen politischen Szene und nicht zuletzt die zunehmende Polarisierung der europäischen Politik.

Diese Tendenzen haben viele Annahmen hervorgerufen und Anlass zu vielen Diskussionen gegeben. Ist die Europäische Kommission eine unabhängige Agentur oder eine Regierung? Wie sollten wir den Präsidenten der Europäischen Kommission wählen? Sollte der Europäische Rat eine zentralere Rolle spielen? Welche Rolle spielen die europäischen politischen Parteien bei der Arbeit des Europäischen Parlaments? Und es gibt noch viele weitere Fragen. All dies macht deutlich, dass das politische System der EU zwar bereits eine große Entwicklung durchlaufen hat, aber noch weiter reifen könnte.

Bevor wir uns mit möglichen künftigen Entwicklungen des politischen Systems der EU befassen, lässt sich aus diesen Debatten vor allem eine Schlussfolgerung ziehen: Die EU bleibt ein *sui generis* und hybrides politisches System.

Welche wesentlichen Änderungen sollten in den europäischen Politik- und Wahlsystemen vorgenommen werden?

Aufeinanderfolgende Vertragsreformen und Wahlkämpfe haben viele neue Merkmale in die europäischen Politik- und Wahlsysteme eingebracht: die Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, neue Gesetzgebungsverfahren und Rollen für die Mitgesetzgeber (d. h. das Europäische Parlament und den Rat), die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission über das so genannte Spitzenkandidatenverfahren sowie viele andere subtilere oder technische Entwicklungen.

Bei den letzten Europawahlen 2019 hat sich die seit 1979 bei allen EU-Wahlen rückläufige Wahlbeteiligung umgekehrt: Die Hälfte der europäischen Wählerinnen und Wähler ging an die Urnen. Auch wenn es dafür verschiedene Erklärungen gibt (von der Rolle der europäischen politischen Parteien bis hin zu den Investitionen, die die europäischen Institutionen in letzter Zeit getätigt haben, oder zu den Themen, die auf dem Spiel standen, wie der Klimawandel oder soziale Ungleichheiten), lassen sich doch einige Lehren daraus ziehen. Darüber hinaus haben die Folgen der Wahl - ein zersplittertes Europäisches Parlament und die Umgehung des Spitzenkandidatenverfahrens durch den Europäischen Rat, die zur Wahl von

Ursula von der Leyen zur Präsidentin der Europäischen Kommission führte - mehrere Auswirkungen auf die Zukunft des europäischen politischen und Wahlsystems.

Erstens muss das Prinzip des Spitzenkandidatenprozesses weiter institutionalisiert werden. Nachdem es 2014 mit der Wahl von Jean-Claude Juncker zum Präsidenten der Europäischen Kommission zum ersten Mal offiziell angewandt wurde, geriet das System 2019 ins Hintertreffen, da keiner der von den politischen Familien ernannten Kandidaten eine Mehrheit im Europäischen Rat erreichen konnte (auch wenn Frans Timmermans, der Kandidat der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), diesem Ziel am nächsten kam). Solange es kein klares Verständnis zwischen den Mitgliedstaaten, den politischen Parteien und den Beamten der Institutionen gibt, wird die Vorstellung, dass es einen Spitzenkandidaten für die Präsidentschaft der Europäischen Kommission gibt, den Wählern nie klar genug sein, und es wird daher nicht als ein unkomplizierter und legitimer Prozess angesehen werden. Über dieses Thema ist viel geschrieben worden, ohne dass es jemandem gelungen wäre, einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Personifizierung des Wahlkampfes auf europäischer Ebene und einer höheren Wahlbeteiligung nachzuweisen, aber das Fehlen eines etablierten Verfahrens ist eindeutig nicht hilfreich.

Ausgehend von der Frage der Spitzenkandidaten könnten wir auch die Ernennung der Mitglieder der Europäischen Kommission (die derzeit in den Händen der Mitgliedstaaten liegt) weiter untersuchen. Die potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten könnten bereits vor den Wahlen bekannt sein oder sogar Teil eines Parteitickets sein (wobei alle für einen Sitz im Europäischen Parlament kandidieren würden), und es könnte für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis gesorgt werden. Die Kandidaten könnten dann als Schattenkabinettsmitglieder (nach britischer Tradition) fungieren, falls sie nicht in das Kollegium der Kommissare aufgenommen werden.

Eine zweite wichtige Entwicklung betrifft die transnationalen Listen. Bislang wurden die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) in ihren nationalen Wahlkreisen von den nationalen Wählern gewählt: Die deutschen Wähler wählen die deutschen Europaabgeordneten, die finnischen Wähler die finnischen

Europaabgeordneten und so weiter. Wie können wir also ein gesamteuropäisches Wahlumfeld schaffen, wenn die Wahlen durch eine nationale Linse betrachtet werden (wobei die Kandidaten zu oft zu lokalen Themen antreten und nicht das breitere europäische Bild im Auge haben, das sie im Falle ihrer Wahl [idealerweise] einbeziehen müssten)? Der Hauptgedanke dabei ist die Schaffung transnationaler Listen mit einer gesamteuropäischen Wählerschaft: Die deutschen und finnischen Wähler könnten nun für Kandidaten aus ganz Europa stimmen.

Die Idee transnationaler Listen, die 2018 vom Europäischen Parlament abgelehnt wurde (mit starkem Widerstand der konservativen Parteien), wirft viele operative Fragen zu ihrer Umsetzung auf, vor allem in Bezug auf die Harmonisierung der Wahlsysteme (d. h. die Art der Listen, die Gewichtung der Stimmen) und die nationale Vertretung (d. h. die Frage, wie die proportionale Vertretung für Länder mit geringerer Bevölkerungszahl gewährleistet werden kann). Einige argumentieren, dass ein Testlauf mit einer Liste von „Superkandidaten“ durchgeführt werden könnte, d. h. von Kandidaten, die dann eine Führungsposition in der Europäischen Kommission beanspruchen könnten. Dieser Prozess würde natürlich von dem *Spitzenkandidaten* geleitet werden.

Drittens sollten die europäischen politischen Parteien in die Lage versetzt werden, eine starke Rolle zu spielen, um das politische System und das Wahlsystem der EU weiterzuentwickeln. Sie müssen ihr direktes Engagement mit nationalen Parteien, Bürgern und Aktivitäten und auch mit der Zivilgesellschaft und Jugendorganisationen verbessern, um ihre Wahlprogramme zu entwickeln (hier ist die großartige Arbeit zu erwähnen, die 2019 von der SPE in diesem Bereich geleistet wurde, die eng mit der Zivilgesellschaft und Jugendorganisationen zusammenarbeitete) und ihre Kandidatenlisten, einschließlich der Spitzenkandidaten, festzulegen. Sie sollten auch weiter in das Potenzial der Digitalisierung investieren, um integrativere und partizipativere Kampagnen zu ermöglichen (sie müssen jedoch vermeiden, dass sie der „digitalen Kluft“ zum Opfer fallen, die ihnen ein verzerrtes Bild ihres Engagements vermitteln könnte, und sie müssten auch den Schutz vor unerwünschter ausländischer Einmischung gewährleisten).

Die europäischen politischen Parteien spielen ebenfalls eine Schlüsselrolle bei der Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter (in Zusammenarbeit mit ihren Frauenverbänden, wie z. B. SPE-Frauen) und der Erhöhung der Vielfalt unter den politischen Vertretern der EU-Institutionen. In Anlehnung an die Charta der europäischen Parteien für eine nicht-rassistische Gesellschaft von 1998 könnte eine Charta für die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur bei der Aufstellung der Kandidatenlisten, sondern auch bei der Wahl des Spitzenkandidaten berücksichtigt werden.

Viertens müssen wir uns mit der interinstitutionellen Dynamik befassen, insbesondere mit der Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat. Während die Vorrechte und Befugnisse des Europäischen Parlaments seit seiner Gründung zugenommen haben, besteht nach wie vor ein Machtungleichgewicht mit dem Rat (sowohl dem Europäischen Rat als auch dem Rat der Europäischen Union). Indem man dem Europäischen Parlament das Initiativrecht einräumt (d.h. die Fähigkeit, Legislativvorschläge zu initiieren, die derzeit auf die Kommission beschränkt ist) und den Rat als echte zweite gesetzgebende Kammer betrachtet (ähnlich wie in vielen föderalen und nicht-föderalen Systemen), würde dieses Ungleichgewicht bereits korrigiert.

Darüber hinaus sollte das Europäische Parlament in bestimmten Politikbereichen, in denen seine Rolle im Vergleich zur Rolle des Rates oder der Europäischen Kommission noch begrenzt ist, stärker einbezogen werden. Ist es beispielsweise normal, dass der Chef der Europäischen Zentralbank mehr zu hören bekommt als der Präsident des Europäischen Parlaments - der nie eingeladen wird, an der gesamten Tagung des Europäischen Rates teilzunehmen -, wenn es um Fragen der Steuerzahler geht? Dies würde dazu beitragen, die Verbindung zu den Bürgern zu stärken, die durch die Wahl ihrer Vertreter eine direkte Verbindung zum Europäischen Parlament haben.

Ein letztes Element im Zusammenhang mit den interinstitutionellen Beziehungen ist die Frage des „Regierungsprogramms“. Wir brauchen Klarheit und eine Straffung, um über die Vielzahl der „Agenden“ hinauszukommen, die wir derzeit haben - ob sie nun von den Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rates, dem Arbeitsprogramm der Kommission oder, in jüngster Zeit, den

Briefen der Fraktionsvorsitzenden an die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission stammen -, um das politische Programm für die kommende Legislaturperiode zu definieren. Die EU würde von einer klaren institutionellen Organisation sehr profitieren.

Aus diesem umfassenden Bild der gewünschten Entwicklung des politischen Systems der EU ergeben sich viele Fragen. Fragen zum Wahlalter (mehrere Mitgliedstaaten wie Österreich und Malta haben es auf 16 Jahre herabgesetzt), zur staatsbürgerlichen Erziehung, zur Finanzierung europäischer politischer Parteien, zur Rolle europäischer politischer Stiftungen und viele andere ähnliche Themen werden im Mittelpunkt der Konferenz zur Zukunft Europas stehen und auch vom Europäischen Parlament während seiner laufenden Wahlperiode eingehend erörtert werden (z. B. die Reform des europäischen Wahlgesetzes und des Status europäischer politischer Parteien und politischer Stiftungen).

DIE MEGATRENDS DER DEMOKRATISCHEN TRANSFORMATION

Demokratie ist ein dynamischer Prozess. Sie ist nicht statisch. Sie entwickelt sich mit der Gesellschaft und ihrer Technologie weiter. Sie stützt sich jedoch auf grundlegende Prinzipien: Gleichheit vor dem Gesetz, Rechenschaftspflicht der politischen Amtsträger, Zugang zu öffentlichen Ämtern und eine Regierung für das Volk.

Im Laufe der Geschichte haben sich unsere demokratischen Gesellschaften weiterentwickelt, aber diese Grundsätze sind zentral geblieben: Mehr Menschen haben das Wahlrecht und andere Rechte erhalten, es gibt neue Wege, die Bürger mit einzubeziehen, die Medienlandschaft hat sich weiterentwickelt, neue Gegenkräfte sind entstanden, und die Transparenz der Entscheidungsfindung hat zugenommen.

Unsere Demokratie ist derzeit mit neuen „Megatrends“ konfrontiert, die ihre Funktionsweise beeinflussen: die digitale Transformation, die sich verändernde Medienlandschaft und die zunehmende Beteiligung der Jugend am demokratischen Leben.

Während die EU-Institutionen über die wichtigsten Rechtsvorschriften zu diesen Themen diskutieren (d. h. Vorschlag

für ein Gesetz über digitale Dienste, das Gesetz über digitale Märkte, den Aktionsplan für Medien und den audiovisuellen Sektor und den Aktionsplan für Demokratie), ist es äußerst wichtig, die Auswirkungen dieser Megatrends auf das demokratische Leben in Europa zu untersuchen.

Welche Auswirkungen hat die digitale Transformation auf unser demokratisches Leben?

Die Digitalisierung unserer Gesellschaft ist bereits seit mehreren Jahrzehnten im Gange und hat eine Reihe von Auswirkungen auf unser tägliches Leben. Die Informations- und Kommunikationstechnologie - wie Computer, E-Mail und Smartphones - hat unsere persönlichen und beruflichen Interaktionen tiefgreifend verändert und die Verbreitung von Informationen und Wissen beschleunigt. Die globale Kommunikation hat dazu beigetragen, dass natürliche Grenzen - sowohl zeitlich als auch geografisch - verschwunden sind, und hat zu enormen wissenschaftlichen Errungenschaften in verschiedenen Bereichen geführt: Medizin, Bildung, Verkehr usw.

Wenn es um die Auswirkungen der Digitalisierung auf das demokratische Leben geht, lassen sich mehrere positive Aspekte herausstellen. Wie bereits kurz angesprochen, haben die digitalen Technologien neues Wissen mit sich gebracht, was zu einer Verbesserung der allgemeinen Bildung der breiten Bevölkerung beigetragen hat. Über das Internet haben die neuen Technologien den Zugang zu Informationen für viele verbessert: Eine besser informierte Bürgerschaft ist besser in der Lage, eine positive Rolle im demokratischen Leben zu spielen. Folglich haben sie es auch mehr Menschen ermöglicht, sich direkt an Debatten über alltägliche Entscheidungen und gesellschaftliche Angelegenheiten zu beteiligen. Die demokratische Basis hat sich verbreitert.

Eine weitere positive Auswirkung, die hervorgehoben werden kann, ist der Zugang zu Dienstleistungen. Die Digitalisierung unserer Schnittstellen zu den Behörden hat unseren Verwaltungsaufwand verringert und unseren Zugang zu öffentlichen Diensten verbessert, angefangen bei unseren täglichen Verwaltungsaufgaben bis hin zu ganz anderen Formen des gesellschaftlichen Engagements

(durch Freiwilligenarbeit, soziale Aktivitäten, Unternehmertum usw.).

Es ließen sich noch viele weitere positive Auswirkungen des digitalen Wandels aufzählen, aber auch die negativen sind bemerkenswert, vor allem wenn wir bedenken, was sie für unsere Demokratien bedeuten könnten.

Die Digitalisierung trägt zu Ungleichheiten bei, und zwar nicht nur durch den ungleichen Zugang zu ihren Vorteilen (aufgrund der großen Unterschiede beim Zugang zur digitalen Infrastruktur, die bereits tiefe sozioökonomische Ungleichheiten widerspiegeln), sondern auch durch die wirtschaftlichen Verzerrungen, die sie verursacht. Durch die Verwischung der Grenzen zwischen den Staaten und zwischen den Regulierungsbereichen haben die Technologieunternehmen zu einer Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage beigetragen (indem sie verschiedene Methoden der Steuervermeidung anwenden). Auf diese Weise haben sie die Fähigkeit der öffentlichen Hand beeinträchtigt, die Vorteile einer wachsenden Wirtschaft im Dienste der Menschen und nicht nur der Interessen der Unternehmen zu nutzen.

Eine weitere wichtige negative Auswirkung der Digitalisierung ist die Frage der Cybersicherheit. In der Tat ist ein neuer Bereich von Bedrohungen und ausländischer Einmischung entstanden, der sich verheerend auf das demokratische Leben auswirken kann (Manipulation von Wahlen durch Fake News, „Deep Fakes“ und andere Probleme, die vor allem durch die sozialen Medien verschärft werden) und auch den Zugang zu grundlegenden Infrastrukturen beeinträchtigen kann (z. B. wenn Gesundheitsdaten von terroristischen Gruppen gehackt werden und dadurch der Zugang zu dringenden Behandlungen gefährdet wird).

Die Digitalisierung mag viele positive Auswirkungen haben, aber die schädlichen Effekte der negativen Auswirkungen überwiegen die positiven.

Es besteht die Gefahr, dass Demokratien aufgrund von Manipulationen und anderen Arten von Cyber-Bedrohungen einfach verschwinden werden. Da ein demokratisches System in der Regel darauf angewiesen ist, dass die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu fairen, transparenten und pluralistischen Informationen haben und sich über vertrauenswürdige Verfahren beteiligen können,

können digitale Bedrohungen all dies gefährden (wie viele Beispiele aus jüngerer Zeit gezeigt haben, z. B. die Brexit-Kampagne und die US-Wahlen 2016 und 2020).

Infolge der wirtschaftlichen Verzerrungen, die durch die großen Technologieunternehmen und ihre Datenkonzentration verursacht werden, liegen der Wert dieser Informationen und die Fähigkeit, darauf zu reagieren, nicht mehr in den Händen der öffentlichen Behörden, die den Bürgern gegenüber mit demokratischen Mitteln rechenschaftspflichtig sind. Stattdessen liegen diese Dinge in den Händen privater Unternehmen, die niemandem Rechenschaft ablegen müssen, außer ihren Aktionären und den Schwankungen des Marktes.

Und schließlich, aufbauend auf den vorherigen Bedenken, ist der Zugang zu einer pluralistischen Medienlandschaft - eine wichtige Grundlage von Demokratien - bedroht, weil es keine Kontrolle und Regulierung der privaten Unternehmen gibt, die soziale Medienplattformen betreiben (Google, Facebook usw.). Da die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger inzwischen über soziale Medien auf Nachrichten zugreift, sind ernsthafte Zweifel am Konzept eines fairen und pluralistischen Mediumfelds angebracht.

Wie können wir die digitale Transformation, eine sich verändernde Medienlandschaft und eine stärkere Beteiligung der Jugend nutzen, um unseren Demokratievertrag zu erneuern?

Wenn wir sowohl die Herausforderungen der digitalen Transformation als auch das damit verbundene Potenzial betrachten, können wir darüber nachdenken, wie wir diese neuen Technologien zur Stärkung unserer Demokratien nutzen können. Zu diesen Überlegungen sollte auch die Notwendigkeit einer stärkeren Beteiligung der Jugend hinzukommen.

Erstens ermöglicht die Digitalisierung eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen und gesellschaftlichen Debatten. Wie im Folgenden dargelegt, kann ein viel größerer Kreis von Bürgern in Konsultationen, Online-Dialoge und andere Formen der öffentlichen Beteiligung einbezogen werden.

Darüber hinaus - und dies ist im europäischen Kontext mit seinen vierundzwanzig Amtssprachen besonders wichtig - ermöglicht es uns die Technologie heute, Übersetzungen sofort zu liefern. Dies gilt nicht nur für die verschiedenen gesprochenen Sprachen, sondern würde es uns auch ermöglichen, Menschen mit Seh-, Hör- oder Sprachbehinderungen besser zu integrieren.

Es gibt zahlreiche Forschungsarbeiten, die weitere Möglichkeiten für den Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) vorschlagen, um die Politikgestaltung zu verbessern und die Effizienz unserer Verwaltungs- und Justizsysteme zu steigern. Umgekehrt gibt es aber auch viele Studien, die zeigen, dass Prozesse, die mit KI-Technologien arbeiten oder auf Algorithmen beruhen, dazu neigen, menschliche Voreingenommenheit widerzuspiegeln, einschließlich tief verwurzelter diskriminierender Verhaltensweisen (Rassismus, Sexismus usw.). Deshalb müssen wir, wenn wir die Digitalisierung zur Stärkung unserer Demokratien nutzen wollen, auch daran arbeiten, die Mängel unserer Gesellschaften zu beheben, um sie integrativer zu machen, und gleichzeitig die Sicherheit der von uns gesammelten Daten gewährleisten und Cyberangriffe verhindern.

Wir müssen die europäischen Werte, die wir in unserer Einleitung erörtert haben, in den Mittelpunkt der Entwicklung eines neuen demokratischen Algorithmus stellen.

In dieser Hinsicht können wir uns an der Umfrage „We Europeans“ orientieren, die zwischen 2018 und 2019 durchgeführt wurde und bei der 38 Millionen Bürgerinnen und Bürger erreicht und 70.000 einzigartige Beiträge in 25 Sprachen und 27 Ländern gesammelt wurden. Sie sammelte die Meinungen der Bürger über die Prioritäten der nächsten Europäischen Kommission. Auch wenn dies außerhalb eines „institutionalisierten“ Prozesses geschah, können wir uns vorstellen, welches Potenzial eine solche Initiative haben könnte, wenn mehr Mittel investiert würden und sie als Teil einer regulären demokratischen Debatte strukturiert wäre. Die Konferenz zur Zukunft Europas und die digitale Plattform, die sie nutzt, ist ein Experiment, das man genau beobachten sollte.

Zweitens bietet die Verknüpfung der Frage der digitalen Transformation mit den Veränderungen in der Medienlandschaft große Chancen. In erster Linie müssen wir das Monopol der großen

Technologieunternehmen über den Zugang zu Informationen und den Besitz persönlicher Daten beenden. Wir haben bereits erwähnt, dass die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ihre Nachrichten über soziale Medien und das Internet bezieht, aber es sollte auch erwähnt werden, dass nur ein kleiner Prozentsatz der Menschen diesen Nachrichten tatsächlich vertraut. Dies zeugt von einem tiefen Versagen und einer großen Bedrohung für die Grundlagen unserer Demokratie. Es besteht eine große Gefahr für eine pluralistische und zugängliche Medienlandschaft.

Wir müssen dafür sorgen, dass die notwendigen Investitionen in technologische Entwicklungen getätigt werden, um unsere Medien- und Nachrichtenunternehmen zu unterstützen, damit sie weniger abhängig von den großen Plattformen wie Google, Facebook und Twitter (die zufällig alle ihren Sitz außerhalb Europas haben) werden. Die Nutzung der Technologie und der Übersetzungsmöglichkeiten, auf die wir bereits hingewiesen haben, könnte auch Teil der Stärkung des europäischen öffentlichen Raums und einer breiteren kulturellen Demokratiebewegung sein.

Drittens müssen wir über die Beteiligung der Jugend sprechen. In den letzten zehn Jahren wurde oft behauptet, junge Menschen seien apathisch oder uninteressiert an Politik. Ist das wirklich der Fall, oder haben sie einfach das Gefühl, dass sie vor der verschlossenen Tür eines veralteten Systems stehen?

Die Beteiligung junger Menschen sollte nicht durch die traditionelle, wenn nicht gar konservative Brille der politischen Parteien betrachtet werden. Es hat sich wiederholt gezeigt, dass sich junge Menschen mit politischen Themen beschäftigen und sich für sie interessieren, nur eben auf andere Weise. Wir müssen uns Fridays for Future, das massenhafte Engagement in den sozialen Medien, die Vermischung kultureller und politischer Inhalte und viele andere Beispiele ansehen, wenn wir die unglaubliche Kraft von jungen Menschen und Jugendorganisationen wirklich verstehen wollen.

Über diese Selbstorganisation hinaus besteht jedoch Bedarf an einem strukturierten und institutionalisierten Engagement für junge Menschen. Die Wahlbeteiligung der jungen Menschen bei den Europawahlen 2019 mag zwar gestiegen sein, aber das Durchschnittsalter der Mitglieder des Europäischen Parlaments liegt immer noch bei über fünfzig Jahren. Wir müssen die derzeitige Situation überwinden, in der

die Institutionen zu mehr Jugendbeteiligung aufrufen, während alle Machtpositionen und die tatsächlichen Entscheidungsprozesse in den Händen einer älteren Generation liegen.

Die EU-Institutionen sollten auch institutionalisierte Mechanismen prüfen, um junge Menschen in den Mittelpunkt der politischen Debatte zu stellen, und dabei auf erfolgreichen Experimenten wie dem „Co-Management-System“ im Europarat aufbauen (wo Jugendvertreter gleichberechtigt mit Ministern an Diskussionen und Entscheidungen über politische Empfehlungen teilnehmen). Kürzlich haben sich UN-Generalsekretär António Guterres und die EU-Kommissarin für internationale Partnerschaften, Jutta Urpilainen, mit Jugendbeiräten und -ausschüssen umgeben, um sie bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Ist dies der richtige Weg?

Was schließlich die Beteiligung der Jugendlichen betrifft, so ist es wichtig, dass sie nicht nur in einigen wenigen Politikbereichen konsultiert werden, z. B. im Bereich der Bildung oder der Mobilität. Junge Menschen haben eine ganzheitliche Vision für die Gesellschaft, und diese sollte nicht ignoriert werden. Auf diese Weise stärken wir unseren demokratischen Vertrag.

Wenn wir über die Zukunft Europas sprechen, dürfen wir die jungen Menschen nicht aus dem Entscheidungsprozess ausschließen. Dies würde die Gefahr mit sich bringen, die bestehende Kluft zwischen den Generationen zu vertiefen und das könnte langfristige Folgen für das europäische Projekt haben. Die Beteiligung junger Menschen ist der beste Weg, um das europäische Projekt zukunftssicher zu machen.

Letztendlich müssen wir uns auf die Grundprinzipien der Demokratie besinnen und versuchen, sie zu stärken: mehr Bürger einbeziehen, die Behörden stärker in die Verantwortung nehmen, die Gegengewalten stärken. Letztendlich müssen wir die Lücke des Engagements zwischen den Wahlkämpfen weiter füllen, um die Demokratie zu einem Recht und einer Pflicht für jeden Tag zu machen.

DIE ARCHITEKTUR DER EU

Die politische und institutionelle Architektur der EU ist in ihren Gründungsverträgen sehr detailliert festgelegt. Die letzten - der

Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) - wurden 2007 in Lissabon verabschiedet und traten 2009 (nach dem Scheitern der Europäischen Verfassung im Jahr 2005) in Kraft. Sie erfahren dort, wie die europäischen Institutionen in den Verträgen organisiert sind, wie sie zusammenwirken und welche politischen Zuständigkeiten die EU hat.

Heute, mehr als ein Jahrzehnt nach der letzten Umstrukturierung der EU-Institutionen und -richtlinien und nach mehreren Krisen (von der Finanzkrise über die Staatsschuldenkrise bis hin zur aktuellen Covid-19-Pandemie), stellt sich zu Recht die Frage, ob der derzeitige institutionelle Rahmen der bestmögliche ist. Es gab mehrere Aufrufe zur Verbesserung der Arbeitsweise der EU, auch innerhalb der EU-Institutionen (z. B. gab es 2018 eine Mitteilung zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in der eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente und eine stärkere Einbeziehung der regionalen Behörden gefordert wurde). Zu oft haben sich die Mitgliedstaaten im Rat taub gestellt.

Institutionen, Regierungen und Versammlungen, und zwar nicht nur die in der EU, müssen sich Fragen nach ihrer Input- und Output-Legitimität stellen. Wir brauchen das richtige demokratische Arrangement, um die effizientesten politischen Maßnahmen zu ergreifen, die das Wohlergehen der Menschen verbessern. Die Konferenz zur Zukunft Europas ist die ideale Gelegenheit, diese Fragen zu stellen: Was tun wir gemeinsam, als Union, und wie tun wir es?

Erstens: Was kann im Rahmen des Vertrags von Lissabon getan werden?

Immer wenn sich in der EU eine Krise anbahnt, werden viele Stimmen laut, die eine Vertragsänderung fordern, als ob dies das Allheilmittel für alle Probleme wäre. Während einige längerfristige und dringend benötigte Änderungen eine Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens der EU erfordern würden, kann vieles im Rahmen des derzeitigen Vertrags (d. h. des Vertrags von Lissabon) getan werden.

Dieser Vertrag, der auf der umfangreichen Arbeit an der Europäischen Verfassung aufbaut (die mit dem früheren Konvent

zur Zukunft Europas in Laeken mit jahrelangen Verhandlungen und Vorbereitungen begann), birgt in der Tat viel ungenutztes Potenzial. Allzu oft wird mangelndes politisches Handeln damit gerechtfertigt, dass die Verträge dies nicht zulassen. Aber stimmt das auch?

In Krisenzeiten gelingt es dem politischen Einfallsreichtum oft, diese mentale Blockade gegenüber den Verträgen zu überwinden. Wenn wir uns die Finanzkrise vor zehn Jahren ansehen, so wurden viele der Maßnahmen, die die Europäische Zentralbank ergriffen hat, zunächst für unmöglich gehalten oder verstießen gegen die Verträge. Und in jüngster Zeit war im Rahmen der Reaktion auf Covid-19 auch der Aufbauplan („NextGenerationEU“), der auf einer kollektiven Kreditaufnahme der EU auf den Finanzmärkten beruht, innerhalb der derzeitigen verfassungsrechtlichen Grenzen möglich. Viele der in diesem Kapitel erwähnten politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem *Spitzenkandidaten*-Prozess wurden auch durch die Auslegung der Verträge ermöglicht.

Die Regel der Einstimmigkeit im Europäischen Rat (und folglich die Gefahr eines Vetos) wird oft als eines der Haupthindernisse für effiziente Richtlinien und Maßnahmen der EU angesehen. Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass Beschlüsse in einer Reihe von Politikbereichen (z. B. Außenpolitik, internationale Abkommen, Verletzung der Grundrechte) einstimmig oder im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens gefasst werden sollen, im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das das Europäische Parlament in den Mittelpunkt des Prozesses stellt (und daher als demokratischer gilt). Der Vertrag sieht jedoch ein besonderes Verfahren vor, die so genannte *Passerelle-Klausel*, die es ermöglicht, die Art und Weise der Entscheidungsfindung in allen Politikbereichen, die unter ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Artikel 48 EUV) fallen, zu ändern. Leider wird diese Tatsache allzu oft übersehen, so dass das Handeln der EU in diesen Bereichen immer noch von der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten abhängt.

Was ist der nächste Schritt für die politische Architektur der EU?

Die Konferenz zur Zukunft Europas bietet uns die Gelegenheit, über die operativen Korrekturen der EU-Verfassungsverträge hinaus zu denken.

Wir haben die Chance, dem europäischen Projekt als politischer, gesellschaftlicher und kultureller Kraft, die für die Bürgerinnen und Bürger eine echte Bedeutung hat, neue Impulse zu geben. Wir haben die Möglichkeit, den Motor, das Paradigma, auf dem die europäische Integration aufbaut, neu zu definieren.

Als der Binnenmarkt unter der Leitung von Jacques Delors geschaffen wurde, wurde allen Europäern ein neuer Horizont eröffnet: Wir schaffen einen Binnenmarkt, wir bekommen eine gemeinsame Währung, und die wird bis 2002 in den Taschen aller Bürger sein. Aber können sich die Bürger in den Markt *verlieben*? Wir müssen den Bürgern jetzt ein engagierteres Ziel bieten. Ein gemeinsamer europäischer Personalausweis? Ein gemeinsames System der sozialen Sicherheit? Ein gemeinsamer Rahmen für nachhaltige Energie? Wir müssen die Bürger der Union über ein klares Ergebnis entscheiden lassen - eine klare Veränderung ihres täglichen Lebens - und dann ist es die Aufgabe der Behörden, eine rechtliche Konvergenz zu schaffen, um diesen Horizont zu erreichen.

In diesem Kapitel haben wir bereits darauf hingewiesen, dass auch die demokratische Matrix der EU neu definiert werden muss, um das richtige Gleichgewicht zwischen repräsentativer Demokratie und neuen Formen der direkten Beteiligung zu finden. Eine wichtige Ebene der Macht - im Sinne ihrer Fähigkeit, das tägliche Leben der Bürger zu beeinflussen - sind die Regionen und Städte. Diese Ebene wird im aktuellen politischen Kontext der EU oft übersehen. Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die derzeit über den Ausschuss der Regionen vertreten sind, haben in der legislativen Debatte kaum ein Mitspracherecht, tragen aber häufig die Hauptverantwortung für die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen - Entscheidungen, die von den 705 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und den 27 Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre jeweiligen Minister, getroffen werden. Jeden Tag handeln eine Million lokaler und regionaler Mandatsträger in der gesamten Union und setzen Maßnahmen um, die oft weit weg von ihnen getroffen werden. Wie Karl-Heinz Lambertz, der ehemalige Präsident des Ausschusses der Regionen, gesagt hat: „Es ist bedauerlich, dass unsere europäische Demokratie in der Praxis der größten Anzahl von gewählten Vertretern so wenig Bedeutung beimisst“. Wenn wir die Architektur der

EU überdenken, müssen wir sicherstellen, dass den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften genügend Raum gegeben wird.

Abschließend kann man sagen, dass die EU eine große Chance hat, den nächsten Schritt in ihrer politischen Geschichte zu tun. Sie sollte eine weitere demokratische Umgestaltung in Angriff nehmen, bei der sie mehr Bürgerinnen und Bürger in ihre Prozesse einbezieht, effizienter wird und letztlich zum Wohl aller Bürgerinnen und Bürger Europas und der Welt beiträgt. Die Konferenz zur Zukunft Europas ist ein erster Schritt und eine Gelegenheit, die nicht verpasst werden sollte.

Ambitionen: Der nächste demokratische Wandel der EU

Von Lora Lyubenova

Die Demokratie ist ein zentraler Wert der EU seit ihrer Gründung. Der europäische demokratische Entscheidungsfindungsprozess ist sehr kompliziert und für die europäischen Bürgerinnen und Bürger unklar, so dass die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler bei den Europawahlen nicht versteht, wie ihre Stimme zur Gestaltung der europäischen Politik beiträgt. Der europäische politische Prozess muss das Vertrauen der Bürger in die demokratische Entscheidungsfindung zurückgewinnen.

Vom Spitzenkandidaten zum Präsidenten der Europäischen Kommission: Wahlprozess versus Ernennungsprozess

Die Einführung des Spitzenkandidaten-Verfahrens sollte den europäischen Wählern deutlicher machen, wem ihre Stimme gilt, nicht nur bei der Wahl der Abgeordneten, sondern auch bei der Wahl des Leiters des EU-Exekutivorgans (der Europäischen Kommission). Die Wählerinnen und Wähler müssen wissen, wem sie ihre Stimme geben und welche politischen Werte er oder sie vertritt. Bisher ist das, was als „*Spitzenkandidaten-Prozess*“ bekannt wurde, auf dem Papier ein Verfahren, bei dem die europäischen politischen Parteien im Vorfeld der Europawahlen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennen, wobei die Präsidentschaft der Kommission dann an den Kandidaten derjenigen politischen Partei geht, die genügend parlamentarische Unterstützung auf sich vereinen kann“ (European Parliament Research Service 2018).

Leider scheiterte die Umsetzung der Idee, dass die europäischen politischen Parteien einen Spitzenkandidaten haben, im Jahr 2019 (nach den letzten Europawahlen) an der letzten Hürde. Die

europäischen politischen Parteien haben zwar ihre Spitzenkandidaten nominiert, aber die Verbindung zwischen den Spitzenkandidaten und einem konkreten politischen Programm auf nationaler und europäischer Ebene blieben für die Wähler unklar. Darüber hinaus garantierte das Wahlergebnis nicht, dass der Spitzenkandidat aus der europäischen politischen Familie, der die meisten Sitze im Europäischen Parlament errang, zum Präsidenten der Europäischen Kommission ernannt wurde. Im Jahr 2019 wurden die Spitzenkandidaten von den europäischen politischen Parteien nominiert und kandidierten für das Amt des „Präsidenten der Europäischen Kommission“, aber trotz aller Bemühungen wurde schließlich hinter verschlossenen Türen ein anderer Kandidat ernannt, der nach den Wahlen vom Europäischen Parlament bestätigt werden musste. Es wäre also korrekter, wenn man das Wahlverfahren für den Spitzenkandidaten als Wahl für den „irreführenden Kandidaten“ bezeichnen würde! Für die Wählerinnen und Wähler schien sich der gesamte demokratische Prozess der Wahlen zur europäischen politischen Vertretung, der auf politischen Programmen und Werten basiert, im Laufe einer Nacht zu verschieben, ohne dass ihre Ansichten wirklich berücksichtigt wurden.

Damit sich die Bürgerinnen und Bürger in den europäischen demokratischen Prozess einbringen, sollten wir dafür sorgen, dass sie dem Prozess vertrauen und glauben können, dass ihre Stimme im politischen Entscheidungsprozess eine Rolle spielt. In erster Linie muss die EU die Bürger in den Prozess der Nominierung der Spitzenkandidaten der europäischen politischen Parteien einbeziehen. Der demokratische Prozess muss umgestaltet werden, indem eine klare Verbindung zwischen Spitzenkandidaten, europäischen und nationalen politischen Parteien und ihren politischen Programmen und Prioritäten hergestellt wird.

Europäische transnationale Listen für Mitglieder des Europäischen Parlaments

Das Wahlverfahren mit einem Spitzenkandidaten für jede politische Familie sollte eine klare Verbindung zu den Kandidaten für die Mitglieder des Europäischen Parlaments haben. In der Praxis werden

im laufenden Wahlverfahren für die Europawahlen manchmal kontroverse nationale politische Programme für den Wahlkampf auf europäischer Ebene zusammengestellt. Es kommt vor, dass gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments, die derselben Fraktion angehören, aber aus verschiedenen Mitgliedstaaten kommen, völlig unterschiedliche Ansichten haben können (selbst die Rhetorik vor den Wahlen kann darauf hindeuten, dass sie gegeneinander eingestellt sind). Für den Wähler auf europäischer Ebene bleibt unklar, welche politische Agenda die gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments verfolgen werden: das politische Programm, das sie im Wahlkampf auf nationaler Ebene vertreten haben, oder die politische Agenda der politischen Fraktion, der sie im Europäischen Parlament angehören.

Der demokratische Wahlprozess in der EU muss eine transparente Verbindung zwischen nationalen und europäischen politischen Agenden herstellen. Um dies zu erreichen, müssen die Europawahlen über einen Wettbewerb zwischen europäischen transnationalen Listen ablaufen, die die politischen Programme ihrer europäischen politischen Parteien vertreten. Die transnationalen Listen müssen Kandidaten aus verschiedenen geografischen Regionen und mit unterschiedlichem Hintergrund gleichermaßen repräsentieren und die Gleichstellung der Geschlechter im Europäischen Parlament gewährleisten. Wir werden in keinem Parlament die Gleichstellung der Geschlechter erreichen können, wenn wir nicht eine ausgewogene Kandidatenliste aufstellen.

Ich glaube, dass wir durch die Kombination der Idee von Spitzenkandidaten mit europäischen transnationalen Listen (einschließlich eines Reißverschluss-Systems für ausgewogene Geschlechterlisten) die Wähler ermutigen können, sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen, beginnend mit der Stimmabgabe und weiterführend mit der Verfolgung der Umsetzung der politischen Vorschläge. In anderen Fällen ist das Vertrauen der Bürger in den europäischen demokratischen Prozess unsicher. Die demokratischen Prozesse, aus denen sich die EU zusammensetzt, müssen schrittweise weiterentwickelt werden, um das Vertrauen der Wähler zurückzugewinnen und sicherzustellen, dass die europäischen Institutionen stark sind und die Demokratie und die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit gewährleisten können.

REFERENZEN

- Lyubenova, L. 2017. Better inclusion of young refugees in education, labour market and society Bericht, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sofia.
- Lyubenova, L. 2020. The application of European Pillar of Social Rights' principles during the Covid-19 pandemic Bericht, Universität Sofia und Friedrich-Naumann-Stiftung, Sofia.
- Sociedade e Trabalho. 2016. Centenary of the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security: Conference the Future of Work. Lissabon: MTSSS/GEP.

Wesentliche Änderungen im europäischen politischen System

Von Olivier Costa

Wirksame Überlegungen zu den wesentlichsten Veränderungen, die im politischen System der EU für die nächste Phase des europäischen Projekts eingeführt werden sollen, müssen sich auf drei Beobachtungen stützen.

Erstens ist zu bedenken, dass die EU-Regelung von Anfang an von langfristigen Trends geprägt war. Wir müssen diese Trends erkennen und davon ausgehen, dass sie sich fortsetzen werden: Es ist praktisch unmöglich, gegen diese Trends anzuschwimmen, und um erfolgreich zu sein müssen Reformen auf diesen Wellen reiten.

In dieser Hinsicht lassen sich fünf wesentliche Trends unterscheiden, die alle in gewissem Maße miteinander verflochten sind. Der erste ist die Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments. Dieser Trend hält seit den 1970er Jahren an, und er setzt sich Tag für Tag von Vertrag zu Vertrag fort. Der zweite Trend ist die Politisierung, Reglementierung und Präsidentialisierung der Kommission, die hauptsächlich auf interne Veränderungen und die Beteiligung des Europäischen Parlaments an ihrer Ernennung zurückzuführen ist. Der dritte Trend ist das Entstehen eines supranationalen politischen Raums, in dem die europäischen politischen Parteien und ihre Vertreter über verschiedene Ideen und Programme für die EU interagieren. Der vierte Trend ist die zunehmende Verbindung zwischen nationaler Politik und EU-Politik und das wachsende Interesse der Bürger an EU-Angelegenheiten. Und schließlich müssen wir die zunehmende Polarisierung zwischen Anti-Europäern und Pro-Europäern berücksichtigen, sowohl auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten als auch innerhalb der wichtigsten Institutionen der EU (Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union und Europäischer Rat).

Die zweite unserer drei Beobachtungen ist, dass ein sinnvolles Nachdenken über das politische System der EU notwendig ist, wenn wir jedes Tabu vermeiden wollen. Wir müssen die EU so betrachten, wie sie heute konkret funktioniert, und nicht so, wie sie funktionieren *soll*. So wird das Kollegium der Kommissare in den Verträgen und von denjenigen, die sich gegen seine Politisierung aussprechen, immer noch als unabhängiges und unpolitisches Organ bezeichnet. Es ist aber natürlich ein politisches Gremium, und das schon seit geraumer Zeit. Es ist eher eine Regierung als eine Agentur oder eine unabhängige Verwaltungsbehörde, und es besteht aus Politikern, die als Politiker handeln. Einige weigern sich auch, den Rat als hohe Kammer zu betrachten, weil er ein eigenartiges Gremium ist, das auch Exekutivfunktionen hat und manchmal einfach nur ein Schauplatz für Debatten zwischen den Mitgliedstaaten sein kann. Aber seine Hauptfunktion ist heute die einer hohen Kammer, und das sollte akzeptiert werden.

Die dritte Feststellung ist, dass jedes demokratische politische System für seine Bürger verständlich sein sollte. Wir können den Grad der Legitimität der EU nicht beurteilen, wenn wir nur die Regeln, auf denen sie beruht, und die Art und Weise, wie diese Regeln umgesetzt werden, bewerten, oder indem wir ihre Fähigkeit messen, die Erwartungen der Bürger zu berücksichtigen und sie mit öffentlichen Gütern und soliden Politiken zu versorgen. Wir müssen auch die subjektiven Wahrnehmungen der Bürger berücksichtigen. In dieser Hinsicht muss das EU-System natürlich seine Transparenz, Klarheit und Verständlichkeit verbessern: Werte, die für die Bereitschaft der Bürger, ein System als legitim anzuerkennen, von entscheidender Bedeutung sind.

Die Menschen glauben zum Beispiel an nationale Institutionen, wenn es eine einfache Erzählung über deren Aufbau und Funktionsweise gibt, die bekannt ist. Dies gilt nicht für das politische System der EU, das als zu komplex und undurchsichtig angesehen wird. Es bedarf daher einer massiven Reform, um es einfacher und kohärenter zu gestalten, und es bedarf einer weiteren Politisierung und einer zentraleren Rolle für die europäischen politischen Parteien.

Auf nationaler Ebene haben die meisten Bürger keine detaillierten Informationen über bestimmte Initiativen ihrer Regierung, aber

sie haben dennoch eine Meinung dazu, weil die Parteien sie haben. In den meisten Fällen schließen sie sich der Position der von ihnen bevorzugten Partei oder des politischen Führers an, entweder um sie zu unterstützen oder um sie abzulehnen. Wir brauchen einen ähnlichen Identifikationsprozess auf supranationaler Ebene, der es den Bürgern ermöglicht, sich zu den verschiedenen Aktivitäten der EU-Institutionen zu positionieren. Um dies zu erreichen, müssen wir den Prozess der Parlamentarisierung der EU fortsetzen, indem wir die Bedeutung der EU-Wahlen, des Europäischen Parlaments und der europäischen Parteien erhöhen. Dies wird die Verständlichkeit des politischen Systems der EU erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine starke Mobilisierung erforderlich, da die „Parlamentarisierung“ mit zwei alternativen Ansätzen für das Funktionieren der EU konkurriert.

Die erste dieser Alternativen ist der Intergouvernementalismus, der seit dem Vertrag von Lissabon und während der Krisen, die die EU seit seiner Verabschiedung getroffen haben, an Bedeutung zurückgewonnen hat. Der Europäische Rat wurde institutionalisiert und ist zum Hauptakteur im Krisenmanagement der EU geworden. Er spielt auch eine Schlüsselrolle bei der Festlegung der Tagesordnung – was unerwartet war. Es gibt auch einen neuen dezentralisierten und intergouvernementalen Ansatz für die EU-Politikgestaltung, der auf dem Beitrag der nationalen Verwaltungen beruht.

Die zweite Alternative ist die Gemeinschaftsmethode. Sie wird von Akteuren gelobt, die den Status quo beibehalten wollen: Sie lehnen eine weitere Parlamentarisierung der EU ab, und ihnen missfällt die Idee einer weiteren Renationalisierung. Sie glauben an die zentrale Rolle der Kommission und schlagen vor, dass wir uns auf die Verbesserung der bestehenden Verträge konzentrieren: durch die Strategie für bessere Rechtsetzung, durch die Suche nach „evidenzbasierter Politik“, durch die Verallgemeinerung von Folgenabschätzungen, durch die Konsultation von Interessengruppen usw. Sie schlagen vor, einige ihrer Generaldirektionen, die für Politikbereiche wie Wettbewerb oder Handel zuständig sind, in Exekutivagenturen umzuwandeln, die unabhängig agieren, wie es die Kommission vor ihrer Politisierung getan hat.

Sowohl der intergouvernementale Ansatz als auch die Gemeinschaftsmethode des Regierens in der EU lassen Fragen der Demokratisierung und der Bürgerbeteiligung außer Acht. Die Parlamentarisierung geht auf diese Probleme ein. Das Ziel besteht nicht darin, die EU in ein parlamentarisches System umzuwandeln: Einige Besonderheiten der EU müssen erhalten bleiben, da die EU nicht integriert und homogen genug ist, um als Föderation zu funktionieren. Wir müssen den hybriden Charakter des bestehenden politischen Systems und seine Vorzüge bewahren, insbesondere wenn es darum geht, das Entstehen eines Konsenses auf verschiedenen Ebenen zu fördern: zwischen den Mitgliedstaaten, innerhalb jeder Institution und dann zwischen ihnen. Dennoch könnten sechs Reformen in Erwägung gezogen werden, um die allgemeine Gestaltung des EU-Politsystems zu klären, den Grad der Beteiligung der Bürger zu erhöhen und die Rolle der europäischen politischen Parteien in der Funktionsweise der Union zu formalisieren.

Der erste ist die Institutionalisierung des Spitzenkandidatenverfahrens. In seiner jetzigen Form - ein informelles Verfahren, das möglicherweise umgesetzt wird oder auch nicht - ist es höchst problematisch. Es hat bewiesen, dass es in der Lage ist, die Bürgerinnen und Bürger zu mobilisieren und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass die Europawahlen eine wichtige Rolle spielen, indem es zur Wahl des Kommissionspräsidenten und zur Festlegung des Programms der Kommission beiträgt, aber es bedarf eines kodifizierten Verfahrens.

Die zweite Reform steht in engem Zusammenhang mit der ersten: Es geht um die Aufstellung transnationaler Listen für die EU-Wahlen und die Stärkung der Rolle der europäischen Parteien in diesem Bereich. Es wäre hilfreich, wenn sich die Kampagnen auf EU-Themen und auf die Programme der europäischen Parteien in diesem Bereich konzentrieren würden. Außerdem würden die Spitzenkandidaten, die diese Listen *per definitionem* aufstellen, besser sichtbar. Transnationale Listen wären auch eine symbolische Bekräftigung der Existenz einer politischen Ordnung der EU und ein Fortschritt für die Unionsbürgerschaft.

Die dritte Reform ist die Verallgemeinerung der Vorwahlen. Da der Spitzenkandidat der Partei, die eine EU-Wahl gewinnt,

automatisch Kommissionspräsident wird, ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Person so wahrgenommen wird, als sei sie von einer großen Zahl von Menschen und nicht nur vom Vorstand ihrer Partei gewählt worden. Vorwahlen sind auch der Schlüssel zu einer echten politischen Debatte innerhalb der einzelnen Parteien, die den Austausch innerhalb der europäischen Öffentlichkeit über die wichtigsten politischen Themen fördert und die Bürger und Aktivistinnen besser in das Leben der Parteien einbezieht. Dies würde den Menschen zeigen, dass die EU-Politik nicht nur das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen, der Anpassung privater Interessen oder von Debatten zwischen Experten ist, sondern auch das Ergebnis politischer Entscheidungen, die von den verschiedenen europäischen Parteien und innerhalb dieser Parteien von den Kandidaten bei den Vorwahlen getroffen werden.

Eine vierte Reform wäre die Anerkennung des Initiativrechts des Europäischen Parlaments, das derzeit ein Privileg der Kommission ist. Dies mag zwar weniger wichtig sein, als es scheint, da die meisten Gesetzestexte in allen fortgeschrittenen Demokratien von der Exekutive verfasst werden, doch ist es symbolisch wichtig, weil die meisten Bürger nicht verstehen, warum dem Europäischen Parlament ein so grundlegendes Recht vorenthalten wird, wo es doch das zentrale Organ ist, das in den Verträgen beschrieben wird.

Eine fünfte Reform würde darin bestehen, den Rat dazu zu zwingen, sich wie eine hohe Kammer zu verhalten und zu arbeiten. Heute wird er in den Verträgen teilweise als solche bezeichnet, aber er berät nicht wirklich als gesetzgebendes Organ. Wenn es um Transparenz oder Politik geht, spielt er immer noch nicht mit. Der Rat ist hauptsächlich ein Ort für zwischenstaatliche Verhandlungen und nicht für politische Beratungen, und er neigt dazu, alle wichtigen Entscheidungen dem Europäischen Rat zu überlassen.

Unsere sechste Reform wäre schließlich die Klärung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat. Der Europäische Rat ist eine Art kollektives Staatsoberhaupt, das sich der Kontrolle und dem Druck des Europäischen Parlaments entziehen muss, aber die derzeitige Situation ist demokratisch nicht zufriedenstellend: Der Europäische Rat ist zu einem wichtigen Akteur der EU-Politik geworden, aber er ist in keiner Weise

rechenschaftspflichtig. Er ist von den Vertretern der Bürger völlig abgekoppelt.

Alle diese sechs Änderungen würden mehr Sinn machen, wenn sie auf einmal beschlossen würden. Diese institutionellen Reformen erfordern einen globalen Ansatz, wenn die permanente institutionelle Bastelei aufhören soll und wenn wir die unbeabsichtigten Folgen halbherziger Änderungen vermeiden wollen. Die Konferenz zur Zukunft Europas ist der richtige Ort, um solche Überlegungen anzustellen - auch wenn sie nicht dazu aufgefordert wurde. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, jede institutionelle Reform mit der Weiterentwicklung der EU-Zuständigkeiten zu verknüpfen. Reformen, die sich ausschließlich auf die Institutionen konzentrieren, würden wahrscheinlich - wie der Verfassungsvertrag - an einer unüberwindbaren Kommunikationshürde scheitern: Um die notwendigen Reformen zu rechtfertigen, müsste man erklären, dass die derzeitigen Institutionen der EU nicht demokratisch genug sind, und damit den Euroskeptikern Recht geben. Wenn die institutionellen Reformen stattdessen eine Weiterentwicklung der EU-Politiken vorsähen - wie es bei der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht der Fall war -, könnten sie mit der Anforderung der Vertiefung der europäischen Integration gerechtfertigt werden.

REFERENZEN

- Caunes, K., Costa, O., Garben, S., und Govaere, I. (Hrsg.). 2021. Special issue on the Conference on the Future of Europe. *European Law Journal* 27, zu folgen.
- Costa, O., und Brack, N 2018. *How the European Union Really Works*, 2. Ausgabe. Routledge.
- Costa, O. (Hrsg.). 2019. *The European Parliament in Times of Crisis: Dynamics and Transformations*. London: Palgrave.

Neue Aussichten für die europäischen Wahl- und Parteiensysteme

Von Ania Skrzypek

Die Konferenz zur Zukunft Europas wurde bereits sowohl umfassend gelobt als auch heftig kritisiert. Einerseits treten seit drei Jahren verschiedene Ministerpräsidenten vor dem Europäischen Parlament auf oder halten Vorträge an den Podien renommierter Universitäten, um den Weg zu beschreiben, den die EU ihrer Meinung nach einschlagen sollte. Sie haben über die Notwendigkeit gesprochen, Europa seinen Bürgern näher zu bringen, deren Stimmen und Mitsprache am wichtigsten sein sollten. Andererseits hat sich der Start des mit Spannung erwarteten Prozesses der Einbeziehung verschiedener Interessengruppen in die Debatte verzögert, und das Format wurde in eine ziemlich enge institutionelle Schublade gesteckt. Es besteht die Sorge, dass das Ergebnis von der Frist der nächsten EU-Wahlen abhängt, was eine längerfristige Debatte verhindern könnte, da dieser Prozess auch in den Dienst einer bestimmten EU-Präsidenschaft oder nationaler Wahlen gestellt werden könnte. Inmitten all dessen sollten die Progressiven diejenige sein, die sich besonders verantwortlich fühlen, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass die Konferenz ein historischer Wendepunkt bleibt - einer, bei dem die Bürger durch eine Stärkung der partizipativen und repräsentativen Merkmale der europäischen Demokratie gestärkt werden.

WEITERGEHEN, VORWÄRTSGEHEN

Es muss untersucht werden, in welchem Zustand sich das europäische System und das System der gewählten Parteien befinden. Der Bezugspunkt hierfür sind die letzten Europawahlen, bei denen es eine Reihe ermutigender Entwicklungen gab. Die Wahlbeteiligung stieg zum ersten Mal seit 1979. Die traditionellen, pro-europäischen

Parteien schnitten nicht so schlecht ab wie erwartet, wobei die Sozialdemokraten solide Ergebnisse erzielten und möglicherweise vom „Timmermans-Effekt“ profitierten. Das Ergebnis deutet darauf hin, dass die Institution des Spitzenkandidaten an Einfluss gewonnen hat und dass die europäischen Parteien eine größere Rolle im Wahlkampf gespielt haben. Im Jahr 2019 herrschte ein harter Wettbewerb zwischen ihnen. Nach der Abstimmung wurde der Notwendigkeit, die Gleichstellung der Geschlechter in den Spitzenpositionen zu gewährleisten, größere Aufmerksamkeit geschenkt. Bei den Verhandlungen kam es zu einer weiteren Konsolidierung einiger politischer Familien, darunter die Sozialdemokraten, in deren Namen Premierminister Pedro Sanchez die Gespräche führte. Als der Name des Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten bekannt gegeben wurde, verfassten mehrere europäische Fraktionen, darunter auch die S&D (Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament), Briefe, in denen sie die politischen Forderungen ihrer jeweiligen Fraktionen an das Arbeitsprogramm der Kommission formulierten und ihre Unterstützung von der Zustimmung zu einer bestimmten Agenda abhängig machten. Das neu gewählte Kommissionskollegium war das erste in der Geschichte der EU, das so stark politisiert war, da die Vertreter der jeweiligen politischen Familien innerhalb des Kollegiums anfangen, in Fraktionen zu arbeiten.

Dennoch gab es auch bedauerliche Rückschläge. Das neu gewählte Europäische Parlament ist das am stärksten zersplitterte, das es je gegeben hat, und es muss sich immer wieder neu zusammensetzen. Obwohl Frans Timmermans der klare Favorit für das Amt des Kommissionspräsidenten war, wurde er durch das Veto von nur zwei Ländern blockiert. Die unerwartete Nominierung von Ursula von der Leyen provozierte eine Schlagzeile in der Zeitung: ‚Wer hat das Spitzenkandidaten-System getötet?‘ Und schließlich standen Fraktionen wie die S&D, obwohl sie versuchten, die Debatte in erster Linie über die Themen zu führen, am Ende vor einer spaltenden strategischen Entscheidung. Von der Leyens nicht zu wählen hätte bedeuten können, dass sie mit den Stimmen der rechten und rechtsextremen Parteien gewählt wird.

Diese Überlegungen geben uns viel Anlass zum Nachdenken. Auch wenn sich die Umsetzung von Ideen wie das

Spitzenkandidatensystem seit 2009 als schwierig erwiesen hat, sollten die Progressiven sie nicht aufgeben. Stattdessen sollten sie ihr Engagement für die Stärkung der transnationalen Dimension der EU-Politik bekräftigen.

HARTE GESETZE UND NOCH HÄRTERER POLITISCHER WILLE

Mit Blick auf diese Beschleunigung arbeitet das Europäische Parlament derzeit an zwei Berichten: einem über die Reform des europäischen Wahlsystems und einem über die Reform des europäischen Parteiensystems. Diese sollten als Ergänzung zur Konferenz zur Zukunft Europas (CoFoE) gesehen werden und bieten einen guten Grund, die Klausel der CoFoE-Erklärung zu nutzen, die besagt, dass es „keine Vertragsänderungen geben wird, es sei denn...“, und in Zukunft eine Änderung zu fordern.

Der Bericht über das Wahlsystem sollte dafür plädieren, die im Vertrag von Lissabon enthaltene Zweideutigkeit in Bezug auf die Beziehung zwischen den Spitzenkandidaten (die von den europäischen politischen Parteien nominiert werden) und dem gewählten Kommissionspräsidenten zu beenden. Sie sollte sich auch bemühen, Debatten über verschiedene andere Themen anzustoßen, wie die Senkung des Wahlalters, die Stimmabgabe im Zeitalter der Digitalisierung und die digitalen Bürgerrechte, Mechanismen zum Schutz von Wahlen vor ausländischer und unternehmerischer Einflussnahme und schließlich die Neudefinition der Parameter europäischer Kampagnen. Die bestehenden Bestimmungen reichen nicht aus, um Leitlinien für einen europaweiten Wahlkampf festzulegen, der sich durch Fernsehdebatten zwischen den Spitzenkandidaten, die umfassende Nutzung sozialer Medien und die Bereitschaft der Aktivisten, über nationale Grenzen hinweg Wahlkampf zu betreiben, auszeichnet.

Außerdem ist es notwendig, die Diskussion über transnationale Listen wieder aufzunehmen. Dieser Vorschlag ist in der letzten Legislaturperiode gescheitert, obwohl es eine günstige Gelegenheit zu geben schien, als die britischen Abgeordneten bedauerlicherweise ihre Sitze räumten. Berechnungen ergaben, dass die dadurch

freiwerdenden Mandate neu verteilt und über transnationale Listen an Wahlen gebunden hätten werden können, so dass die Wahlgrundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Repräsentativität weiterhin hätten eingehalten werden können. Auch wenn die Idee, transnationale Listen wiederzubeleben, riskant erscheinen mag, müssen noch größere Risiken genommen werden, um sie zu verwirklichen, da es unmöglich ist, transnationale Listen als eigenständige Angelegenheit zu betrachten. Sie müssen mit einer Reihe von anderen Fragen verknüpft werden. Sollte man zum Beispiel transnationale Listen als unverzichtbaren Schritt zur Verbesserung der politischen Union betrachten und einen fünften hinzufügen: grenzüberschreitende Abstimmungen zu ermöglichen? Welche Art von Parlamentarismus würde es der Union ermöglichen, die repräsentative Demokratie und die Effizienz der Entscheidungsprozesse zu verbessern? Sollte die EU das Zweikammersystem anstreben? Sollten die Spitzenkandidaten auf transnationalen Listen kandidieren, wenn die bestehenden Statistiken zeigen, dass die absolute Zahl der abgegebenen Stimmen dazu führen kann, dass eine andere europäische Partei als diejenige mit den meisten Sitzen die Wahl des Kommissionspräsidenten gewinnt?

Diese und andere Fragen zeigen, dass die Debatte über die Reform des Wahlsystems untrennbar mit Überlegungen zur Stärkung des institutionellen Systems verbunden ist. Das ist eine gesunde Verbindung, da beide Themen mit der Aufgabe verbunden sind, den Stimmen und dem Votum der europäischen Bürger mehr Gewicht zu verleihen. All dies steht im Zusammenhang mit dem zweiten der oben genannten Berichte - dem Bericht über die Zukunft der politischen Parteien Europas.

Dies wird sicherlich zu einer gewissen Klärung auf organisatorischer Ebene führen. Während der Ausarbeitung des Entwurfs sollten die europäischen Parteien jedoch versuchen, über das hinauszugehen, was derzeit auf dem Tisch liegt. Sie müssen beweisen, dass sie immer noch in der Lage sind, die Protagonisten des Wandels zu sein – eines Wandels, der nicht aufgrund harter Gesetze stattfindet, sondern weil der politische Wille zur Innovation noch stärker sein kann.

Zunächst einmal hat die Wahl 2019 bewiesen, dass es möglich ist, anders über die Funktion einer politischen Plattform im

europäischen Kontext zu denken. Die europäischen politischen Parteien sollten in Erwägung ziehen, ihre internen Prozesse zu überarbeiten, die zur Formulierung politischer Vorschläge führen. Sie könnten eine Unterscheidung zwischen ihren Grundsatzprogrammen, ihren Wahlprogrammen, ihren Manifesten und ihren Regierungsprogrammen in Erwägung ziehen. Dies könnte als Brücke zwischen gesamteuropäischen und nationalen Debatten gesehen werden, aber auch als Möglichkeit, die Reihen zu den Fraktionen des Europäischen Parlaments zu schließen, die nach den Wahlen 2019 gebildet wurden. Es ist auch notwendig, die Funktion anderer Dokumente - Erklärungen und Berichte - zu prüfen, um zu sehen, wie ihre Abfassung einen Weg zur Öffnung interner Netzwerke und zur Schaffung integrativerer thematischer Foren bieten könnte. Wenn sie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden, könnten sie verschiedene Zielgruppen in den Konsultationsprozess einbinden und eine starke politische Differenzierung auf EU-Ebene bewirken.

Unabhängig von den Entscheidungen, die auf EU-Ebene über transnationale Listen und Spitzenkandidaten getroffen werden, sollten die europäischen politischen Parteien diese nicht aufgeben. Stattdessen sollten sie nach Möglichkeiten suchen, diese zu verbessern. Zunächst müssen die internen Verfahren (von der Nominierung bis zur Auswahl), die Fristen und auch die Beziehung zwischen dem Spitzenkandidaten und der Wahlplattform geklärt werden. Sie sollte idealerweise mit dem Manifest der Euro-Partei übereinstimmen, die sie/ihn unterstützt. Zweitens muss überlegt werden, ob der Spitzenkandidat ein Team von Mitstreitern haben sollte - Kollegen, die, wenn möglich, nach den Wahlen die designierten Kommissare wären, oder die als eine Art Schattenkabinett innerhalb der europäischen politischen Parteien dienen würden. Auf diese Weise könnte der Prozess der Kommissionsbildung noch transparenter gestaltet werden, und die europäischen politischen Parteien würden noch stärker in den Prozess eingebunden. Und drittens gibt es gute Gründe, eine Diskussion darüber zu führen, wie das Nominierungsverfahren für die Spitzenkandidaten integrativer gestaltet werden kann. In diesem Fall wäre eine doppelte Kandidatur eine Überlegung wert.

GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER ALS GRUNDSATZ UND PRAXIS

Wie bereits erwähnt, gab es nach den letzten Europawahlen zwar viele Meinungsverschiedenheiten über die Kandidaten für die Spitzenämter, aber es herrschte Einigkeit darüber, dass die Listen insgesamt nach Geschlechtern ausgewogen sein sollte. Dies hat sich deutlich auf den öffentlichen Raum ausgewirkt, aber es bleibt noch viel zu tun, um die Inklusivität der europäischen Politik zu verbessern.

Bei der Ausarbeitung des Berichts über die europäischen politischen Parteien könnte zunächst die Anerkennung ihrer politischen Frauenorganisationen in Betracht gezogen werden. Viele von ihnen gibt es schon so lange wie die europäischen politischen Parteien selbst, oft in Form von innerparteilichen Ausschüssen. Wenn sie jedoch in den Status einer Organisation erhoben werden könnten, könnten sie vielleicht zusätzliche Mittel beantragen, wenn zusätzliche Bestimmungen innerhalb der europäischen Parteikasse geschaffen würden.

Zweitens könnten die europäischen politischen Parteien vor den Europawahlen die Unterzeichnung einer Art Charta der Vielfalt und Gleichstellung in Erwägung ziehen. In den 1990er Jahren wurde eine ähnliche Idee vorgeschlagen. Sie konzentrierte sich auf den umsichtigen Umgang mit öffentlichen Geldern und es gelang ihr, gute Standards zu setzen. Heutzutage könnten die europäischen politischen Parteien in Erwägung ziehen, gemeinsame Plädoyers zu halten und bewährte Verfahren auszutauschen, um Inklusion und Vielfalt auf ihren eigenen Listen zu fördern.

Drittens: Die Idee der doppelten Kandidatur wurde zwar bereits angesprochen, doch müsste es mehr Forderungen für sie geben, um sicherzustellen, dass nicht nur die Spitzenpositionen, sondern auch die gesamte Kommission und die parlamentarischen Gremien (das Präsidium, die Ausschüsse usw.) ausgewogen besetzt sind. Die Mitgliedsstaaten sollten verpflichtet werden, stets geschlechterparitätische Kandidaten-Duos zu nominieren. Und die Parteien könnten dem Prozess der Kommissionsbildung zuvorkommen, indem sie einen Mechanismus der „gemeinsam Kandidierenden“ einführen und für einen ausgewogenen Pool von Kandidaten für das Amt des

Kommissars sorgen. Sollte ein Mitgliedstaat kein geschlechterparitätisches Kandidaten-Duo aufstellen, würde das Recht zur Nominierung der zweiten Person standardmäßig an das Europäische Parlament gehen.

ES KÖNNTEN JAHRE DAUERN, ODER NUR EINEN AUGENBLICK

Politische Reformen sind zweifelsohne komplexe Prozesse. Um erfolgreich zu sein, müssen sie sich auf die Bereitschaft der Beteiligten stützen, Veränderungen anzustreben und die politische Kultur zu verändern. Was das komplizierte institutionelle und politische System Europas betrifft, so wird seit langem akzeptiert, dass Kompromisse und damit Veränderungen Zeit brauchen. Doch während die notwendigen Debatten Jahre dauern könnten, ließen sich viele ihrer Aspekte sofort, in der Hitze des Gefechts, klären. Progressive Politiker sollten sich die Chance nicht entgehen lassen, das Engagement und das Vertrauen der Bürger in die EU zu stärken.

REFERENZEN

- Skrzypek, A. 2020. Solidaristic, social and sensible – reflections on progressivism for today and when tomorrow comes. *Social Europe Journal*, April.
- Skrzypek, A. 2021. Compassionate and visionary leadership. Key lessons of Social Democratic governance in Covid-19. In *FEPS Progressive Yearbook*, herausgegeben von L. Andor, A. Skrzypek und H. Giusto. FEPS/Astra Warszawa.
- Skrzypek, A., und Thissen, L. 2020. Weibliche Regierungsscheffinen im Umgang mit der Pandemie. In *Virenregime. Wie die Coronakrise unsere Welt verändert. Befunde, Analysen, Anregungen*, herausgegeben von Th. Schmidinger und J. Weidenholzer, S. 292-314. Wien: Bahoe Bücher.

Die digitale Revolution und unser demokratisches Leben: Bewältigung der Herausforderungen

Von Gerda Falkner

DIE POSITIVEN AUSWIRKUNGEN DER DIGITALISIERUNG SIND ZAHLREICH, ABER SIE HABEN UNS ABHÄNGIG GEMACHT

Die Digitalisierung hat zahlreiche Vorteile für unser Leben und unsere Gesellschaft gebracht. Immer schnellere Computer und das Internet verbinden die Menschen untereinander und (neuerdings) auch mit „intelligenten“ Gegenständen wie Haushaltsmaschinen, Sportgeräten und Kinderspielzeug. Dank immer schnellerer Kommunikation und Berechnungen sind bahnbrechende Forschung und Innovationen möglich: siehe z. B. die schnelle Entwicklung von Impfstoffen gegen Covid-19!

Neben diesen Gaben (auf die ich hier aus Platzgründen nicht näher eingehen möchte) sind auch Herausforderungen für das demokratische Funktionieren unserer modernen Gesellschaften entstanden. Insgesamt ist die Tatsache, dass unsere individuelle, gesellschaftliche und politische *Abhängigkeit* von der Funktionsweise der digitalen Infrastruktur zugenommen hat, als negativ zu bewerten. Ohne Rechenleistung und Strom funktioniert heute fast nichts mehr - bis hin zur Lebensmittellieferung und unserer Wasserversorgung. Obwohl die digitale Infrastruktur also „zu wichtig ist, um zu scheitern“, sind immer gefährlichere Cyberangriffe fast an der Tagesordnung - Angriffe auf einzelne Nutzer, aber auch auf große Dienstleister und sogar auf Institutionen wie Parlamente und nationale Banken.

Die Herausforderung Nummer 1 unserer Zeit ist es daher, *ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Innovation herzustellen*. Die

Bewältigung dieser Herausforderung ist umso schwieriger, als die Digitalisierung fast „natürlich“ voranschreitet, angetrieben von einzelnen Unternehmen und Verbrauchern. Im Gegensatz dazu erfordert die Cybersicherheit politische Entscheidungen und koordinierte Maßnahmen zusätzlich zu den dezentralen Maßnahmen. Es steht viel auf dem Spiel: Ein verheerender Cyberangriff könnte letztlich sogar die Digitalisierung selbst in den betroffenen Gebieten oder Gesellschaften stören, möglicherweise zum Vorteil undemokratischer Mächte. Und es steht noch mehr auf dem Spiel, wenn demokratische Infrastrukturen wie die öffentliche Verwaltung oder sogar Wahlen (wie in Estland) bereits online sind.

DIGITALISIERUNG UND DIE GRUNDLAGEN DER DEMOKRATIE

Die großartige Fähigkeit des Internets, schnelle und billige Kommunikation zu ermöglichen, ist heutzutage allgegenwärtig, und die meisten Bürgerinnen und Bürger nutzen diesen Vorteil täglich. Im Gegensatz dazu ist es viel weniger offensichtlich, dass bestimmte Implementierungen derselben Technologie die *Demokratie zu stören drohen*.

Bedenken Sie, dass die Digitalisierung alle wesentlichen Elemente des demokratischen Lebens betrifft, von der Wirtschaft bis zu den Wählern und der Politik.

Die Wirtschaft

Unsere Volkswirtschaften bilden die entscheidende Grundlage für demokratisches Regieren. Leider tendieren sie zu mehr Ungleichheit als je zuvor - Ungleichheit zwischen Unternehmen und zwischen Einzelpersonen.

Der heutige Kapitalismus ist durch so genannte Netzwerkeffekte gekennzeichnet, die die Vorherrschaft einer kleinen Anzahl von Unternehmen begünstigen. Internetplattformen wie Amazon und Google ziehen Geschäfte an, weil sie groß sind und mehr Möglichkeiten bieten als ihre Konkurrenten - ein sich selbst verstärkender Mechanismus. Darüber hinaus neigen digitale

Giganten zur Diversifizierung, indem sie sich sowohl horizontal (sie bieten ihren Kunden mehr Geschäftsarten an) als auch vertikal (sie übernehmen Teile der Produktionskette, um noch mehr Kontrolle zu erlangen und ihre Gewinne zu steigern) integrieren. Die bestehenden wettbewerbsrechtlichen Verfahren passen nicht zur Geschwindigkeit der digitalen Wirtschaft und zu den offenen Grenzen, die wir in unserer globalisierten Welt vorfinden. Leider ist es allgemein bekannt, dass Märkte, die zu einigen wenigen quasi-monopolistischen Akteuren tendieren, kein gutes Zeichen für die Demokratie sind.

Außerdem sind die Internet-Giganten sehr erfolgreich, wenn es um die wertvollste Ressource des digitalen Zeitalters geht: Daten. Beim Kauf von Dingen oder bei der Online-Suche entstehen computerisierte Informationen über die Verbraucher. Diese Ressource steht den Internetgiganten im Wesentlichen frei zur Verfügung, mit oder ohne die de facto *un-*informierte „Zustimmung“ der Nutzer. Die Unternehmen nutzen sie nicht nur, um ihre Dienstleistungen zu verbessern, sondern vor allem auch, um computergestützte Berechnungen und Darstellungen ihrer Nutzer und deren Kontakte zu erstellen. Diese Informationen werden an Werbetreibende verkauft und dazu verwendet, die Nutzer dazu zu bewegen, online zu bleiben, um mehr zu lesen oder zu kaufen, wobei zusätzliche Datenspuren hinterlassen werden. Die digitalen Giganten nutzen diese Informationen unter anderem, um künstliche Intelligenz zu entwickeln, was sie langfristig noch einflussreicher machen wird, wie Shoshana Zuboff in ihrem Buch über „Überwachungskapitalismus“ warnt (Zuboff 2019).

Viele argumentieren, dass diese Form der oligopolistisch geprägten Marktwirtschaft auch dazu führen könnte, dass die Ungleichheit zwischen Verbrauchern und Arbeitnehmern immer weiter zunimmt, wenn es keine Gegenmaßnahmen gibt. Uber und ähnliche Unternehmen neigen dazu, traditionelle Arbeitsverhältnisse zu untergraben, und in jedem Fall könnte die Digitalisierung viele menschliche Arbeitsplätze überflüssig machen, was bei den wenigen, die noch beschäftigt sind, zu immer größeren Ängsten führt. All dies sind Bedingungen, von denen bekannt ist, dass sie demokratische Gesellschaften weniger stabil machen.

Das Individuum

Solche potenziellen Auswirkungen der Digitalisierung verbinden die Wirtschaft mit einer weiteren Säule der Demokratie: dem Individuum.

Demokratien brauchen Wähler, die ihren freien Willen in regelmäßigen Wahlen zum Ausdruck bringen, und zwar auf der Grundlage eines politischen Diskurses, in dem die Argumente öffentlich gegeneinander abgewogen werden. Wichtige Mittler zwischen den Bürgern und den Institutionen des Staates sind die politischen Parteien und die Medien. Beide erfüllen wesentliche Funktionen, die jedoch aufgrund von Fehlinformationen und Hetze im Internet (siehe unten) zunehmend in Gefahr sind.

Darüber hinaus könnten wir einen Rückgang der Autonomie und möglicherweise sogar das „Ende des Individuums“ erleben, wenn die Digitalisierung ungebremst voranschreitet. Algorithmen maximieren die Online-Zeit der Menschen durch Aufmerksamkeit erhaschende Schlagzeilen und durch das Hervorrufen starker Emotionen wie Hass (Vaidhyanathan 2018). Psychologen warnen davor, dass immer mehr Zeit am Bildschirm dazu führt, dass eine wirklich diskursive Kommunikation verlernt wird und die psychologische Abhängigkeit von der „sofortigen Befriedigung“ im Internet gefördert wird. Auf lange Sicht könnte das ständige „Anstupsen“ durch digitale Giganten, die unsere Vorlieben und Schwächen kennen, zu einer regelrechten Manipulation des Individuums führen: siehe zum Beispiel den Skandal um Cambridge Analytica. Der Einzelne würde dann keinen nennenswerten persönlichen «Willen» mehr besitzen, und wirklich freie Wahlen könnten der Vergangenheit angehören.

Öffentliche Verwaltung und Politik

Schließlich sind Verwaltung und Politik mit den innovativen Potenzialen der Digitalisierung ebenso konfrontiert wie mit ihren drohenden Gefahren.

Informationen und öffentliche Dienstleistungen können über das Internet effizienter angeboten werden, zumindest für diejenigen,

die digital vernetzt sind. Neue Modelle für eine breit angelegte Beteiligung der Bürger an der Politik sind technisch machbar. Demokratien könnten sogar Wahlen digital durchführen, wie es einige Staaten in der EU bereits erproben (z. B. Estland). Schnellere und billigere Dienste sind jedoch nicht ohne Kosten und mit Risiken verbunden, z. B. in Bezug auf die Vertraulichkeit und möglicherweise sogar die Geheimhaltung von Abstimmungen. Ein Papierstimmzettel kann vor Ort in einer kontrollierten Umgebung mit Zeugen ausgezählt und dann für immer vernichtet werden. Digitale Daten können abgefangen oder vervielfältigt werden und hinterlassen dabei kaum eine Spur. Sobald die öffentliche Verwaltung oder sogar Wahlen online stattfinden, werden sie nicht nur zu potenziellen Zielen für Cyberangriffe, sondern auch noch anfälliger für tatsächliche oder vermeintliche Fälschungen und Datenlecks. Die Manipulation von Wahlen ist heute sowohl eine reale Gefahr (es ist sehr wahrscheinlich, dass Donald Trump ohne russische Cyber-Trolle nicht zum US-Präsidenten gewählt worden wäre) als auch ein gefährlicher delegitimierender Faktor für Demokratien (schon die bloße Möglichkeit einer Manipulation ist schädlich). Und der Missbrauch sensibler Wahldaten könnte weit in die Zukunft reichen, wenn sich neue Mächte für die politischen Entscheidungen von Einzelpersonen oder Gruppen in der Vergangenheit interessieren könnten.

Solange es unseren Gesellschaften nicht irgendwie gelingt, eine hochgradig verlässliche Cybersicherheit zu erreichen, scheint Vorsicht bei der Verwirklichung all dessen geboten, was technisch machbar ist: Das Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Innovation ist heutzutage eine große Herausforderung, sowohl bei der Basisinfrastruktur als auch bei der demokratischen und wirtschaftlichen Infrastruktur (siehe oben).

Hinzu kommt, dass die Politik im digitalen Zeitalter durch etwas ersetzt wird, das nur noch entfernt an das erinnert, was sie einmal war. Die so genannten sozialen Medien ersetzen den investigativen Journalismus von spezialisierten Teams, so dass die vierte Gewalt im demokratischen System der gegenseitigen Kontrolle verschwindet. Darüber hinaus werden die Wahlprogramme bald durch maßgeschneiderte politische Werbung ersetzt, die auf bestimmte Personen

zugeschnitten ist. In Kombination können diese Botschaften nicht nur inkohärent, sondern möglicherweise sogar widersprüchlich sein. Mit anderen Worten: Konsistente Parteien könnten bald überflüssig sein, und politische Kandidaten könnten bald den Internetplattformen ausgeliefert sein - aber Demokratien sind auf eine vertrauenswürdige Darstellung von Werten und sinnvolle Debatten über politische Optionen angewiesen (z. B. Bartlett 2018).

EIN AUSWEG? JETZT HANDELN , SONST KÖNNTE DIE DEMOKRATIE SCHNELL VERSCHWINDEN

Glücklicherweise haben die Forscher der „digitalen Revolution“ eine Fülle von Optionen ausgearbeitet, die es uns ermöglichen, die Vorteile der neuen Technologie zu nutzen und gleichzeitig die Grundlagen des demokratischen Lebens zu sichern. Wir brauchen entschiedene Maßnahmen, die weit über die bestehenden EU-Bestimmungen und die jüngsten Vorschläge der Europäischen Kommission hinausgehen. Zu den vielversprechendsten Optionen gehören die folgenden.

- Mehr und bessere *Rechte für die Bürger*: z. B. das Recht auf einen *wirksamen Datenschutz* (und nicht nur das Recht, sich von vermeintlich kostenlose Dienste ohne praktische Wahlmöglichkeit „abzumelden“) und, da aggregierte Daten in der Regel wertvoller sind, *Gruppenrechte* in Bezug auf Gruppendaten als wirtschaftliche Ressource; das Recht auf *persönliche Integrität* (d. h. keine süchtig machende Software oder Online-„Verhaltensmodifikation“ durch versehentliches „Anstupsen“) und auf *verstärkte Privatsphäre* (d. h. keine allgegenwärtige Verfolgung im Internet oder an öffentlichen Orten; das Recht auf Abschaltung).
- Innovative öffentliche digitale Dienste und Infrastrukturen für die Befähigung der Verbraucher und zur Sicherstellung eines öffentlichen Diskurses, der Mitgefühl über Aggression stellt; die nichtkommerzielle Nutzung neuer Technologien und digitaler Gemeingüter, z. B. Open-Source-Software und Plattformen von öffentlichem Interesse; Datenverwaltungsmodelle außerhalb der Privatwirtschaft, die von öffentlichen und/oder zivilgesellschaftlichen Einrichtungen betrieben werden; und die Anpassung der

Bildungs- und Sozialsysteme an die digitalen Zeiten (öffentliche Investitionen scheinen sich zu lohnen, wenn man bedenkt, dass es um die Zukunft der Demokratie geht).

- Deutlich strengere *Regulierung von Online-Plattformen*: spezifische und schnelle Kartellverfahren; Plattformen, die wie Verlage behandelt und angemessen besteuert werden, um einen faireren Wettbewerb mit der realen Wirtschaft und mit dem professionellen Journalismus zu gewährleisten; wirksames Verbot online von allem, was offline illegal ist; Gewährleistung einer grundlegenden Interoperabilitätsanforderung für alle neuartigen Online-Formate, damit die Anbieter problemlos gewechselt werden können, wie dies bereits bei E-Mail und Internetzugang der Fall ist; Ausweitung des Arbeitsrechts auf die „Gig-Economy“.
- Eine stärkere Fokussierung auf *resilientes Design* und *digitale Souveränität* scheint der Schlüssel zur Wahrung der Bürgerrechte und der Demokratie im digitalen Zeitalter zu sein. Dies ist eine große Aufgabe, wenn man die bestehenden Lieferketten und den Druck der globalen Konkurrenz bedenkt, aber es könnte ein Fall von jetzt oder nie sein.

REFERENZEN

- Bartlett, J. 2018. *The People vs Tech – How the Internet is Killing Democracy (And How We Can Save It)*. New York: Dutton.
- Vaidhyathan, S. 2018. *Anti-Social Media: How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zuboff, S. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.

Was sind die Möglichkeiten und Grenzen des Vertrags von Lissabon?

von Mercedes Bresso

Die Konferenz zur Zukunft Europas sollte versuchen, so effektiv wie möglich zu sein. Die Ausschöpfung des maximalen Potenzials der derzeitigen Post-Lissabon-Verträge ist der schnellste Weg zu einer „immer engeren Union“.

Die Konferenz könnte den EU-Institutionen vorschlagen, die Vertragsbestimmungen zu nutzen, um die von der Konferenz selbst vorgeschlagenen Reformen zu beschleunigen und so das größte Problem der Union zu vermeiden: die sehr lange Zeit, die sie für Reformen benötigt.

Es ist klar, dass für einige Reformen eine Vertragsänderung notwendig sein wird. Aber wir können unsere Union in bedeutender Weise verändern, indem wir einfach die Verträge nutzen, die wir bereits haben.

Wir sollten zeigen, dass Europa tiefgreifend reformiert werden kann, ohne einen langwierigern Prozess von Vertragsänderungen in Gang zu setzen wird. Dies geschah während der Finanzkrise durch die Europäische Zentralbank (EZB) unter Mario Draghi und während der Covid-19-Pandemie durch die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen. Etwas Ähnliches könnte die Konferenz erreichen, indem sie mit der Unterstützung der europäischen Bürgerinnen und Bürger handelt und eine stärkere EU in der Welt fordert, die sich schnell von der Krise erholt, eine starke, soziale und grüne Marktwirtschaft verwirklicht und das erreicht, was sie beschlossen hat.

Alle Rechtsakte der EU müssen ihre Rechtsgrundlagen klären. Diese finden sich sehr häufig in der Binnenmarktverordnung, der Hauptkompetenz der EU.

Um diese Unklarheit zu vermeiden, sollte die Konferenz klarstellen, welche Art von Europa sie anstrebt, indem sie sich mit den folgenden Fragen befasst.

- Welche Zuständigkeiten sollten der EU übertragen werden (d. h. welche sollte nur die EU verwalten), für die eine formale Übertragung von Souveränität erforderlich ist (Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, Binnenmarktpolitik, WWU, EU-Haushalt und Steuerkapazität usw.)? In einigen Fällen müssten die Verträge geändert werden, aber in vielen anderen Fällen könnte es ausreichen, einfach den Umfang der Zurechnung zu präzisieren.
- Welche Zuständigkeiten sollten geteilt werden, für die die Union eine Koordinierung durchführen und den gemeinsamen Rahmen für die nationalen Gesetze genehmigen kann: Umweltvorschriften, Harmonisierung der sozialen Maßnahmen, Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik usw.?
- Und schließlich: Welche Zuständigkeiten sollten bei den Mitgliedstaaten (und ihren Regionen) verbleiben oder an diese zurückgegeben werden, so dass die EU nur noch auf Anfrage oder zur Koordinierung eingreift?

Die Konferenz sollte sich auch mit der folgenden Frage befassen.

- Welche Instrumente könnte die EU einsetzen, um in ihrem Zuständigkeitsbereich rasch und effizient Entscheidungen zu treffen und Ergebnisse zu erzielen? Hier werden institutionelle Reformen erforderlich sein. Einige dieser Maßnahmen können auf der Grundlage der Bestimmungen der Verträge von Lissabon getroffen werden, für andere sind Vertragsänderungen erforderlich.

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Konferenz könnte eine nachdrückliche Aufforderung an die Mitgliedstaaten sein, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und in allen Gesetzgebungsverfahren zu akzeptieren, wodurch das Europäische Parlament als Gesetzgeber auf die gleiche Ebene wie der Rat gestellt würde. Dies würde eine echte Revolution des Entscheidungsprozesses bedeuten, der in Wirklichkeit das schwächste Glied ist. Dies wird von den Bürgern und Beobachtern deutlich wahrgenommen wird, die sich häufig fragen, warum die Union so lange braucht, bis

sie eine Entscheidung treffen kann. Diese Änderung wäre durch die *Passerelle-Klausel* oder eine interinstitutionelle Vereinbarung oder einfach durch eine verstärkte Zusammenarbeit möglich.

Ein Vertrag ist ein Instrumentarium für Maßnahmen, nicht ein Ziel an sich. Aber keine Reform kann ohne die entsprechenden Instrumente durchgeführt werden.

Ich werde nun einige Beispiele für Reformen vorstellen, die wir mit den derzeitigen Vertragsbestimmungen durchführen könnten. Der gleiche Ansatz sollte für die Außen-, Verteidigungs-, Migrations- und Sicherheitspolitik gelten.

INSTITUTIONELLE REFORMEN

Das Parlament

Wir könnten einen parlamentarischen Unterausschuss für WWU-Angelegenheiten einrichten, der ausschließlich aus Abgeordneten aus den Ländern der Eurozone besteht, und der die Befugnis hätte, Fragen zum Euro und zur Wirtschaftspolitik der Eurozone zu erörtern. Entscheidungen könnten von einem Superausschuss getroffen werden, der wie ein Plenum agiert und sich aus allen Abgeordneten der Eurozone zusammensetzt, oder alternativ vom Europäischen Parlament. Diese Differenzierung könnte ohne Vertragsänderung, d. h. mit einer interinstitutionellen Vereinbarung, möglich sein und eine bessere Koordinierung zwischen den Abgeordneten des Euro-Währungsgebiets und der Eurogruppe ermöglichen.

Wir sollten das einschlägige Wahlrecht reformieren und für alle Mitgliedsstaaten und für die transnationalen Listen (angeführt von ihren Spitzenkandidaten), die von den europäischen politischen Parteien vorgelegt werden, die gleichen Regeln einführen. Wir sollten ein Verfahren für einen gemeinsamen Kandidaten für eine Koalition und für Verhandlungen festlegen, wenn einer der Kandidaten eine Mehrheit im Europäischen Parlament hat.

Wir könnten Formen der direkten Online-Demokratie entwickeln oder die Europäische Bürgerinitiative verbessern.

Der Europäische Rat

Der Europäische Rat sollte seine Einmischung in den Gesetzgebungsprozess „eindämmen“ und die *Passerelle-Klausel* nutzen, um dem Rat den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in allen von den Verträgen zugelassenen Bereichen zu ermöglichen. Differenzierte Formen der Integration (d. h. ein mehrstufiges Europa) könnten realisiert werden, wenn einige Mitgliedsstaaten sich weigern, die Kompetenzen der EU durch diese verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern.

Der Rat

Der Rat sollte gleichberechtigt mit dem Europäischen Parlament handeln und mit qualifizierter Mehrheit und nach den üblichen Gesetzgebungsverfahren abstimmen. Er sollte die Zahl der Ratsformationen reduzieren, die als parlamentarische Ausschüsse fungieren sollten, die den Vertretern des Parlaments offenstehen, und er sollte einen einzigartigen Legislativrat schaffen, der wie eine Plenartagung des Europäischen Parlaments agiert und dadurch die Transparenz seiner Entscheidungsprozesse verbessert.

Die Kommission

Die Einführung des Spitzenkandidatenverfahrens für die Wahl des Kommissionspräsidenten erfordert einen Beschluss des Europäischen Rates und die Zustimmung zu einer interinstitutionellen Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament. Die Vereinbarung sollte ein Verfahren für die Auswahl der Kandidaten festlegen und die Bildung von Allianzen zwischen den politischen Parteien ermöglichen, und sie sollte klar festlegen, was zu tun ist, wenn der Gewinner keine qualifizierte Mehrheit im Europäischen Parlament erreichen kann.

Die Mitgliedstaaten sollten mindestens zwei Kandidaten für die Kommission vorschlagen, wobei auf ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter zu achten ist. Die Zahl der Kommissionsmitglieder sollte im Rahmen der vertraglichen Möglichkeiten reduziert werden.

Die Kommission sollte die Eurozone beim Internationalen Währungsfonds und bei der Weltbank vertreten und die EU in internationalen Organisationen, in denen sie dazu befugt ist, repräsentieren.

Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Ein neuer Rechtsrahmen für die wirtschaftspolitische Koordinierung könnte durch eine bessere Nutzung der verfügbaren Instrumente (Artikel 136 AEUV) geschaffen werden.

- Die WWU sollte durch eine Reihe gemeinsam vereinbarter Benchmarks in den folgenden Bereichen vollendet werden: Arbeitsmarkt, Wettbewerbsfähigkeit, Steuerpolitik sowie Umwelt- und Sozialstandards. Die Einhaltung dieser Normen könnte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, sich an einem Schockabsorptionsmechanismus zu beteiligen. Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts könnte durch den Einsatz von Anreizmechanismen verbessert werden.
- Die Union sollte in die Lage versetzt werden, Geld für strategische Investitionen zu leihen (z. B. durch Eurobonds) und damit den Mechanismus zu stabilisieren, der sowohl für das Konjunkturprogramm als auch für das Juncker-Programm verwendet wurde.
- Es sollte ein Haushalt für die Eurozone aufgestellt werden, der sich auf die fiskalische Kapazität und die Eigenmittel stützt. Dies könnte durch eine interne Vereinbarung geschehen.
- Die *Passerelle-Klausel* sollte genutzt werden, um die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und die Mitgesetzgebung in allen wirtschaftlichen Angelegenheiten einzuführen. Anwendung von Artikel 48 Absatz 7 EUV und Artikel 312 Absatz 2 AEUV, um bei der Annahme der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen und die Geltungsdauer auf fünf Jahre zu verkürzen.
- Es sollte ein dauerhaftes Instrument zur Finanzierung von Reformen oder zur Bereitstellung antizyklischer Hilfe geschaffen werden. (Letztlich sollten wir eine Stabilisierungsfunktion für

den Euroraum im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit anstreben.)

- Es sollte ein europäisches Schatzamt geschaffen werden, das in der Lage ist, Schuldtitel auszugeben. Es sollte dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sein.
- Die Rolle des Europäischen Parlaments im Prozess des Europäischen Semesters sollte gestärkt werden, und es sollten ökologische und soziale Benchmarks eingeführt werden.
- Es sollte eine Finanzunion geschaffen werden, die die Bankenunion und die Kapitalmarktunion ergänzt.
- Darüber hinaus sollte eine Steuerunion geschaffen werden, um (i) den Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden einzurichten, um Steuerplanung, Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung zu verhindern, und (ii) eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage mit einem Mindestsatz zu schaffen. Es sollte eine koordinierte Aktion zur Bekämpfung von Steueroasen geben.
- Es sollte eine Energieunion geschaffen werden.
- Die Rolle des Europäischen Parlaments sollte erweitert werden, indem das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Hilfe der *Passerelle-Klausel* oder der verstärkten Zusammenarbeit auf alle wirtschaftlichen und steuerlichen Angelegenheiten ausgedehnt wird.

Soziales Europa

Der Vertrag gesteht der EU keine Zuständigkeit für soziale Angelegenheiten zu, aber durch die Zuständigkeit für den Binnenmarkt wurde die Tätigkeit der Union in diesem Bereich ausgeweitet. Ein Beispiel dafür ist die Verabschiedung der Europäischen Säule sozialer Rechte (die gezeigt hat, dass der Vertrag von Lissabon sehr weit ausgelegt werden kann). Die Umsetzung dieses für unsere Bürgerinnen und Bürger so wichtigen Instruments droht jedoch durch Kompetenzstreitigkeiten blockiert zu werden. Es wäre besser, wenn der Status und die Grenzen der EU-Intervention im sozialen Bereich geklärt würden, auch im Bereich der Gesundheitsdienste, wo die

Notwendigkeit der Koordinierung während der Covid-19-Pandemie deutlich geworden ist.

Wir könnten die sozialen Aspekte der WWU weiterentwickeln, indem wir die Rechte der Arbeitnehmer in Bezug auf die Mobilität garantieren, die Einführung eines Mindestlohns (als Prozentsatz des nationalen Medianlohns) und eines Mindestsozialsystems fördern, die gemeinsame Arbeitslosenversicherung, die während der Pandemiezeit geschaffen wurde, stabilisieren und eine Richtlinie zur Mobilität der Arbeitnehmer einführen.

Es sollte eine Reihe sozialer Kriterien für die Bewertung der nationalen Wirtschaftsleistung bei der Durchführung von Struktur-reformen aufgestellt werden.

Ökologischer Übergang

Es sollte ein Umweltgesetz geschaffen werden, das alle Umweltvorschriften zusammenfasst, klärt und verbessert, insbesondere diejenigen, die sich auf den Klimawandel beziehen. In dem Gesetz sollten der „ökologische Übergang“ - die Rechtsgrundlage für Maßnahmen - und alle betroffenen Politikbereiche definiert werden. Sie sollte auch die europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Zuständigkeiten in diesem Bereich klären.

Nach der Pandemie: eine Republik Europa – was würde das bedeuten?

von Ulrike Guerot

‘À coup sûr, cette chose immense, la *République européenne*, nous l’aurons.’

Victor Hugo, Paris, 1872

EUROPA UND SEINE VERGESSENEN BÜRGER

Die Covid-19-Pandemie ist die letzte in einer Reihe von Krisen, die Europa von seinen Bürgern entfremdet haben. Die EU steht mehr denn je unter Druck, ihre Institutionen zu reformieren und sich wieder ihren Bürgern anzunähern. Zusätzlich zu den Problemen, die durch Covid-19 verursacht wurden, hat sich das politische Umfeld durch den Brexit, die Frage der katalanischen oder schottischen Unabhängigkeit, den Anstieg des Populismus fast überall in Europa und ernsthafte Probleme mit der Anwendung der Rechtsstaatlichkeit verdunkelt - um nur einige der Probleme zu nennen, mit denen wir konfrontiert sind.

Etwa ein Drittel der europäischen Bürger - die so genannten Populisten - wollen den Rückzug in ihre Nationalstaaten oder in die Autonomie regionaler „Subs“; eine Hälfte will ein *anderes* Europa. Die Zivilgesellschaft, insbesondere junge Menschen, setzt sich immer stärker für die Erneuerung der alten Strukturen der EU und ihrer so genannten institutionellen „Trilogie“ ein, die den Willen der europäischen Bürger nicht angemessen repräsentieren. Vor allem der Europäische Rat, ein eher undurchsichtiges und kaum rechenschaftspflichtiges politisches Gremium, gerät zunehmend unter Druck. Die Diskrepanz zu den derzeitigen Strukturen der EU ist offensichtlich.

Die europäischen Bürgerinnen und Bürger - ihre Stimme und ihre Wünsche - wurden beim Aufbau der EU-Institutionen in

den ersten 70 Jahren ihrer Geschichte (von 1950 bis 2020) weitgehend vergessen. Die institutionelle Trilogie der EU umfasst ein Parlament, das keine wirkliche Gesetzgebungsbefugnis hat, sondern nur die Befugnis, neben dem Rat Entscheidungen zu treffen. Es hat keine Rechenschaftspflicht und keine Kontrolle über den Haushalt oder die Exekutivgewalt der EU. Das so genannte „Demokratiedefizit“ ist in den letzten Jahren immer deutlicher geworden. Während der Bankenkrise vor einem Jahrzehnt rebellierten die europäischen Bürger gegen viele Maßnahmen der EU. Zum ersten Mal forderten sie mit Nachdruck und sehr lautstark eine Beteiligung an der europäischen Politikgestaltung. Sie forderten transnationale Listen und wirklich europäische Parteien. Und um die Zeit der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 sind aus diesen sozialen Bewegungen zwei solche paneuropäischen Parteien entstanden: VOLT auf der liberalen Seite und DiEM auf der eher progressiven Seite.

Die „Souveränitätsfrage“ - wer trifft die Entscheidungen in der EU: die Bürger oder der Europäische Rat? - wurde zu einem viel diskutierten Thema und führte schließlich zur Gründung der Konferenz zur Zukunft Europas, ein Versprechen, das Ursula von der Leyen gegeben hatte, nachdem sie im Herbst 2019 zur Präsidentin der Europäischen Kommission ernannt worden war, obwohl sie selbst nicht die *Spitzenkandidatin* war. Selten hatte das europäische System die europäischen Bürger so deutlich wissen lassen, dass sie zwar wählen können, aber keine Macht haben. Als Reaktion darauf - Frau von der Leyen hatte wohl selbst die Dringlichkeit gespürt - sollen in den nächsten zwei Jahren rund 300.000 europäische Bürgerinnen und Bürger direkt in Bürgeranhörungen über ihre Zukunft diskutieren. Die Kommission ist seit einem Jahr damit beschäftigt, die Form und das Format dieser Anhörungen sowie deren Inhalt und Kontext zu gestalten. Das eigentliche Problem besteht darin, zu verhindern, dass das ganze Unterfangen - so gut es auch gemeint sein mag - in einer weiteren Enttäuschung der Bürger endet: Wir brauchen keinen weiteren ausweichenden Bericht über die Mängel des europäischen politischen Systems, der keine Ambitionen und keine Vorschläge für einen radikalen Wandel enthält, der das System in Richtung echter Souveränität und Macht für die Bürger lenkt.

DER GRUNDSATZ DER ALLGEMEINEN POLITISCHEN GLEICHHEIT

Das Kernproblem besteht darin, dass die Konferenz zur Zukunft Europas die europäischen Bürger konsultieren will - aber europäische Bürger, wenn man den Begriff wörtlich nimmt, gibt es nicht. Wenn die Konferenz ein - nur ein! - Ziel hätte, das einen Systemwechsel auslösen würde, wäre es, echte europäische Bürger *zu schaffen*, bevor man sie konsultiert. Die Definition dessen, was die Unionsbürgerschaft in Zukunft bedeuten wird, muss der Eckpfeiler der Konferenz sein!

So wie die Dinge liegen, wird von der Leyen am Ende dänische, griechische, niederländische oder portugiesische Bürger befragen, da niemand einen europäischen Pass hat. Die nationalen Pässe sind nur in einen bordeauxroten europäischen Einband eingewickelt. Obwohl sie als „europäische Bürger“ bezeichnet werden, leben sie de facto immer noch in „nationalen Rechtscontainern“ (Ulrich Beck). In seinem berühmten Buch von 2003, das die Frage *sommes-nous des citoyens européens?* („Sind wir wirklich europäische Bürger?“) aufwarf, antwortete der französische Philosoph Etienne Balibar mit einem klaren *non*. Diese Antwort gilt auch noch im Jahr 2021!

Eines der drängendsten Probleme des Demokratiedefizits der EU besteht darin, dass die europäischen Bürger vor dem Gesetz nicht gleich sind: Sie haben in ihren jeweiligen Ländern unterschiedliche Wahlsysteme, eine unterschiedliche Besteuerung, einen unterschiedlichen Zugang zu sozialen Rechten in ihren jeweiligen Ländern usw. Doch in einer Demokratie konkurrieren die Bürger nicht miteinander, wenn es um Wahlen, Steuern oder soziale Behandlung geht. Sie befolgen dieselben Regeln, und genau das macht sie zu Bürgern desselben Staates.

Eine wesentliche, aber nicht hinreichende Bedingung für jede Demokratie ist, dass alle Bürger gleich sind. Wenn Europa eine Demokratie werden will, muss es daher alle seine Bürgerinnen und Bürger in *all* seinen Facetten vor dem Gesetz gleichstellen. Die „europäische“ Existenz der EU-Bürger hat derzeit drei Facetten. Erstens ist da die „Marktbürgerschaft“: Sie haben zum Beispiel dieselben Vorschriften in Bezug auf den Verbraucherschutz und die

Roaming-Gebühren. Zweitens ist da ihre Eigenschaft als Arbeitnehmer oder Arbeitgeber: Sie profitieren von der Freizügigkeit und können in jedem europäischen Land Arbeit annehmen oder Arbeitnehmer aus jedem Land einstellen. Wenn es um die dritte Facette geht - was die Staatsbürgerschaft wirklich bedeutet: gemeinsame Wahlverfahren, Besteuerung und sozialer Zugang - bleiben die Europäer letztlich *nationale* Bürger.

Klassischerweise ist „eine Person, eine Stimme“ die Grundvoraussetzung für eine Demokratie, die zu einem einzigen Wahlgremium führt, das dann über den Haushalt und die soziale Verteilung entscheidet. Dies entspricht dem berühmten Spruch „keine Besteuerung ohne Vertretung“. Nach den Worten des französischen Anthropologen Marcel Mauss ist es nicht die Herkunft oder die Identität, die eine Nation ausmacht, sondern eine Gruppe von Bürgern, die gemeinsam über einen Haushalt, die Besteuerung und die soziale Frage entscheiden. Wenn die Bürgerinnen und Bürger dem zustimmen, schaffen sie die Grundlagen für eine Republik, da sie sich den gleichen Gesetzen unterwerfen, vor allem den gleichen Gesetzen in Bezug auf Wahlen, Steuern und sozialen Zugang. Die allgemeinen, geheimen, direkten und gleichen Wahlen bilden somit „*le sacre du citoyen*“: das „Heiligtum der Bürger“ (Pierre Rosanvallon). Die europäischen Bürger vermissen heute genau dieses Heiligtum ihrer Staatsbürgerschaft. Das ist es, was sie auf der Konferenz zur Zukunft Europas korrigieren müssen!

In der aktuellen europäischen Diskussion spielt der Begriff *citoyen* („Bürger“) oft auf das Teilen von Werten oder auf das „sich europäisch fühlen“ an. Und doch bedeutet Staatsbürgerschaft im Wesentlichen, *die gleichen Rechte zu haben* - auch wenn die gleichen Werte nicht geteilt werden! In dieser Hinsicht ist der aktuelle Begriff der Unionsbürgerschaft, der 1992 durch den Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, normativ unvollständig geblieben. Die europäischen Bürger teilen sich die Roaming-Gebühren, aber nicht das Wahlsystem. Sie können sich an dasselbe Konsulat wenden, zum Beispiel in Kinshasa, aber sie haben nicht dasselbe Steuersystem. Sie können in verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten Arbeit annehmen, aber sie erhalten nicht dasselbe Arbeitslosengeld, Kindergeld oder Rentenleistungen. Kurz gesagt, es gibt eine permanente

Segregation aufgrund der Nationalität. Dies muss nach der Pandemie ein Schwerpunkt für Europa werden.

Formal bietet die EU „vier Freiheiten“: den freien Verkehr von Personen, Waren, Kapital und Dienstleistungen. Und doch hat die EU bis jetzt eine hybride Rechtsgemeinschaft. Wenn Europa nach der Pandemie einen Neustart anstrebt, muss das europäische Recht vom „Hybriden“ buchstäblich auf den Boden der Tatsachen zurückkehren, wo die Bürger (oder die „politischen Subjekte“ der europäischen Einheit) leben: Die rechtliche Gleichheit muss sie alle in allen Aspekten ihres Lebens erfassen. Die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Gleichheit aller europäischen Bürger würde bedeuten, den europäischen Binnenmarkt und die Währung in eine gemeinsame europäische Demokratie einzubetten, denn eine Währungsunion *ist bereits* ein Gesellschaftsvertrag, wie Jean-Jacques Rousseau es formulierte. Das wäre ein Quantensprung von einem Binnenmarkt und einem Währungsprojekt hin zu einer echten europäischen politischen Einheit.

Die gleichen europäischen Rechte und Vorschriften innerhalb des EU-Rechtsrahmens gelten für Waren im Rechtsrahmen des Binnenmarktes, für Kapital im Rahmen der Euro-Regierung oder für Arbeit/Dienstleistungen, d. h. für den „Wirtschaftsfaktor“ der europäischen Bürger, die in ihrer rechtlichen Integrität noch nicht als gleichwertig betrachtet werden. Alle drei Bereiche - Waren, Kapital und Arbeit/Dienstleistungen - profitieren von der rechtlichen Gleichstellung in ganz Europa. Nur europäische Bürger werden rechtlich diskriminiert. Ölkannen und Glühbirnen sind nach europäischem Recht in der gesamten EU „gleich“; Bürgerinnen und Bürger sind es nicht.

Eine andere Frage ist, ob die Unionsbürgerschaft einen dauerhaften Status hat. Eine Rechtssache (C-252/29), die dem Europäischen Gerichtshof im August 2020 vorgelegt wird, wird darüber entscheiden müssen, ob britische Bürger nach dem Brexit ihre europäische Staatsbürgerschaft verlieren. Der Maastrichter Vertrag ist eine „Union der Staaten“ und eine „Union der Bürger“. Die Unionsbürgerschaft wurde von der EU als individuelles Recht gewährt. Es stellt sich die Frage, ob das „Staatsgebilde“ Vereinigtes Königreich diese individuellen Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger

- darunter auch der Briten - aufheben kann, nur weil es gemäß Artikel 50 aus der EU austritt. Wenn der Europäische Gerichtshof entscheidet, dass die Unionsbürgerschaft einen *dauerhaften Status* hat - unabhängig von der Staatszugehörigkeit dieser Bürger - könnte dies ein politisches Einfallstor für die Verlagerung der Souveränität in Europa werden: von den Staaten zu den Bürgern.

UTOPIE IST ETWAS, DAS WIR SCHAFFEN

Bürger, die sich in einer politischen Körperschaft auf der Grundlage gleicher Rechte (*ius aequum*) zusammenschließen, gründen eine Republik. Wenn die europäischen Bürger dem Grundsatz der politischen Gleichheit zustimmen würden, hätten sie *de facto* eine europäische Republik gegründet. Dies wäre ein Paradigmenwechsel von den Vereinigten Staaten von Europa, die auf der *Integration* der Nationalstaaten beruhen, hin zu einer Europäischen Republik, die auf der Souveränität der europäischen Bürgerinnen und Bürger beruht - Bürgerinnen und Bürger, die zu den Hauptakteuren des europäischen Fortschritts werden würden. Die #CTOE-Allianz (www.CitizensTakeOver.eu) - eine Gruppe europäischer Bürger in Form einer Bürgerversammlung - trifft sich bereits jeden Mittwoch zu zweistündigen Zoom-Sitzungen mit dem Ziel, eine europäische Verfassung zu erarbeiten. Vielleicht ist dies ein erster Hinweis auf eine solche Entwicklung.

Die EU von heute ist nicht stabil. Ohne einen entschlossenen Schritt nach vorne wird sie nicht nachhaltig sein. Perspektivisch müssen die Bürger in der europäischen Demokratie souverän und vor dem Gesetz gleich sein, das Europäische Parlament muss Entscheidungen treffen und es muss eine Gewaltenteilung geben. Dies käme der „Großen Reformation“ Europas gleich! Um diesen radikalen Neuanfang für Europa zu erreichen, müssen wir uns einfach daran erinnern, was Jean Monnet immer gesagt hat: „*nous ne coalisons pas des états, mais nous unisons des hommes*“ („Wir bringen nicht Staaten zusammen, sondern wir vereinen Menschen „).

Neue Horizonte für eine politische Union

Von Jo Leinen

Die EU kann als ein großer gemeinsamer Markt und eine Währungsunion charakterisiert werden, mit entsprechenden Politiken rund um diese Kernprojekte. Die Identifikation mit der EU ist in der Industrie und im Handel hoch, bei den Bürgern und in der Zivilgesellschaft in den 27 Mitgliedstaaten jedoch recht gering.

Die politische Union erfordert ein viel höheres Maß an Akzeptanz - sie braucht die Eigenverantwortung der Bürger, sowohl direkt als auch indirekt. Die Bürger müssen im Mittelpunkt der Entscheidungsfindung stehen, und die Politik sollte sich an den Interessen der Bürger orientieren. Die Konferenz zur Zukunft Europas ist eine hervorragende Gelegenheit, auf diese Ziele einzugehen.

Die Idee eines vereinten Europas war immer mehr als nur ein Wirtschafts- und Finanzprojekt. Die Vision ist viel tiefgreifender: eine auf Grundwerten basierende Union, in der Menschen ohne Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres religiösen Hintergrunds leben, arbeiten und einander begegnen können.

Eine Europäische Republik wäre der beste Weg, um die Wünsche und Erwartungen von Millionen von Menschen zum Ausdruck zu bringen, wenn man die jahrzehntelange europäische Integration seit den frühen 1950er Jahren berücksichtigt.

Die Demokratie wäre das Herzstück dieser europäischen Republik. Der Souverän sind die Bürger der EU. Politische Macht ergibt sich aus den verschiedenen Ebenen der Beteiligung der Bürger.

ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG

Die EU sollte zu einer vollwertigen parlamentarischen Demokratie weiterentwickelt werden. Als Kammer der Bürgerinnen und

Bürger muss das Europäische Parlament mit allen notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden, um seine Rolle als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger der EU wahrnehmen zu können. Das heißt:

- das Recht auf Gesetzgebung, das Mitentscheidungsverfahren als Regelfall (d. h. die gleichberechtigte legislative Entscheidungsfindung durch das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union);
- das Initiativrecht (d. h. das Recht des Europäischen Parlaments, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten);
- das Recht auf Untersuchung;
- Haushaltsrechte, mit Mitentscheidung über die Einnahmen (Eigenmittel) wie über die Ausgaben;
- Und das Recht, die EU-Exekutive zu wählen und zu kontrollieren (durch die Wahl des Kommissionspräsidenten und des Kollegiums der Kommissare).

REFORM DER EU-EXEKUTIVE

Der EU-Exekutive mangelt ihr an Transparenz. Sie muss reformiert werden.

Die EU sollte einen (doppelköpfigen) Präsidenten haben, indem der Präsident der Europäischen Kommission und der Präsident des Europäischen Rates zusammengelegt werden. Der Ministerrat sollte in eine Staatenkammer (d. h. eine zweite Kammer) umgewandelt werden. Und das System der rotierenden Präsidentschaft sollte abgeschafft werden.

DEMOKRATISCHE INFRASTRUKTUR

Um diese politische Union (die Europäische Republik) zu erreichen, brauchen wir eine demokratische Infrastruktur.

Die europäischen politischen Parteien müssen in die Lage versetzt werden, ihre Rollen und Funktionen in der parlamentarischen Demokratie wahrzunehmen. Sie müssen integraler Bestandteil der Europawahlen sein, indem sie europäische Listen organisieren, an

deren Spitze ein Spitzenkandidat steht, der für das Amt des Kommissionspräsidenten kandidiert.

Nationale, regionale und lokale Parlamentarier müssen eine Plattform erhalten, um an der Gestaltung der EU-Agenda mitzuwirken, und die dafür erforderlichen Mechanismen.

Es sollten mehr Möglichkeiten für die Bürger und die Zivilgesellschaft geschaffen werden, sich an der politischen Entscheidungsfindung der EU zu beteiligen und diese zu beeinflussen. Neben dem strukturierten Dialog mit der Kommission und der Europäischen Bürgerinitiative brauchen wir weitere Ideen für eine bessere Kommunikation und Beteiligung in EU-Angelegenheiten. Die digitale Revolution bringt neue Möglichkeiten für neuartige mehrsprachige und transnationale Konsultations- und Beratungskonzepte sowie für die Abgabe von Empfehlungen mit sich.

Sozialpartner, Städte, Jugendräte und andere zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse sollten sich stärker engagieren und das Potenzial aktivieren, das sie haben, um zur Entwicklung der EU beizutragen.

Die Medien sind von entscheidender Bedeutung für eine transnationale Demokratie. Fehlinformationen, Fake News und Hassreden sind gefährlich für das erfolgreiche Funktionieren demokratischer Institutionen. Ein europäischer Medienpakt und Aktionsplan ist notwendig.

Die Frage, „wie“ die politische Union als Demokratie funktioniert, ist wichtig. „Was“ die EU erreichen soll und „was“ der Zweck dieser besonderen europäischen Union sein wird, sind ebenfalls existenzielle Fragen.

SOVERÄNITÄT UND STRATEGISCHE AUTONOMIE

In einer Welt, die voller Herausforderungen, Krisen, Konflikte und Machtspiele ist, muss die EU die Werte und Interessen unseres Kontinents schützen. Als politische Union muss die EU nach Souveränität und strategischer Autonomie streben.

Die Währungssouveränität sollte mit dem Euro verwirklicht werden. Die Souveränität über Daten, insbesondere Big Data, muss organisiert und erreicht werden. Die Steuerhoheit - der Kampf gegen

Steuerbetrug, Steuervermeidung und Steueroasen - ist von entscheidender Bedeutung. Die EU muss eine strategische Autonomie bei den Grundbedürfnissen anstreben: Lebensmittel, Energie, Gesundheit. Und die Souveränität in Sicherheitsfragen, sowohl in internen als auch in externen Fragen, ist unabdingbar.

DIE EUROPÄISCHE REPUBLIK

Die Europäische Republik ist mehr als ein gemeinsamer Markt und eine gemeinsame Währung. Sie hat ein soziales, nachhaltiges und innovatives Profil. Die EU sollte sein:

- ...das Modell für eine nachhaltige Gesellschaft (d. h. eine kohlenstoffneutrale Gesellschaft mit Kreislaufwirtschaft und reicher biologischer Vielfalt), die die 2030-Agenda der UN erfüllt.
- ...eine Gesundheitsunion. Sie muss über alle Instrumente verfügen, die sie benötigt, um ihre Bürger vor Krankheiten und Pandemien zu schützen, mit einer europäischen Gesundheitskarte, die eine diskriminierungsfreie Behandlung in allen 27 Mitgliedstaaten ermöglicht.
- ...eine Sozialunion mit sozialen Rechten, ohne Diskriminierung und mit fairen Übergangsmechanismen, und sie muss Armut und Ausgrenzung bekämpfen.
- ...ein Partner für fairen Handel, der die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards beim Austausch von Waren und Dienstleistungen mit anderen Ländern fordert.
- ...eine Wertegemeinschaft, die Demokratie und Menschenrechte gegen autoritäre Regime und Verhaltensweisen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Blocks verteidigt.
- ...ein wichtiger Akteur, wenn es um die Förderung des Multilateralismus, die Lösung von Konflikten und die Friedenssicherung geht, und sie sollte auch die Sicherheit ihrer eigenen Bevölkerung organisieren.

Die Beratungen auf der Konferenz zur Zukunft Europas müssen zu einem nächsten großen Schritt für die EU führen, der auf

Bürgerbeteiligung, demokratischer Entscheidungsfindung und der Fähigkeit, öffentliche Güter für die Bürger bereitzustellen, beruht.

Die Europäische Republik wird ein guter Ort zum Leben sein, und sie wird ein guter Partner für andere in der Welt sein.

Abschluss

Eine europäische Legende

Von Maria João Rodrigues

Wir Europäer haben das Beste und das Schlimmste der Menschheit erfunden.

- Philosophie und Wissenschaft, aber auch ausgeklügelte Kriegspläne.
- Gedanken- und Redefreiheit, aber auch totalitäre Doktrinen.
- Freiheit der Initiative und größere Marktchancen, aber auch Ausbeutung im großen Stil.
- Allgemeine Bildung, aber auch erlesene aristokratische Privilegien.
- Wohlfahrtssysteme, aber auch verfestigte Kinderarmut.
- Demokratie, aber auch totalitäre Regime.
- Menschenrechte, aber auch den Holocaust.
- Die Emanzipation der Frauen, aber auch eine ausgeklügelte Diskriminierung.
- Die Verbindung der Welt über Kontinente hinweg, aber auch die Organisation dauerhafter kolonialer Regime.

Im vergangenen Jahrhundert haben wir zwei Weltkriege ausgelöst. Nachdem wir den Abgrund gesehen haben, den diese Kriege geschaffen haben, haben wir beschlossen, das Blatt für immer zu wenden, indem wir uns verpflichten, etwas Einzigartiges in der Weltgeschichte aufzubauen: einen Kontinent, der durch eine Architektur mit mehreren Ebenen regiert wird, die auf lokaler Ebene beginnt und auf supranationaler Ebene endet, mit einem starken Engagement für das globale multilaterale System.

Nach der Untersuchung der industriellen und militärischen Zusammenarbeit, wie sie in den USA praktiziert wird, kamen wir zu dem Schluss, dass wir mit der Zusammenarbeit auf dem Markt

beginnen sollten, um die europäische Einheit zu schaffen. Damit dies funktioniert, haben wir einen gemeinsamen Markt mit Instrumenten für den sozialen Zusammenhalt und die supranationale Entscheidungsfindung gekoppelt: eine Europäische Kommission mit Initiativrecht, die gegenüber einem Rat und einem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig ist.

Angesichts einer globalisierten Welt wurde unser Weg zur Aktualisierung der demokratischen Souveränität fortgesetzt. Aufbauend auf dem Binnenmarkt haben wir sowohl eine gemeinsame Währung als auch eine politische Union mit Rechtspersönlichkeit und Staatsbürgerschaft geschaffen: die Europäische Union. Um die Jahrhundertwende hatten wir eine langfristige Entwicklungsstrategie festgelegt, um in der globalen Wirtschaft wettbewerbsfähig zu sein - nicht durch Abstriche bei unseren sozialen Standards, sondern durch Investitionen in Wissen, Kultur, Bildung, Forschung und Innovation.

Diese Investitionen wurden dann durch eine Finanzkrise, die in eine Krise der Eurozone überging, brutal beschnitten, wobei die Schwächen der bestehenden EU-Architektur deutlich wurden. In vielen europäischen Ländern ist der schreckliche Preis dafür eine verlorene Generation.

Das Dreigestirn der Werte, das die Französische Revolution für uns erfunden hat, muss nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene umgesetzt werden. Wenn die EU überleben will, kann es Gleichheit in einer freien Welt nur geben, wenn sie durch einen stärkeren Geist der Solidarität gestützt wird. Gleichheit bei den Rechten der europäischen Bürgerinnen und Bürger kann es nur geben, wenn der freie und offene europäische Markt durch stärkere Instrumente der europäischen Solidarität untermauert wird, um in die Zukunft aller zu investieren - und wenn diese Investitionen auch von allen fair finanziert werden.

Der systemische Engpass im Aufbau der EU wurde erst durch die Tragödie der Covid-19-Pandemie überwunden. Doch bis dahin hatte die EU bereits mehr als ein Jahrzehnt verloren. Sie war veraltet, wenn es darum ging, die digitale Revolution zu gestalten und zu nutzen.

Wir Europäer, die Erfinder des World Wide Web, haben an Boden verloren, während die Geräte, die die Menschen in die Lage versetzen,

es zu nutzen - Smartphones, Laptops, intelligente Gegenstände und Apps - größtenteils anderswo erfunden wurden, vor allem in den USA. So konnten große amerikanische Plattformen entstehen, die die Daten der Menschen verkaufen, um in die Technologien der Zukunft zu investieren. In dieser neuen Phase des Internets der Dinge verliert Europa nun noch mehr an Boden. Big Data wird eingesetzt, um Lieferketten, Arbeitsplätze und die internationale Arbeitsteilung zu revolutionieren und den Wohlstand in allen Sektoren durch den Einsatz von Algorithmen zu verändern, die nicht von Europäern oder nach europäischen Werten definiert werden.

Dennoch tragen wir Europäer immer noch drei wichtige Fackeln: die der Ökologie, des Wohlstands und der Demokratie. Aber wir müssen sie für die Zukunft neu erfinden, indem wir die aktuelle digitale Revolution gestalten. Wir können jedoch nur erfolgreich sein, wenn wir in der Lage sind, Maßnahmen auf europäischer Ebene zu koordinieren und zu entwickeln. Das strategische Rohmaterial dafür ist Big Data, und das Mindestmaß an Größe ist kontinental, wenngleich das Niveau der internationalen Zusammenarbeit noch besser wäre.

Das Sprungbrett für Europa, um die digitale Revolution zu gestalten, ist der universelle Zugang zu neuen sozialen Rechten in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Umweltqualität und demokratische Entscheidungsfindung, wodurch die EU-Bürgerschaft auf eine neue Ebene gehoben wird.

Wir müssen unsere Schwächen kritisch sehen und ehrgeizig überlegen, wie wir sie überwinden können, aber wir sollten hoffnungsvoll und zuversichtlich bleiben. Die Lebenschancen künftiger Generationen müssen unser Kompass sein. Unsere europäische Erfahrung kann auch als Inspiration für die Art von Lösungen dienen, die wir mit unseren Partnern auf globaler Ebene erarbeiten müssen. Die digitale Revolution voranzutreiben, um die Ziele der nachhaltigen Entwicklung und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, ist eines dieser Ziele.

Die Steuerung der Zukunft Europas und die Steuerung der Zukunft der Welt werden eng miteinander verwoben sein.

Danksagung

Ich möchte den Mitgliedern der FEPS Expert Group on the Future of Europe* und dem gesamten FEPS-Team meinen Dank aussprechen sowie den Vertretern der EU-Institutionen und den eingeladenen Experten, die uns auf dieser Reise begleitet haben: Alicia Homs, Allan Larsson, Alvaro Oleart, Andras Inotai, Ania Skrzypek, Anke Hassel, Björn Hacker, Britta Thomsen, Daniela Schwarzer, David Rinaldi, Diego Lopez Garrido, Domenec Ruiz Devesa, Enrique Baron Crespo, Fabien Dell, Francesco Cerasani, Francesco Corti, Francesco Lanzone, Francisco Aldecoa, Gabriele Bischoff, Gerda Falkner, Gerhard Stahl, Gesine Schwan, Giorgio Clarotti, Giovanni Grevi, Guillaume Klossa, Halliki Kreinin, Henning Meyer, Irene Wennemo, Jacqueline O'Reilly, Jan Zielonka, Jan-Erik Støstad, Jean-François Lebrun, Jean-Paul Buffat, Jo Leinen, Johanna Lutz, László Andor, Liva Vikman, Lora Lyubenova, Lukas Hochscheidt, Macro Schwarz, Manuel Muniz, Marek Belka, Margarida Marques, Mario Telò, Maurizio Ferrera, Mercedes Bresso, Michael Landesmann, Nicoletta Pirozzi, Olivier Costa, Paolo Guerrieri, Peter Bofinger, Philippa Sigl-Glockner, Pier Carlo Padoan, Pier Virgilio Dastoli, Ronja Kempin, Saïd El Khadraoui, Sergio Fabbrini, Stefan Collignon, Stine Quorning, Tanja Böverzel, Ulrike Guerot, Uwe Optenhögel, Vassilis Ntousas, Vivien Schmidt and Vytenis Andriukaitis. Das ausgewogene Verhältnis zwischen Frauen und Männern und zwischen den verschiedenen Generationen hat zweifellos für eine gute Chemie gesorgt.

Mein Dank gilt Nicky Robinson, die an der Übersetzung von zwei Kapiteln mitgewirkt und das Korrekturlesen der Beiträge übernommen hat. Mein Dank gilt auch dem Team von London Publishing Partnership, insbesondere Sam Clark und Richard Baggaley, die dieses Buch redigiert und hervorragende Arbeit geleistet haben. Für diese deutsche Version danke ich Karl Supierz und seinem Team, sowie Olaf Bruns und Andreas Dimmelmeier für das Korrekturlesen. Mein besonderer Dank gilt schließlich François Balate, einer jungen europäischen Führungspersönlichkeit, die jetzt das Büro der FEPS-Präsidentin leitet. In dieser Funktion organisierte und leitete er zusammen mit mir das FEPS-Projekt zur Zukunft Europas. Dieses Buch ist das erste öffentliche Ergebnis dieses Projekts.

*Maria João Rodrigues
Präsidentin der FEPS*

* Die in diesem Buch geäußerten Ansichten spiegeln nicht notwendigerweise die der Mitglieder der Expertengruppe wider.

Glossar

| | |
|---------------|---|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| ASGS | Jährliche Strategien für nachhaltiges Wachstum (Instrumente der EU) |
| BATX | Baidu, Alibaba, Tencent und Xiaomi |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| BSE | Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn) |
| CAI | Umfassendes Investitionsabkommen (Vorschlag für ein Handelsabkommen zwischen China und der EU) |
| CARD | Coordinated Annual Review on Defence Mechanism of the EU |
| CBAM | Mechanismus zur Anpassung der Kohlenstoffgrenzwerte |
| CoFoE | Konferenz zur Zukunft Europas |
| COP | Vertragsstaatenkonferenz (bezieht sich normalerweise auf die UN Klimakonferenz) |
| DSGVO | Datenschutz-Grundverordnung der EU |
| EAWU | Eurasische Wirtschaftsunion |
| ECDC | Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten |
| ECEC | Frühkindliche Bildung und Betreuung |
| ECOFIN | Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Treffen der für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten) |
| EGF | Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung |
| EHU | Europäische Gesundheitsunion |
| EHS | Emissionshandelssystem |
| EMA | Europäische Arzneimittelagentur |
| EP | Europäisches Parlament |
| ESSR | Europäische Säule der sozialen Rechte |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| ESM | Europäischer Stabilitätsmechanismus |
| EU | Europäische Union |
| EUBS | Europäische Arbeitslosenunterstützung |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EZ | Länder der Eurozone, die den EURO als Hauptwährung verwenden |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FEAD | Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen Fonds der EU |
| FEPS | Foundation for European Progressive Studies (Stiftung für Europäische Progressive Studien) |
| FTT | Finanztransaktionssteuer |
| GAFAM | Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft |
| GD | Generaldirektion |
| GSVP | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU |
| G7 | Gruppe der 7 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, , USA plus EU) |

| | |
|----------------|---|
| G20 | Gruppe der 20 größten Volkswirtschaften der Welt (19 Länder plus EU) |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| IoT | Internet of Things (Internet der Dinge) |
| IT | Informationstechnologie |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KI | Künstliche Intelligenz |
| KSZE | Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| MdEP | Mitglied des Europäischen Parlaments |
| MFR | Mehrjähriger Finanzrahmen (der langfristige Haushalt der EU) |
| MINT | Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik |
| MMT | Modern Monetary Theory (Moderne Geldtheorie) |
| MOE | Mittel- und Osteuropa |
| MPPC | Militärische Planungs- und Durchführungskapazität |
| MwSt | Mehrwertsteuer |
| NATO | Nordatlantische Vertragsorganisation |
| NGEU | NextGenerationEU (der Konjunkturplan der EU als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie) |
| NRO | Nichtregierungsorganisation |
| NRRP | National Recovery and Resilience Plans (nationale Aufbau- und Resilienzpläne) |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| PEPP | Pandemic Emergency Purchasing Programme (Instrument der EU) |
| PES | Partei der Europäischen Sozialisten |
| PESCO | Permanente Strukturierte Zusammenarbeit (Mechanismus der EU) |
| PHS | Persönliche und haushaltsbezogene Dienstleistungen |
| RCEP | Regional Comprehensive Economic Partnership (Freihandelsabkommen zwischen den asiatisch-pazifischen Staaten Australien, Brunei, Kambodscha, China, Indonesien, Japan, Laos, Malaysia, Myanmar, Neuseeland, den Philippinen, Singapur, Südkorea, Thailand und Vietnam) |
| REACH | Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien (Verordnung der EU) |
| RRP | Recovery and Resilience Plans (Aufbau- und Resilienzpläne) |
| S&D | Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament |
| SDG | UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung |
| SIWS | Soziale Investitionen in den Wohlfahrtsstaat |
| SURE | Unterstützung zur Minderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in Notfällen (Instrument der EU) |
| TTIP | Transatlantisches Freihandelsabkommen (abgelehntes Abkommen zwischen den USA und der EU) |
| UN | Vereinte Nationen |
| WHO | Weltgesundheitsorganisation |
| WTO | Welthandelsorganisation |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |
| YEI | Jugendbeschäftigungsinitiative (Instrument der EU) |

Über die Herausgeberin und die Autoren

ÜBER DIE HERAUSGEBERIN



Maria João Rodrigues, ehemalige portugiesische Arbeitsministerin unter Premierminister Antonio Guterres, ist eine europäische Politikerin mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen europäischen Institutionen: EU-Ratspräsidentschaften, dem Rat, dem Europäischem Rat, der Europäischen Kommission, und in jüngster Zeit im Europäischen Parlament, wo sie als Vizepräsidentin der S&D-Fraktion, der zweitwichtigsten Fraktion des Europäischen Parlaments, für die allgemeine Koordination und Zusammenarbeit mit anderen EU-Institutionen zuständig war.

Sie hat bei mehreren wichtigen europäischen Initiativen eine relevante Rolle gespielt: dem Vertrag von Lissabon, der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020 (der EU-Agenda für Wachstum und Beschäftigung), der Reform der Eurozone, der Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern der EU, der Entwicklung des Fahrplans für die Zukunft der EU und in jüngster Zeit der Europäischen Säule sozialer Rechte.

Derzeit ist sie Präsidentin der Foundation for European Progressive Studies, einer europäischen politischen Stiftung mit Sitz in Brüssel, die aus dem EU-Haushalt finanziert wird und das Ziel verfolgt, die politische Entscheidungsfindung und die Debatte in der EU zu unterstützen. Sie hat UN-Beobachterstatus und verfügt über ein Netz von Partnern in ganz Europa und der Welt.

In ihrer akademischen Laufbahn war sie Professorin für europäische Wirtschaftspolitik am Institut für Europa Studien der Université Libre de Bruxelles und am Institut der Universität Lissabon. Sie war auch Vorsitzende des Beirats der Europäischen Kommission für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Sie ist die Autorin von mehr als 100 Veröffentlichungen.

ÜBER DIE AUTOREN



László Andor ist der Generalsekretär der FEPS. Von 2010 bis 2014 war er EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration und davor Mitglied des EBRD-Direktoriums in London. Er war Dozent an der Hertie School (Berlin) und der ULB (Brüssel), Sciences Po (Paris) und der Corvinus University (Budapest). Im Jahr 2014 wurde er mit dem Orden der Ehrenlegion ausgezeichnet.



Vytenis Povilas Andriukaitis war von 2014 bis 2019 EU-Kommissar für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Er war mehr als zwanzig Jahre lang praktizierender Chirurg. Er ist Mitverfasser der Verfassung der Republik Litauen und wurde sechsmal als Abgeordneter der Republik Litauen gewählt. Er leitete die litauische Delegation im Konvent über die Zukunft Europas. Von 2012 bis 2014 war er Minister für Gesundheit der Republik Litauen.



François Balate ist der Leiter des Büros der Präsidentin der FEPS. Zuvor war er Direktor für Politik und Interessenvertretung beim Europäischen Jugendforum. Er absolvierte das Europakolleg in Brügge und die Université Libre de Bruxelles.



Peter Bofinger ist Professor für internationale und monetäre Ökonomie an der Universität Würzburg. Von 2004 bis 2019 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, einem unabhängigen Beratungsgremium der Bundesregierung. Zuvor war er Vizepräsident der Universität von Würzburg und Wirtschaftswissenschaftler bei der Deutschen Bundesbank. Er ist Research Fellow am Center for Economic

Policy Research in London und Mitglied der “Commission on Global Economic Transformation” des Institute for New Economic Thinking. Er forscht auf dem Gebiet der Geldtheorie und -politik mit Schwerpunkt auf der Digitalisierung des Geldes und den Auswirkungen alternativer Modelle für den Finanzbereich (reale Modelle versus monetäre Modelle) auf die Analyse von Zinssätzen und internationalen Kapitalströmen.



Tanja A. Börzel ist Professorin für Politikwissenschaft und hat den Lehrstuhl für Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin inne. Sie ist die Leiterin des Exzellenzclusters „Contestations of the Liberal Script“ neben Michael Zürn.



Mercedes Bresso ist eine italienische Wirtschaftswissenschaftlerin, die als Professorin für Wirtschaft und Umweltökonomie am Polytechnikum und an der Universität von Turin tätig war. Von 1995 bis 2004 war sie Präsidentin der Provinz Turin und von 2005 bis 2010 Präsidentin der Region Piemonte. Sie war Präsidentin des Ausschusses der Regionen von 2010 bis 2012 und der UEF (Union der Europäischen Föderalisten). Als Europaabgeordnete in den Jahren 2004-5 und 2014-19 arbeitete sie zusammen mit Elmar Brok als Berichterstatterin zum Bericht „Über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“. Sie ist Autorin zahlreicher Artikel und Bücher, hauptsächlich zum Thema Umweltökonomie: „Pensiero economico e ambiente“ (Loescher), „Per una economia ecologica“ (NIS), „Travail, espace, pouvoir“ (mit Claude Raffestin; *L'Age d' homme*), „Per un'Europa forte e sovrana“ (S&D-Fraktion) und „I duecentocinquanta stadi di Eratostene al tempo del virus“ (mit Claude Raffestin; *Mimesis*). Außerdem hat sie zwei Bücher über die Fanta-Ökologie und zahlreiche Krimis veröffentlicht.



Stefan Collignon ist ordentlicher Professor für politische Ökonomie an der Sant'Anna School of Advanced Studies in Pisa und Gastprofessor am European Institute und an der London School of Economics, wo er von 2001 bis 2005 lehrte. Zwischen 2005 und 2007 war er Gastprofessor an der Harvard University. Basierend auf seiner Erfahrung als stellvertretender Generaldirektor im deutschen Finanzministerium konzentriert sich seine akademische Forschung auf die Entwicklung eines republikanischen Paradigmas für die europäische Integration, um die Steuerung in Europa zu verbessern. Er ist Präsident der Association France-Birmanie, die sich für die Menschenrechte in Myanmar einsetzt.



Olivier Costa ist Forschungsprofessor für Politikwissenschaft am CNRS (Centre national de la recherche scientifique) im Rahmen des Forschungszentrums CEVIPOF der Sciences Po (Paris). Er ist außerdem Direktor der Abteilung für Europäische Politik- und Governance-Studien des College of Europe (Brügge). Er ist geschäftsführender Herausgeber des *Journal of European Integration*.



Emma Dowling ist Soziologin und politische Ökonomin an der Universität Wien, wo sie Assistenzprofessorin für Soziologie des sozialen Wandels ist. Zuvor hatte sie Lehr- und Forschungstätigkeiten an Einrichtungen in Deutschland und im Vereinigten Königreich inne. Sie hat zahlreiche Publikationen zu Themen wie feministische politische Ökonomie, globale Gerechtigkeit, Finanzialisierung und Gesellschaft sowie die Rolle von Emotionen am Arbeitsplatz veröffentlicht. Sie ist die Autorin von *The Care Crisis: What Caused It and How Can We End It?* (London/New York: Verso, 2021).



Saïd El Khadraoui ist Brüssel-Repräsentant und Experte bei der Europäischen Umweltagentur. Zuvor war er Sonderberater der FEPS für den Europäischen Green Deal. Er ist ehemaliger Europaabgeordneter und war zuvor Nachhaltigkeitsberater beim Europäischen Zentrum für politische Strategie, dem internen Think Tank der Europäischen Kommission. Derzeit ist er auch Fellow am KULeuven Public Governance Institute.



Gerda Falkner leitet das Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Fakultät für Politikwissenschaft der Universität Wien. Ihre Veröffentlichungen befassen sich mit verschiedenen EU-Politiken und deren Umsetzung. Zuletzt hat sie ein Team aufgebaut, das sich mit der Rolle der EU in der digitalen Revolution und dem Schutz der Demokratie befasst.



Georg Fischer ist Senior Research Associate am Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche. Sein derzeitiger Forschungsschwerpunkt ist die soziale Konvergenz in Europa. Von 1996 bis 2017 war er bei der Europäischen Kommission tätig, zuletzt als Direktor für soziale Angelegenheiten in der GDEMPL. Davor arbeitete er für die OECD und war im Kabinett des Finanzministers und im Arbeitsministerium in Österreich tätig. Er war Stipendiat am WZB in Berlin, am ECF in Tel Aviv, am Macmillan Center der Universität Yale und am Upjohn Institute for Employment Research in Michigan.



Diego Lopez Garrido ist Wirtschaftswissenschaftler und hat einen Lehrstuhl für Verfassungsrecht an der Universität Castilla-La Mancha. Er wurde für sechs Legislaturperioden zum Abgeordneten des spanischen Parlament gewählt und war von 2002 bis 2003 Mitglied

des Konvents zur Ausarbeitung der Europäischen Verfassung, der das spanische Parlament vertrat. Er ist ein Spezialist für Menschenrechte und Autor zahlreicher Bücher über Politik und europäisches Gemeinschaftsrecht. Zu seinen weiteren institutionellen Ämtern gehören die des Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung der NATO (2015), des Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten (2008-2011) und des Koordinators der spanischen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union (2010).



Hedwig Giusto ist die leitende politische Beraterin der FEPS und Chefredakteurin von *The Progressive Post*, der Zeitschrift der FEPS. Sie promovierte in Geschichte der internationalen Beziehungen an der Universität Florenz und erwarb einen MSc in Geschichte der internationalen Beziehungen an der London School of Economics.



Giovanni Grevi lehrt europäische Außenpolitik und internationale Beziehungen am Europakolleg in Brügge, an der Sciences Po in Paris (PSIA) und an der Brussels School of Governance. Er ist außerdem Senior Associate Fellow am European Policy Centre (EPC), wo er zuvor das Programm Europa in der Welt leitete, und im ISPI. Bevor er 2016 zum EPC kam, war er Direktor der Foundation for International Relations and External Dialogue (FRIDE). Von 2005 bis 2010 war er Senior Research Fellow am EU Institute for Security Studies (EUISS) und arbeitete von 1999 bis 2005 am EPC als Policy Analyst und Associate Director of Studies. Er hat innovative Projekte entwickelt und zahlreiche Veröffentlichungen zu den Themen EU-Außen- und Sicherheitspolitik, strategische Angelegenheiten, Global Governance, US-Außenpolitik, Zukunftsforschung sowie Politik und Institutionen der EU veröffentlicht. Er hat einen MSc in Europastudien von der London School of Economics and Political Science und einen Dokortitel in internationalen Beziehungen von der Université Libre de Bruxelles.



Ulrike Guérot ist Professorin für Europapolitik an der Universität Bonn und Co-Leiterin des Centre Ernst Robert Curtius (CERC) an dieser Universität sowie Gründerin des European Democracy Lab in Berlin, einer Denkfabrik, die innovative Ideen für Europa entwickelt.

Neben Forschung und Lehre an Universitäten in Europa und den USA arbeitete sie in und leitete sie mehrere europäische Forschungsinstitute und Think Tanks. Für ihre Arbeit erhielt sie zahlreiche Auszeichnungen, wie den Paul Watzlawick Ehrenring und den Salzburger Landespreis für Zukunftsforschung. Ihre zahlreichen Bücher waren in Deutschland Bestseller und wurden in ganz Europa übersetzt und veröffentlicht.



Paolo Guerrieri ist derzeit Gastprofessor an der PSIA, Sciences Po Paris und an der Business School of USD in Kalifornien. Zuvor war er Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Rom „Sapienza“. Er diente als Senator der Italienischen Republik von 2013

bis 2018. Er hat als Berater für europäische und internationale Institutionen gearbeitet und war Gastprofessor an der University of California, Berkeley, an der ULB in Belgien und an vielen anderen Institutionen. Er ist Autor oder Herausgeber von etwa sechzehn Büchern, Monographien und Sammelbänden sowie von mehr als 150 Artikeln und Buchkapiteln über die europäische Wirtschaft, die internationale politische Ökonomie, den internationalen Handel und den technologischen Wandel.



Lukas Hochscheidt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Er hat einen BA in Politik- und Sozialwissenschaften und strebt derzeit einen MA in europäischen Angelegenheiten an der Sciences Po in Paris an. Zu seinen Forschungsinteressen

gehören die politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates und die EU-Sozialpolitik.



Robin Huguenot-Noël ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Europäischen Hochschulinstitut (EUI). In seiner Dissertation befasst er sich mit dem Beschäftigungswachstum und der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates im Kontext der WWU-Integration. Er hat mehrere Berichte über den EU-Haushalt, Strukturreformen und die Sozialpolitik in der EU für die europäischen Institutionen veröffentlicht.



Guillaume Klossa war Sonderberater im Bereich KI und Digitalisierung bei der Europäischen Kommission. Außerdem war er ein Sherpa der Reflexionsgruppe zur Zukunft Europas (Europäischer Rat) und ehemaliger Direktor der Europäischen Rundfunkunion. Als europäischer Denker und Praktiker hat er am Europakolleg, an der ENA und an der Sciences Po Paris gelehrt. Er schreibt für internationale Zeitungen und ist der Gründer und emeritierte Präsident von EuropaNova und Mitpräsident von Civico Europa. Er hat auch führende Positionen in der Geschäftswelt inne.



Halliki Kreinin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Ökologische Ökonomie/Sozioökonomie der Arbeit an der WU Wien. Sie koordinierte die «Strategies for Social-Ecological Transformation» Vienna Degrowth Conference 2020 in Zusammenarbeit mit der österreichischen Arbeiterkammer und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund. Ihre Forschungsinteressen umfassen ökologische Arbeitsstudien, nachhaltige Arbeit und sozial-ökologische Transformation.



Michael A. Landesmann war von 1996 bis 2016 wissenschaftlicher Leiter des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität in Österreich. Er hat einen Dokortitel der Universität Oxford und

lehrte in der Abteilung für angewandte Wirtschaftswissenschaften der Universität Cambridge und am Jesus College, Cambridge. Seine Forschungsschwerpunkte sind internationale wirtschaftliche Integration, industrieller Strukturwandel, Arbeitsmärkte und Migration.



Jean-François Lebrun war ab 1987 bei der Europäischen Kommission tätig und hat sich hauptsächlich mit Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik beschäftigt. Seit seiner Pensionierung arbeitet er als Experte für personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen (PHS) für verschiedene internationale, europäische und nationale Organisationen. Zwischen 2014 und 2017 war er an die Generaldirektion des Schatzamtes in Paris abgeordnet, wo er eine Evaluierungsmision im Bereich der persönlichen Dienstleistungen durchführte.

Bei der Europäischen Kommission war er als Berater für den Bereich PHS zuständig. Davor war er Leiter des Referats “New Skills for New Jobs, Adaptation to Change, Corporate Social Responsibility and the European Globalization Fund”. Vor vielen Jahren war er Assistenzprofessor und Forscher an der Freien Universität Brüssel. Er hat einen Abschluss in Wirtschaftswissenschaften und einen Master in Ökonometrie.



Jo Leinen ist ehemaliger Umweltminister des Saarlandes (Deutschland). Er war Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzender der Ausschüsse AFCO und ENVI. Er ist der Ehrenpräsident der Europäischen Bewegung International. Er schloss sein Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Saarbrücken, der Universität Bonn, dem Europakolleg in Brügge und dem Institute of World Affairs in Connecticut, USA ab.



Lora Lyubenova ist Doktorandin an der Sofioter Universität „St. Kliment Ohridski“. Ihr Forschungsthema dort ist „Politische Akteure und Interessengruppen, die die Europäische Säule sozialer Rechte beeinflusst und gestaltet haben“. Sie ist Mitglied des FEPS-Netzwerks junger Akademiker.



Justin Nogarede leitet das Ressort Digital- und Industriepolitik der FEPS. Zuvor arbeitete er als politischer Referent im Generalsekretariat der Europäischen Kommission. Er begann in der Direktion für bessere Rechtsetzung und übernahm dann das Ressort Digitalpolitik in der Briefing Unit des Präsidenten und des Vizepräsidenten. Danach wurde er politischer Koordinator und arbeitete an Dossiers zur Digital- und Binnenmarktpolitik. In den letzten Jahren war er unter anderem an der Ausarbeitung der Halbzeitüberprüfung der Strategie der Europäischen Kommission für den digitalen Binnenmarkt sowie an der Entwicklung der Politik in den Bereichen Standards und standardessenzielle Patente, audiovisuelle Medien, Internet Governance, kollaborative Wirtschaft, Produkthaftung und Binnenmarkt für Waren beteiligt.



Vassilis Ntousas ist Leiter der europäischen Operationen beim Programm ‚Alliance for Securing Democracy‘ des German Marshall Fund of the United States (GMF). Zuvor war er leitender politischer Berater für internationale Beziehungen bei der FEPS in Brüssel und Academy Associate beim Chatham House in London. Seine Forschungsinteressen liegen in der europäischen Außenpolitik und dem globalen Engagement der EU.



Alvaro Oleart ist Postdoktorand am Studio Europa Maastricht an der Universität Maastricht, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Université Libre de Bruxelles und Mitglied des Jean Monnet Network ‚OpenEUDebate‘. Er ist der Autor des Buches *Framing TTIP in the European Public Spheres: Towards an Empowering Dissensus for EU Integration* (2021).



Carlota Perez ist derzeit Honorarprofessorin am IIPP, am UCL und am SPRU, University of Sussex, UK. Sie ist außerordentliche Professorin bei TalTech, Estland, und akademische Mitarbeiterin bei Anthemis UK. Sie ist die Autorin von *Technologische Revolutionen und Finanzkapital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages* und ist weltweit als Beraterin und Dozentin tätig.



David Rinaldi ist Direktor für Studien und Politik bei der FEPS, wo er für die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für die Koordinierung des politischen Einflusses der Stiftung zuständig ist. Er lehrt am ULB-Institut für Europa Studien Europäische Wirtschaftspolitik und ist Mitbegründer von ProgressiveActs. Bevor er zur FEPS kam, arbeitete er beim CEPS, dem Jacques-Delors-Institut, dem Europakolleg und dem Europarat.



Barbara Roggeveen ist Doktorandin für russische internationale Beziehungen an der Universität Oxford. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die eurasische Integration, die Beziehungen zwischen der EU und Russland sowie die euro-atlantische Sicherheit. Sie hatte Forschungspositionen beim Atlantic Council, an der Universität Amsterdam und an der OSZE-Akademie in Bischkek inne.



Vivien A. Schmidt ist Jean-Monnet-Professorin für Europäische Integration an der Pardee School der Universität Boston und Honorarprofessorin an der Universität LUISS. Ihre Forschungsschwerpunkte sind europäische politische Ökonomie und Demokratie. Vor kurzem wurde sie zum Chevalier der französischen Ehrenlegion ernannt und erhielt den Lifetime Achievement Award der European Union Studies Association.



Ania Skrzypek, PhD, ist die Direktorin für Forschung und Ausbildung der FEPS. Sie schloss ihr Studium 2009 an der Universität Warschau mit einer Dissertation zum Thema „Cooperation of the socialists and social democratic parties in uniting Europe: from Liaison Bureau to PES 1957–2007“ (2010 als Buch veröffentlicht) mit Auszeichnung ab. Bevor sie 2009 der FEPS beitrug, arbeitete sie als Nachwuchsforscherin an der Fakultät für Journalismus und Politikwissenschaften der Universität Warschau und war zweimal gewählte Generalsekretärin der Jungen Europäischen Sozialisten (ECOSY).



Mario Telò ist Professor an der ULB-Brüssel, der LUISS-Rom und Gastprofessor am Macau IEEM, der CFAU-China und der FGV-Rio. Er ist emeritierter Präsident des IEE und Mitglied der Royal Academy of Sciences. Er hat als Berater für die EU-Kommission, den Europäischen Rat und das Europäische Parlament gearbeitet. Er leitet das Forschungsprogramm „Globalization Europe Multilateralism“ und ist Herausgeber der zugehörigen Routledge-Buchreihe. Zu seinen Büchern gehören *Europe: A Civilian Power?* (2005), *La place de l'UE dans le monde du 21ième siècle* (2018) und *Towards a New Multilateralism* (2021).



Britta Thomsen war von 2004 bis 2014 dänische Europaabgeordnete. Sie hat einen MA in Geschichte, studierte an der Universität Lissabon und forscht zu europäischen Arbeitsmärkten. Sie ist Autorin des Buches *The Necessary Immigration* über die Einwanderung in Europa. Thomsen ist außerordentliche Professorin an der Copenhagen Business School und Vorstandsmitglied von ACER.

Unsere europäische Zukunft

Ein fortschrittlicher Kurs für die Welt

Die Welt steht vor vielen großen Herausforderungen: von Pandemien bis zum Klimawandel, von zunehmender Ungleichheit bis zu Fragen der Digitalisierung. In einer neuen und sich rasch verändernden globalen Landschaft muss Europa nach Lösungen für diese Probleme suchen, um seinen beeindruckenden, jahrzehntelangen Integrationsprozess fortzusetzen. Europa hat die Fähigkeit, einen fortschrittlichen Kurs in der Welt einzuschlagen.

Unsere europäische Zukunft bietet Lösungen, um unser sozioökonomisches Modell angesichts des ökologischen und digitalen Wandels zu überdenken, die Rolle Europas in der Welt neu zu definieren, um zu einem erneuerten Multilateralismus beizutragen, Investitionen in öffentliche Güter zu stärken und schließlich unseren demokratischen Vertrag neu zu erfinden. Das Buch vereint die Erkenntnisse renommierter Experten aus ganz Europa und sollte sich als praktischer Leitfaden für jeden fortschrittlichen Denker, politischen Entscheidungsträger oder Aktivistin sowie für jeden Bürger erweisen, der sich an der notwendigen demokratischen Debatte über unsere Zukunft beteiligen möchte.

Dieses Buch, herausgegeben von Maria João Rodrigues in Zusammenarbeit mit François Balate, ist ein erster Beitrag der Foundation for European Progressive Studies zur Konferenz zur Zukunft Europas und darüber hinaus.

Maria João Rodrigues ist europäische Politikerin mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen europäischen Institutionen: EU-Ratspräsidentschaften, dem Rat, dem Europäischen Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament. Sie spielte eine wichtige Rolle beim Vertrag von Lissabon, der Lissabon-Strategie, der Eurozone, der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Schnittstelle zu den externen strategischen Partnern der EU. Derzeit ist sie Präsidentin der FEPS, einer europäischen politischen Stiftung mit Sitz in Brüssel, die die Politikgestaltung und die Debatte in der EU unterstützt. Sie war Professorin für europäische Wirtschaftspolitik an mehreren Universitäten und Vorsitzende des Beirats der Europäischen Kommission für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.



François Balate ist Experte für europäische Angelegenheiten. Er arbeitet bei der FEPS und verfügt über frühere Erfahrungen in der Zivilgesellschaft auf europäischer und belgischer Ebene. Er ist Absolvent des College of Europe und der Université Libre de Bruxelles

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES

