

BLOG POST 18.10.2017

Europapolitik: Vier Fragen an Jamaika

Lucas Guttenberg, Dr. Nicole Koenig

Wissenschaftler und stellv. Forschungsleiter am Jacques Delors Institut – Berlin

Max Emanuel Mannweiler

Referent für Europapolitik und Öffentlichkeitsarbeit am Jacques Delors Institut – Berlin



Europa ist in Bewegung. Blickt man nach Paris und Brüssel, scheint die EU in eine intensive Debatte über die Neugestaltung der Union einzutreten. Einzig aus Deutschland war es bisher still. Doch nun richten sich alle Augen auf Berlin, wo inzwischen Sondierungsgespräche angelaufen sind. Aus Sicht der Autoren sollte Jamaika in den kommenden Wochen vor allem auf vier Fragen überzeugende Antworten nach Europa geben.

1 Alle warten auf Berlin

Europa ist in Bewegung. Blickt man nach Paris und Brüssel scheint die Union den Krisenmodus verlassen zu haben, und eine intensive Debatte über die Neugestaltung der Union hat eingesetzt. Jean-Claude Juncker schwärmte in seiner State of the Union vom „frischen Wind in den Segeln“ und Emmanuel Macron kannte in seiner Rede an der Sorbonne „keine Roten Linien mehr, sondern nur noch Horizonte.“

Einzig aus Deutschland war es bisher still. Doch nun richten sich alle Augen auf Berlin, wo inzwischen Sondierungsgespräche angelaufen sind. Auf dem Weg nach Jamaika stehen wichtige Weichenstellungen an – auch und insbesondere in der Europapolitik. Die potenziellen Koalitionäre aus Union, FDP und Grünen, die im Wahlkampf zum Teil sehr unterschiedliche Positionen bezogen haben, müssen jetzt kohärente Antworten auf die Vorschläge aus Brüssel und Paris finden – Antworten, die im besten Fall über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus eine Vision der neuen Koalition für Europa beschreiben.

Die Liste der Themen ist lang. Manche sind unstrittig, wie etwa die deutsche Haltung zu den Brexit-Verhandlungen. Andere, vor allem die nötige Stärkung der Währungsunion, sind deutlich kontroverser. Aus unserer Sicht sind es vor allem die folgenden vier Fragenkomplexe, auf die Jamaika in den kommenden Wochen überzeugende Antworten finden sollte.

2 Welche Zukunft für den Euro?

Nachdem die letzten zwei Koalitionen über weite Strecken im permanenten Krisenmodus operieren mussten, hat die neue Koalition Luft für einen proaktiveren Ansatz: Die Eurozone wächst stetig, es gibt eine solide Krisenarchitektur und zumindest im Bereich der Bankenunion beginnen die institutionellen Neuerungen zu greifen. Gleichzeitig sollte die derzeitige relative Stabilität nicht darüber hinwegtäuschen, dass der institutionelle Rahmen der Eurozone noch immer nicht stabil genug ist, um Europa sicher durch die nächste Krise zu führen. Paris und Brüssel haben dafür mögliche Lösungen aufgezeigt. Europa wartet nun auf eine Antwort aus Berlin vor allem auf die folgenden Fragen:

- Die **Bankenunion** ist unvollendet. Die Abhängigkeiten zwischen Banken und Staaten sind noch immer nicht vollständig beseitigt, und viele Erblasten der Krise stecken immer noch in den Büchern der Banken. Die Suche nach Lösungen stellt die neue Koalition vor die Frage, ob sie bereit ist, mit dem Einstieg in die europäische Einlagensicherung und mit einem robusten Backstop für den Abwicklungsfonds hier den letzten entscheidenden Schritt zu machen – und was sich Deutschland im Gegenzug unter der wiederholt geforderten Risikoverminderung im Bankensektor und einer Lösung zur Abtragung fauler Kredite konkret vorstellt. Der [Aufruf deutscher und französischer Ökonomen](#) könnte hier für einen Kompromiss wegweisend sein.
- Hohe Schuldenstände und eine starke strukturelle Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedsstaaten machen die Eurozone insgesamt noch immer krisenanfällig. Diese Situation lässt sich nicht nur auf falsche Entscheidungen in den Mitgliedsstaaten zurückführen, sondern auch darauf, dass der gemeinsamen Geldpolitik keinerlei fiskalpolitisches Instrument gegenübersteht, das zu mehr Konvergenz führen könnte. Hier liegen nun Vorschläge aus Paris und Brüssel zu einem **Haushalt für die Eurozone** auf dem Tisch. Für

Jamaika stellt sich die Frage, ob man sich zumindest teilweise für intelligente Lösungen öffnet, die für mehr Investitionen und weniger Volatilität in der Eurozone sorgen ohne sofort permanente Transfers zwischen Mitgliedsstaaten zu schaffen. [An technischen Vorschlägen mangelt es dabei nicht.](#)

- In der letzten Legislaturperiode hat sich immer wieder gezeigt, dass der **institutionelle Rahmen der Währungsunion** wenig geeignet ist, Fehlentwicklungen in den Mitgliedsstaaten zu vermeiden und die Eurozone als Ganzes stabiler zu machen. Der französische Präsident hat hier eine eigene Vision aufgezeigt: Ein politisch starker europäischer Finanzminister mit klarer demokratischer Legitimierung. Dem stellen Stimmen in Deutschland eine technokratische Lösung gegenüber, allen voran durch eine stärkere Rolle des ESM in der Überwachung der Mitgliedsstaaten. Hier braucht die neue Bundesregierung eine klare Haltung – braucht die Eurozone mehr Technokratie, wissend dass noch jede Institution politisch geworden ist, sobald ihr Thema politisch wurde? Oder braucht sie mehr Politik, wenn es um so sensible Themen wie die Haushalte der Mitgliedsstaaten geht? Oder liegt die Lösung gar in einer Mischung beider Ansätze?
- Zu guter Letzt sollte sich die neue Regierung darauf verständigen, wie sie es zukünftig mit **Griechenland und der Krisenarchitektur** insgesamt halten will. Vor dem Hintergrund klarer Aussagen einiger möglicher zukünftiger Koalitionäre zu einem möglichen Euro-Austritt Griechenlands, zu automatischen Schuldenschnitten und dem Auslaufen des griechischen Programmes im nächsten Sommer stellt sich die Frage, ob die neue Regierung ein klares Bekenntnis zur bisherigen Krisenarchitektur abgeben möchte oder riskieren will, dass Unsicherheit über ihre Haltung aufs Neue die Märkte verunsichert.

3 Welcher Umgang mit Migration und Flucht?

Der Umgang mit Migration und Flucht hat in den vergangenen Jahren stark polarisiert. Trotz der Schwierigkeiten sich innereuropäisch auf Reformen zu einigen, befürworteten die Deutschen weiterhin mehrheitlich eine gemeinsame europäische Migrations- und Asylpolitik. Relativ unstrittig sollten für Jamaika allgemeine Forderungen einer faireren Verteilung von Asylsuchenden in der EU sowie der besseren Kontrolle der EU-Außengrenzen sein. Kontrovers wird es jedoch bei Detailfragen – insbesondere bei der Balance zwischen Offenheit und Ordnung oder, wie es im europäischen Rahmen heißt, Solidarität und Verantwortung.

- Die Debatte über einen ‚**Richtwert**‘ oder ‚**atmenden Deckel**‘ für Flüchtlinge wird zweifelsohne ein schwieriges Kapitel der Koalitionsverhandlungen. Wie kompatibel ist ein solcher Deckel mit geltendem nationalen, europäischen und internationalen Recht und wie soll dieses ‚Atmen‘ in der Praxis ausgelegt werden? Soll Deutschland dem umstrittenen Beispiel Österreich folgen? Zu bedenken sind hierbei auch die politischen Auswirkungen auf die gesamteuropäische Solidaritätsdebatte.
- Ein weiterer Spaltpilz ist die **Externalisierung der europäischen Migrationspolitik**. Kann und soll der EU-Türkei Flüchtlingsdeal ein Vorbild für Abkommen mit anderen afrikanischen Staaten sein? Inwieweit soll die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit auf das Migrationsmanagement ausgerichtet werden? Soll die Liste sicherer Herkunftsstaaten auf die Maghreb-Staaten erweitert werden?
- Auch bei der Auslegung der deutschen Position bezüglich der aktuellen **Reform des Gemeinsamen Asylsystems** dürfte es einige kontroverse Punkte geben. Im Wahlkampf haben die Parteien sich vor allem beim Thema Aufnahmebedingungen unterschiedlich positioniert (z.B. bezüglich des Familiennachzugs bei subsidiärem Schutz, dem Zugang zum Arbeitsmarkt, Abweichungen vom Mindestlohn oder der Wohnsitzauf-

lage und Residenzpflicht). Auf europäischer Ebene stellt sich weiterhin die Frage, ob und wie die gemeinsame Rückführungspolitik gestärkt bzw. reformiert werden soll.

4 Wohin wollen wir mit der Sicherheitsunion?

Im vergangenen Jahr hat sich Deutschland in enger Partnerschaft mit Frankreich für die Errichtung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion stark gemacht. Erste Weichen wurden bereits gestellt. Die Mitgliedstaaten diskutieren derzeit intensiv über die Details einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich sowie den von der Kommission ins Leben gerufenen Europäischen Verteidigungsfonds mit Mitteln aus dem EU-Haushalt. Auf den ersten Blick erscheinen die Sicherheitsthemen für Jamaika vergleichsweise unstrittig. Der zweite Blick zeigt jedoch, dass noch einige Fragen bezüglich der Ausgestaltung der Sicherheits- und Verteidigungsunion und Deutschlands Rolle darin offen sind.

- Bis Ende 2017 wollen sich die Mitgliedstaaten auf Kriterien sowie erste Projekte im Rahmen der **Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit** einigen. Der Erfolg dieser Zusammenarbeit wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit Deutschland eine Führungsrolle einnimmt und sich an strategisch wichtigen Projekten beteiligt. Damit die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit von Beginn an den nötigen politischen Drive hat, sollten Fragen zu den langfristigen Zielen der und zum konkreten Beitrag Deutschlands Teil der Koalitionsverhandlungen sein. Bei der Frage der Ziele würde sich auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff der ‚europäischen Armee‘ anbieten.
- Die **Finanzierung** der Verteidigungsunion birgt einige strittige Fragen. Dies betrifft zum einen die Höhe des deutschen Verteidigungshaushalts: Soll das 2%-Ziel der NATO angestrebt werden oder soll der Fokus eher auf Effizienzgewinnen durch europäische Zusammenarbeit liegen? Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit der EU-Haushalt für militärische Zwecke eingesetzt werden sollte und an welcher Stelle man dafür andere Titel kürzen möchte.
- Die Handlungsfähigkeit der europäischen Sicherheitsunion, so Macron, hängt maßgeblich von der Konvergenz **strategischer Kulturen** ab. Dies stellt Jamaika vor die Frage, wie Deutschlands internationale Verantwortung, die traditionell im Spannungsfeld mit der Kultur der militärischen Zurückhaltung steht, künftig ausgelegt wird. Konkret: Unter welchen Bedingungen erachtet man den Einsatz militärischer Mittel im europäischen Rahmen als legitim und notwendig und inwiefern ist man dafür bereit, das eigene Grundprinzip der Parlamentsarmee anzupassen? Hier zeichnen sich sowohl in der bisherigen Praxis als auch in den Wahlprogrammen unterschiedliche Ansätze ab.

5 Welche Institutionen und Verträge für die EU?

Über allem schwebt die Frage, auf welchem Weg diese Projekte umgesetzt werden sollen. Die Fahrpläne, die Paris und Brüssel jeweils vorgelegt haben, führen durch sehr unterschiedliches Gelände. Juncker setzt vorwiegend auf die Gemeinschaftsmethode und die Stärkung bestehender Institutionen; Macron schlägt dagegen eine Reihe neuer, teilweise intergouvernementaler Elemente vor und bekennt sich zu einem Europa verschiedener Geschwindigkeiten. Eine Vision für Europa setzt voraus, dass die Koalitionspartner entscheiden, in welche Richtung sie gehen wollen, oder ob sie die Rolle eines Vermittlers zwischen beiden Seiten einnehmen.

- Im Kern steht die Frage nach der **Rolle von Institutionen und Mitgliedsstaaten**. Zwei Weichenstellungen stehen bereits zur Europawahl 2019 an: Soll das Spitzenkandidatenmodell fortgesetzt werden, und könnten die 73 freiwerdenden britischen Sitze durch transnationale Listen besetzt werden? Beides dürfte die demokratische Legitimation der Institutionen heben, ihr politisches Gewicht stärken und die Debatte darüber befeuern, ob Integration künftig vermehrt intergouvernemental oder supranational stattfinden sollte. Die deutsche Seite war hier je nach Politikbereich bisher zu unterschiedlichen Schlüssen gekommen: In Wirtschafts- und Währungsfragen haben vorherige Bundesregierungen häufiger auf zwischenstaatliche Lösungen zurückgegriffen, während beispielsweise in der Flüchtlingspolitik bisher die Gemeinschaftsmethode hochgehalten wurde. Welche Route wird Jamaika hier einschlagen?
- Dem schließt sich die Frage an, mit wie vielen **Geschwindigkeiten** man künftig voranschreiten möchte. Juncker forderte in seiner Rede zur Lage der Union, dass Europa nicht in Kern und Peripherie zerfallen dürfe. Viele der derzeit diskutierten Projekte setzen dagegen auf Modelle der ‚differenzierten Integration‘, etwa die erwähnte ‚Ständige Strukturierten Zusammenarbeit‘. Im Fall der möglichen Koalitionäre ist die Frage, wie viele Geschwindigkeiten die EU benötigt – und verträgt – umstritten.
- Schließlich könnte das Thema **Vertragsänderungen** auf Jamaika zukommen. In vielen der oben angesprochenen Bereiche werden Kommission und Mitgliedsstaaten ohne eine Anpassung der Verträge schnell an die Grenzen des Machbaren stoßen, etwa im Bereich der [Wirtschafts- und Währungsunion](#), wobei gerade in diesem Bereich wichtige Fortschritte auch ohne eine große EU-Vertragsänderung erzielt werden könnten, insbesondere über eine Änderung des ESM-Vertrags oder auch des Fiskalvertrags, die beide keine EU-Verträge im engeren Sinne sind. Für Angela Merkel sind Vertragsänderungen „[kein Tabu mehr](#).“ Ihre potenziellen Koalitionspartner müssen sich nun fragen, ob sie dazu in dieser Legislaturperiode bereit sind.

5 Fazit

Die Liste mit Fragen von Europa nach Jamaika ist lang und vielfältig (siehe Tabelle). Im Vordergrund stehen jene zur Vollendung der WWU: Richtungsentscheidungen sind hier ebenso notwendig wie umstritten. Beim Umgang mit Migration und Flucht kommen die Fragen derzeit weniger von Europa als von der deutschen Bevölkerung. Klar ist aber, dass die Antworten der Koalition auch die gesamteuropäische Debatte maßgeblich beeinflussen werden. Sicherheit mag auf den ersten Blick relativ unstrittig erscheinen. Man hat sich bisher aber hauptsächlich auf Begrifflichkeiten und institutionelle Rahmen geeinigt, die es noch mit Inhalt zu füllen gilt. Last but not least hat der Weißbuch-Prozess der Kommission die grundsätzliche Frage gestellt, wie es mit Europa weitergehen soll. Weniger offensichtlich als bei den Politikfeldern verbergen sich auch hier unterschiedliche Antworten, die auf einen Nenner gebracht werden müssen, sofern die Koalition geeint zum europaweiten Reflexionsprozess beitragen will.

Europapolitische Agenda für die Koalitionsgespräche

Bereich	Thema 1	Thema 2	Thema 3	Einschätzung
Wirtschafts- und Währungsunion	Vollendung der Bankenunion	Haushalt für die Eurozone / ESM	Mehr Politik vs. mehr Technokratie	Konkrete Weichenstellungen so notwendig wie umstritten
Migration	„Richtwert“ für Flüchtlinge	Externalisierung/ Türkei-Deal	Reform des gemeinsamen Asylregimes	Genereller EU-Kurs weniger kontrovers als innenpolitische Ausgestaltung
Sicherheit	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit	Finanzierung Verteidigungsunion	Auslegung strategische Kultur	Vordergründig unstrittig, aber Teufel im Detail und bei der Umsetzung
Institutionen und Verträge	Supranational vs. intergouvernemental	Verschiedene Geschwindigkeiten	Vertragsreform	Grundlegende Fragen mit verschiedenen Antworten, je nach Politikfeld

Quelle: Eigene Darstellung.