



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität  Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 93

24.10.2013

Glienicker Gruppe:

**Aufbruch in die Euro-Union: Warum ohne mehr
Integration weitere Krisen drohen**

**Towards a Euro Union: Without more Integration,
further crises are looming**

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.





Elf deutsche Ökonomen, Politologen und Juristen – die Glienicker Gruppe – entwickeln Vorschläge für ein vertieftes Europa. Eine kürzere Fassung des Textes zum „Aufbruch in die Euro-Union“ wurde am 17. Oktober 2013 als Beitrag in der ZEIT veröffentlicht, der auch den ersten Teil dieses Berliner Online-Beitrags bildet. Dem folgen die Langversion der Vorschläge auf Deutsch und anschließend auf Englisch.

*Die Glienicker Gruppe besteht aus: **Armin von Bogdandy**, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht; **Christian Calliess**, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der FU Berlin und Mitglied im Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen (SRU); **Henrik Enderlein**, Professor für Politische Ökonomie an der Hertie School of Governance in Berlin; **Marcel Fratzscher**, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Professor an der Humboldt-Universität in Berlin; **Clemens Fuest**, Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Professor an der Universität Mannheim; **Franz C. Mayer**, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik an der Uni Bielefeld; **Daniela Schwarzer**, Leiterin der Forschungsgruppe Europäische Integration bei der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); **Maximilian Steinbeis**, Betreiber der Diskursplattform »Verfassungsblog«; **Constanze Stelzenmüller**, Direktorin, Transatlantic Trends, German Marshall Fund of the United States in Berlin; **Jakob von Weizsäcker**, Leiter der Grundsatzabteilung im Thüringer Wirtschaftsministerium; **Guntram Wolff**, Direktor des wirtschaftswissenschaftlichen Think Tanks Bruegel in Brüssel.*

1. Banken regulieren

... damit ihre Kunden sich nicht mehr um ihr Ersparnis sorgen brauchen – wie in Zypern (Foto links)

2. Arbeit schaffen

... damit Jugendliche ohne Job nicht mehr auf die Straße gehen müssen – wie in Spanien (Foto rechts)



Mobil, gerecht, einig

Die Glienicker Gruppe



Jakob von Weizsäcker, Leiter der Grundsatzabteilung im Thüringer Wirtschaftsministerium, Co-Initiator der Glienicker Gruppe



Henrik Enderlein, Professor für Politische Ökonomie an der Hertie School of Governance in Berlin



Daniela Schwarzer, Leitende der Forschungsgruppe Europäische Integration bei der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik



Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Professor an der Humboldt-Universität in Berlin



Christian Callies, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der FU Berlin und Mitglied im Sachverständigenrat für Sachverfragen



Guntram Wolff, Leiter der wirtschaftswissenschaftlichen Denkfabrik Bruegel, beriet den EU-Finanzministern zur Bankenunion



Armin von Bogdandy, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht



Franz C. Mayer, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik an der Uni Bielefeld



Clemens Fuest, Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Professor an der Universität Mannheim

Krise, welche Krise? Nimmt man die Stimmung in Deutschland ernst, dann gibt es wenig Anlass, sich über Europa noch große Sorgen zu machen. Die dramatischen Wochen, als man mit dem Schlimmsten rechnen musste, liegen lange zurück. Die Finanzmärkte haben sich beruhigt. Die Konstruktionsfehler der Währungsunion scheinen entschärft, Ratpräsident Herman Van Rompuy kann vor der UN-Vollversammlung in New York unwidersprochen behaupten, die »existenzielle Bedrohung des Euro« sei »vorbei« und er ist nicht der Einzige.

Wir halten das für grundsätzlich. Es gibt keinen Anlass, sich erleichtert zurückzulehnen. Im Gegenteil, die Seelenruhe, die große Teile der deutschen Öffentlichkeit in Sachen Euro-Krise ergriffen hat, ist nicht nur grundlos: Sie ist gefährlich. Keine der Krisen, aus denen sich die Euro-Krise zusammensetzt, ist auch nur annähernd gelöst – weder die Banken- noch die Staatsschulden-, noch die Wettbewerbsfähigkeitskrise. Das Staatsschuldenproblem eskaliert weiter. Die mit faulen Krediten vollgesogenen Banken lähmen die Privatwirtschaft. In den Krisenländern wird eine ganze Generation ihrer Lebenschancen beraubt. Die Ränder des politischen Spektrums dieser Staaten radikalisieren sich. Die Bereitschaft, in der Euro-Zone gemeinsame Lösungen zu finden, sinkt rapide.

Wir – elf deutsche Ökonomen, Juristen und Politologen – wollen uns mit der Aussicht, weiter auf Zeit zu spielen und mit immer größerem Einsatz darauf zu werten, dass die Krise irgendwann vorübergeht, nicht abfinden. Der Patient ist krank, und um ihn zu heilen, reicht es nicht aus, sein Fieber zu senken und auf seine Selbstheilungskräfte zu vertrauen. Wir haben es mit strukturellen Problemen zu tun, und die verlangen nach strukturellen Lösungen. Auch wenn dies im Moment nicht populär ist: Wir sind überzeugt, dass die Währungsunion weitere Integrations Schritte braucht, insbesondere eine handlungsfähige europäische Wirtschaftsregierung.

Wir sprechen dabei als Deutsche, aber auch als Eurobürger, die mit den Unionsbürgern anderer Länder in einem Gemeinwesen verbunden sind. Das ist kein Widerspruch: Es liegt im deutschen Eigeninteresse, sollte die politische Initiative zu ergreifen, statt den Kopf in den Sand zu stecken und jeden konstruktiven Vorschlag als Versuch abzutun, aus das Geld aus der Tasche zu ziehen.

Das Prinzip des »No-Bailouts«, dass also kein Staat einen anderen vor der Pleite rettet, war richtig. Aber solange es nur unter Inkaufnahme unabschätzbarer Schäden durchgesetzt werden kann, werden weder Schuldner noch Gläubiger der Behauptung, dass die Staaten zur Eigenverantwortung verpflichtet sind, wirklich Glauben schenken. Die Architektur der Euro-Zone kann somit erst dann glaubwürdig und stabil sein, wenn sie solche Kollateralschäden von vornherein vermeidet. Das bedeutet mehr Integration, wie wir in den folgenden vier Handlungsfeldern zeigen.

1 Keine eigenverantwortlichen Schuldner ohne eigenverantwortliche Gläubiger

Der Vertrag von Maastricht ging davon aus, dass die gemeinsamen Verschuldungsregeln das Problem unverantwortlicher Schuldenlasten lösen würden. Dass dies ein Irrtum war, zeigt das Beispiel Griechenland. Deshalb war es prinzipiell richtig, mit dem Fiskalpakt die Regeln für Staatsschulden zu verschärfen. Richtig ist aber auch, dass die Krise etwa in Spanien oder Irland selbst dadurch nicht verhindert worden wäre. Die Haushaltsrisiken sind nicht durch eine übermäßige Verschuldung des Privatsektors entstanden.

Ob staatliche oder private Überschuldung, zum Problem der Währungsunion wird sie erst, wenn die privaten Gläubiger ihre Verluste nicht eigen-

verantwortlich abschreiben, sondern sozialisieren. Genau das haben die Finanzakteure und insbesondere die Banken gemacht, und das konnten sie, weil sie wussten, dass ihre Systemrelevanz dem europäischen Steuerzahler keine andere Wahl lassen würde, als sie zu retten.

Damit dieses Spiel endlich aufhört, benötigt die Euro-Zone eine robuste Bankenunion: Eine gemeinsame Bankenaufsicht muss sicherstellen, dass die Banken solide kapitalisiert sind. Eine gemeinsame Bankenstrukturierung und -abwicklung muss die Gläubiger in die Pflicht nehmen: Erleideten Banken große Verluste, müssen als Erstes die Aktionäre, dann die nachrangigen, dann die vorrangigen Anleihegläubiger und zuletzt der von den Banken selbst finanzierte Bankenfonds einspringen. Erst danach kann auf den europäischen Steuerzahler zurückgegriffen werden.

Im Prinzip hat der Europäische Rat all dies bereits im Sommer 2012 erkannt. Aber wir sehen kommen, dass die Umsetzung spätestens im Frühjahr 2014 scheitert. Ab Mai 2014 soll die europäische Bankenaufsicht Stresstests durchführen und dann maroden Banken die Rote Karte zeigen. Aber wie soll das funktionieren, solange niemand weiß, wie Banken im Notfall rekapitalisiert oder abgewickelt werden? Ohne Abwicklungsmechanismus wird die Bankenaufsicht die Probleme in den Bankbilanzen weiter unter den Teppich kehren, und Europa droht ein japanisches Jahrzehnt der wirtschaftlichen Stagnation. Die Zeit drängt. Keinesfalls kann die Europawahl 2014 ein Vorwand sein, die Lösung der strukturellen Probleme der Euro-Zone auf die lange Bank zu schieben.

2 Eigenverantwortung und Solidarität müssen Hand in Hand gehen

Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten heißt Eigenverantwortung ihrer Bürger. Dass diese die Krisenlasten im Wesentlichen schultern und dabei auch schmerzhafte Reformen anpacken müssen, ist unvermeidlich. Aber die Grenze dieser Eigenverantwortung ist dort erreicht, wo elementare Lebensbedürfnisse bedroht sind. Wenn in Griechenland oder Spanien eine ganze Generation ihrer Möglichkeiten beraubt wird, ein produktives Leben zu führen, dann ist das nicht nur ein griechisches oder spanisches Problem, sondern eines, das alle Unionsbürger betrifft.

Die Währungsunion wird ohne kontrollierte Transferelemente nicht dauerhaft stabil sein können. Eine Situation, in der ein Euro-Land in einen akuten Zahlungsnotstand gerät und gezwungen wird, seiner Bevölkerung drakonische Sparmaßnahmen zuzumuten, muss die absolute Ausnahme bleiben. Damit es möglichst gar nicht erst so weit kommt, benötigen wir zwischen den Euro-Ländern einen Versicherungsmechanismus, der die Konsequenzen eines dramatischen Konjunkturerfalls für die Bevölkerung abfedert. Die Euro-Zone könnte zum Beispiel eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung errichten, die die nationalen Systeme ergänzt. Teilnehmen könnten alle Euro-Länder, die ihren Arbeitsmarkt entsprechend den Erfordernissen einer Währungsunion organisieren. Hiermit würde ein Mechanismus geschaffen, der starken Rezessionen mit automatischen europäischen Stabilisatoren entgegenwirkt. So ließe sich der makroökonomische Zusammenhalt der Euro-Zone stärken und die Integration des europäischen Arbeitsmarktes vorantreiben.

Tatsächlich ist mehr Mobilität der Arbeitskräfte in der Währungsunion ebenfalls dringend erforderlich. Es kann nicht sein, dass Deutschland über Fachkräftemangel klagt, während in Spanien massenhaft Fachkräfte auf der Straße stehen. Mit Sprachkursen und anderen Ausbildungsmaßnahmen müssen Arbeitslose in Krisenländern in die Lage versetzt werden, anderorts wieder Arbeit zu finden.

Im Übrigen wären Länder wie Deutschland in der aktuellen Niedrigzinsphase gut beraten, verstärkt in die eigene Infrastruktur zu investieren und damit zusätzliche Nachfrage in der gesamten Euro-Zone zu schaffen.

3 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken – notfalls mit Sanktionen

In einer Union müssen die Mitgliedsstaaten wechselseitig darauf vertrauen können, dass ihre Regierungen legitim gewählt, ihre Gesetze legitim zustande gekommen sind und ihre Bürger frei und gleich vor dem Gesetz sind. Wer der Union beitreten will, muss es sich daher gefallen lassen, auf seine demokratischen, rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Verfassungsstandards überprüft zu werden. Mit dem Beitritt geht ein Staat die Verpflichtung ein, diese Standards einzuhalten. Ist er bereit, diese zu erfüllen, fehlen heute – siehe Ungarn – der EU effektive und glaubwürdige Instrumente, diese Verpflichtung durchzusetzen.

Das kann insbesondere dann zum Problem werden, wenn Mitgliedsstaaten in eine schwere Wirtschaftskrise geraten. Die Erfahrung zeigt, dass solche Krisen Gesellschaften radikalisieren und die demokratische Verfasstheit eines Staates bedrohen können. Es kann nicht sein, dass die Union Staaten, die rechtswidrig Subventionen verteilen, wirksamer zur Ordnung rufen kann als solche, die die Demokratie und rechtsstaatliche Regeln abschaffen. Sie muss deshalb mit einem Sanktionsmechanismus ausgestattet werden, der sicherstellt, dass die Mitgliedsstaaten sich untereinander vertrauen können und die Unionsbürger verfassungsmäßigen Zerfallenszenarien nicht schutzlos ausgeliefert sind.

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Die Autorität des europäischen Rechts hängt davon ab, dass Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz in den Mitgliedsstaaten funktionieren. Tun sie das nicht, dann bedroht das die Union in ihren Grundlagen. Die Förderung einer effektiven Rechtsstaatlichkeit muss daher eine deutlich höhere Priorität genießen als etwa die Förderung der Landwirtschaft.

4 Für den Zusammenhalt: Öffentliche Güter bereitstellen!

Politische Unionen sind dazu da, gemeinsam öffentliche Güter bereitzustellen, die jedes Land für sich genommen nicht bereitstellen könnte. Ursprünglicher Antrieb für die europäische Integration war die Sicherung des Friedens. Der wirksame Schutz der Außengrenzen und der humanitäre Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden im Schengen-Raum, der Binnenmarkt und der Schutz unserer Umwelt sind weitere öffentliche Güter, zu deren gemeinsamer Bereitstellung wir uns bereits verpflichtet haben. Die Bereitstellung einer stabilen gemeinsamen Währung ist konstitutiv für die Euro-Zone.

Die Grenze der Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten im Krisenfall ist dort erreicht, wo die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter in Gefahr gerät. Wenn ein Mitgliedsstaat in eine Situation gerät, in der die Flughafensicherheit nicht mehr gewährleistet kann, dann leidet der europäische Luftverkehr als Ganzes. Wenn ein Mitgliedsstaat Asylsuchende menschenunwürdigen Zuständen aussetzt, bricht unser europäisches Asylsystem zusammen. Wenn Krisenländer beginnen, ihre Märkte zum Schutz heimischer Hersteller abzuschotten, sind der Binnenmarkt und die gemeinsame Handelspolitik bedroht. Wenn die Wirtschaftskrise in einem Mitgliedsstaat seinen Austritt aus der Euro-Zone spekulieren, dann kann dies die gemeinsame Währung sprengen.

Die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter innerhalb der Union muss unabhängig von der Staatspleite eines Mitgliedslands in jedem Fall und immer funktionieren. Das muss nicht heißen, dass man sie zentralisiert. Es kann genügen, der Union zu ermöglichen, im Krisenfall unterstützend einzuspringen. Die Union muss nicht selbst anfangen, flächendeckend menschenwürdige Unterkünfte für Asylbewerber zu bauen. Aber sie muss Staaten, die das nicht schaffen, zumindest finanziell dazu in die Lage versetzen können.

Diese vier Punkte – eigenverantwortliche Gläubiger, Schutz der Lebensbedürfnisse, Schutz der demokratischen Rechtsstaatlichkeit, Bewahrung der öffentlichen Güter – sind das Minimum dessen, was erforderlich ist, um den Euro zu erhalten. Um die Union dauerhaft stabil zu machen, muss aber mehr geschehen. Sie muss ihr Potenzial, gemeinsame öffentliche Güter zum Vorteil aller bereitzustellen, auch wirklich ausschöpfen.

Potenzial sehen wir vor allem in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In einer multipolaren Welt, in der China, Russland und andere an Einfluss gewinnen und die Vormacht der USA abnimmt, sollte Europa seine gemeinsamen Interessen wirksam vertreten können. So müsste es den Europäern möglich sein, eine gemeinsame Strategie zur Ordnung des globalen Handels- und Finanzrechts und zur Nutzung globaler Gemeingüter wie Tiefsee oder Weltraum zu verfolgen. Dass die Euro-Zone mit ihrer gemeinsamen Währung auch einen gemeinsamen Sitz bei IWF und Weltbank beanspruchen sollte, ist eigentlich selbstverständlich. Wenn es eine effektive gemeinsame Außenpolitik und zentralisierte Entscheidungsstrukturen für die Sicherheitspolitik gäbe, wäre auch ein gemeinsamer Sitz im UN-Sicherheitsrat erreichbar.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts liegen aber nicht nur in der klassischen Sicherheits- und Außenpolitik. So hat die NSA-Effekte gezeigt, dass die Unionsbürger sich von ihren Staaten keinen Schutz ihrer Privatsphäre erhoffen können. Nötig wäre ein Binnenmarkt für Datensicherheit, der strenge Datenschutz- und Verschlüsselungsstandards im Internet definiert und im Rahmen von Abkommen mit Drittstaaten durchzusetzen bereit ist, statt sie durch Geheimdienstkooperations-Abkommen auszuhebeln. Im Idealfall sollten diese öffentlichen Güter für die EU als Ganzes entwickelt werden, einschließlich Großbritanniens. Soweit sich das aber als unmöglich herausstellt, sollte sich die Euro-Zone als strategische Option ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten auch in diesen Bereichen offenhalten.

5 Ein Qualitätssprung zur Integration: Der Euro-Vertrag für die Euro-Union

Um das bisher skizzierte politische Programm zu verwirklichen, bedarf die Euro-Zone einer neuen, eigenen Vertragsgrundlage. Statt punktueller Reparaturen brauchen wir eine Qualitätssprung der Integration – einen Euro-Vertrag. Mit einem solchen Vertrag würden die in der Krise gemachten kollektiven Einsichten und Erfahrungen dauerhaft gesichert. Mit dem Euro-Vertrag ginge es endlich wieder darum, was europapolitisch gewollt und erforderlich ist, und nicht mehr nur um die juristischen Einwände dagegen. Die Änderungen des Grundgesetzes, die dabei möglicherweise erforderlich sind, würden aus Anlass des Euro-Vertrages endlich konkret erörtert.

Der Gedanke eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten ist nicht neu. Die Eurokrise hat aber gezeigt, dass eine solche Vertiefung die gesamte Eurozone umfassen sollte. Um nicht zu spalten, sind dabei die Belange aller Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen, gerade die der kleineren.

Bisher haben bei der Krisenbewältigung die nationalen Regierungschefs den Ton angegeben. Aber dieser Intergovernmentalismus ist den Aufgaben, die in einer Währungsunion zu bewältigen sind,



3. Recht und Demokratie stärken

... damit demonstrierende Bürger in der EU auf die Einhaltung ihrer Grundrechte vertrauen können – siehe Ungarn (Foto links)

4. In Krisen helfen

... damit zum Beispiel Flüchtlinge menschenwürdig untergebracht und behandelt werden – nicht zuletzt in Italien (Foto rechts)

Die Glienicker Gruppe – elf deutsche Ökonomen, Politologen und Juristen – entwerfen ein neues Europa

nicht gewachsen. Diese Überforderung ist wesentlich dafür verantwortlich, dass die EZB nolens volens eine derart zentrale Rolle bei der Sicherung der gemeinsamen Währung übernommen hat.
Wir benötigen deshalb endlich eine handlungsfähige europäische Exekutive, die die Reformpakete mit Krisenländern verhandelt, über Bankenschließungen entscheidet und die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellen kann. Die Euro-Union braucht eine handlungsfähige Wirtschaftsregierung.
Diese Wirtschaftsregierung muss über abgestufte Durchgriffsrechte in die nationale Budgetautonomie verfügen. Solange die Mitgliedstaaten ihre Pflichten erfüllen, kann es sich dabei nur um unverbindliche Empfehlungen handeln. Wer aber die Stabilitätskriterien verletzt, dem muss die

Wirtschaftsregierung verbindlich vorgeben können, wie viel er einzusparen hat – an welcher Stelle, bleibt ihm überlassen.
Die europäische Wirtschaftsregierung braucht auch ein Budget. Daraus fördert sie öffentliche Güter und speist einen Wachstumsfonds, um die Reformprozesse in den Euro-Staaten zu begleiten. Prinzipiell könnte man dieses Budget über Steuern finanzieren. Es gibt aber begründete Vorbehalte dagegen, der Wirtschaftsregierung zu erlauben, umfangreich auf die mitgliedstaatliche Steuerbasis zuzugreifen. Deshalb bietet es sich an, das Euro-Budget über einen Mitgliedsbeitrag zu finanzieren, etwa in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.
Die Euro-Regierung muss durch ein Euro-Parlament gewählt und kontrolliert werden. Es liegt

nahe, dieses mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus den Euro-Staaten zu besetzen, da es um die Bereitstellung der öffentlichen Güter in der Euro-Zone geht. Es gibt in unserer Gruppe aber auch Stimmen, die eine Besetzung durch Abgeordnete der nationalen Parlamente präferieren, um deren Anspruch, die Kontrolle über die Staatsausgaben in der Hand zu behalten, entgegenzukommen. So oder so sollten Länder, die in absehbarer Zeit den Euro einführen wollen, von Anfang an in die Verhandlungen zum Euro-Vertrag eingebunden werden. Das gilt auch für die Institutionen der Euro-Union – etwa durch eine Vertretung mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht.
Niemand sollte heute dem Trugschluss erliegen, die Krise werde sich beruhigen und die hastig zu-

sammengezimmerten Stabilisierungskonstrukte reichten aus, um den Euro zu einem historischen Erfolg zu machen. Von einem Gründervater der Europäischen Union, Jean Monnet, stammt das Wort: »L'Europe se fera dans les crises.« Die gegenwärtige Krise ist die wohl größte, die die Union in ihrer Geschichte durchzustehen hatte. Jetzt hängt es von uns ab, ob wir sie auch als große Chance nutzen.
Mitglieder der Glienicker Gruppe:
ARMIN VON BOGDANDY, CHRISTIAN CALLIESS, HENRIK ENDERLEIN, MARCEL PRATZSCHER, CLEMENS FUEST, FRANZ MAYER, DANIELA SCHWARZER, MAX STEINBEIS, CONSTANZE STELZENMÜLLER, JAKOB VON WEIZSÄCKER, GUNTRAM WOLFF

Die Glienicker Gruppe



Constanze Stelzenmüller, Senior Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the United States in Berlin



Maximilian Steinbeis, Betreiber der Diskursplattform »Verfassungsblogs« und Mitinitiator der Glienicker Gruppe

Die meisten Banker bewegen sich für ein Gespräch nicht vom Platz.



Mit uns können Sie sich dort treffen, wo es für Sie bequem ist.

Willkommen bei der HVB Online Filiale

- Als erste deutsche Bank verbinden wir die Vorteile einer Filiale mit den Vorteilen einer Onlinebank:
- persönlicher und kompetenter Onlineberater
 - Ansprechpartner von 8 bis 20 Uhr
 - unabhängig von Ort und Zeit durch Telefon, E-Mail oder Videoberatung
- Erfahren Sie mehr auf hvb.de



Das Leben ist voller Höhen und Tiefen. Wir sind für Sie da.

Willkommen bei der **HypoVereinsbank**
Member of **UniCredit**





Glienicker Gruppe

Aufbruch in die Euro-Union | Towards a Euro Union

Warum ohne mehr Integration weitere Krisen drohen. Elf deutsche Ökonomen, Politologen und Juristen – die Glienicker Gruppe – entwickeln Vorschläge für ein vertieftes Europa

Krise, welche Krise? Nimmt man die öffentliche Stimmung in Deutschland ernst, dann gibt es wenig Anlass, sich über Europa noch große Sorgen zu machen. Die dramatischen Wochen, als man täglich mit dem Schlimmsten rechnen musste, liegen lange zurück. Die Finanzmärkte haben sich beruhigt. Die Konstruktionsfehler der Währungsunion scheinen entschärft, Ratspräsident Herman van Rompuy kann vor der UN-Vollversammlung in New York unwidersprochen behaupten, die „existenzielle Bedrohung des Euro“ sei „vorbei“ – und er ist nicht der einzige.

Wir halten das für grundfalsch. Es gibt keinen Anlass, sich erleichtert zurückzulehnen. Im Gegenteil, der Quietismus, der große Teile der deutschen Öffentlichkeit in Bezug auf die Eurokrise ergriffen hat, ist nicht nur grundlos: Er ist gefährlich. Keiner der Krisenstränge, aus denen sich die Eurokrise zusammensetzt, ist auch nur annähernd gelöst – weder die Banken-, noch die Staatsschulden- noch die Wettbewerbsfähigkeitskrise. Das Staatsverschuldungsproblem eskaliert weiter. Die mit faulen Krediten vollgesogenen Banken lähmen die Privatwirtschaft. In den Krisenländern wird eine ganze Generation ihrer Lebenschancen beraubt. Das politische Spektrum der Krisenländer radikalisiert sich. Die Bereitschaft, in der Eurozone gemeinsame Lösungen zu finden, sinkt rapide.

Wir – elf deutsche Ökonomen, Juristen und Politologen – wollen uns mit der Aussicht, weiter auf Zeit zu spielen und mit immer größerem Einsatz darauf zu wetten, dass die Krise irgendwann schon vorübergeht, nicht abfinden. Der Patient ist krank, und um ihn zu heilen, reicht es nicht aus, sein Fieber zu senken und ansonsten auf seine Selbstheilungskräfte zu vertrauen. Wir haben es mit strukturellen Problemen zu tun, und die verlangen nach strukturellen Lösungen. Auch wenn dies im Moment nicht populär ist: Wir sind überzeugt, dass die Währungsunion weitere Integrationsschritte, insbesondere eine handlungsfähige europäische Wirtschaftsregierung braucht. Wie diese aussehen könnten, wollen wir im Folgenden skizzieren.

Wir sprechen dabei als Deutsche, aber auch als Unionsbürger, die mit den Unionsbürgern anderer Länder in einem Gemeinwesen verbunden sind. Das ist kein Widerspruch: Es liegt im wohlverstande-

nen deutschen Eigeninteresse, selbst die politische Initiative zu ergreifen, statt aus Angst vor der Transferunion den Kopf in den Sand zu stecken und jeden konstruktiven Vorschlag als Versuch abzutun, uns das Geld aus der Tasche zu ziehen.

Heute wissen wir: Das Prinzip der Eigenverantwortung, das Prinzip des No-Bailout war richtig. Aber es scheitert dort, wo seine Durchsetzung einen Kollateralschaden verursacht, der so groß ist, dass von vornherein weder Schuldner noch Gläubiger an die Ernsthaftigkeit der Eigenverantwortungsverpflichtung glauben. Die Architektur der Euro-Zone kann erst dann stabil sein, wenn sie solche Kollateralschäden vermeidet, und das bedeutet mehr Integration, wie wir in den folgenden vier Handlungsfeldern zeigen.

Eigenverantwortliche Schuldner brauchen eigenverantwortliche Gläubiger

Der Vertrag von Maastricht ging davon aus, dass das Problem unverantwortlicher Schuldenlasten gelöst ist, wenn nur alle Staaten die Verschuldungsregeln einhalten. Tatsächlich haben sich nicht alle daran gehalten, wie das Beispiel Griechenland zeigt. Deshalb war es richtig, die Verschuldungsregeln mit dem Fiskalpakt samt Europäischem Semester zu härten. Das so entstandene Regelgeflecht muss allerdings durch ein schlankeres und demokratischeres Verfahren auf einer soliden rechtlichen Basis ersetzt werden.

Richtig ist aber auch, dass die Krise etwa in Spanien oder Irland selbst durch den Fiskalpakt nicht verhindert worden wäre. Die fiskalischen Risiken, die sich dort aufgebaut haben, sind nicht allein durch den Bruch von Staatsverschuldungsregeln entstanden, sondern letztlich durch eine mangelhafte Regulierung des Finanzsektors innerhalb eines heterogenen Währungsraums, der starke regionale Ungleichgewichte hervorgebracht hat.

Die Krise hat gezeigt: Eine No-Bailout-Klausel lässt sich nur durchhalten, wenn den Schuldnern im Krisenfall privatwirtschaftliche Gläubiger gegenüberstehen, die Verluste absorbieren können. Dies ist derzeit systematisch nicht der Fall. Das fragile Finanz- und Bankensystem mit seinen systemrelevanten Akteuren kann im Krisenfall den europäischen Steuerzahler erpressen.

Deshalb benötigt die Eurozone eine robuste Bankenunion. Die gemeinsame Bankenaufsicht muss eine solide Kapitalausstattung des Bankensektors sicherstellen. Die gemeinsame Bankenrestrukturierung und –abwicklung muss die privatwirtschaftliche Gläubigerkette durchsetzen: Erleiden Banken große Verluste, müssen als erstes die Aktionäre, dann die nachrangigen Anleihegläubiger, dann die vorrangigen Gläubiger und zuletzt der von den Banken selbst finanzierte Bankenfonds einspringen. Erst wenn diese Möglichkeiten erschöpft sind, kann auf den europäischen Steuerzahler zurückgegriffen werden.

Man muss sich darüber im Klaren sein, dass mit einer staatlichen Bankenrettung in der Währungsunion Umverteilungseffekte zwischen Ländern verbunden sind. Daher müssen Banken in der Eurozone strenger und nicht lascher reguliert werden als in Nationalstaaten mit eigener Währung.

Im Prinzip hat der Europäische Rat all dies bereits im Sommer 2012 erkannt. Aber wir sehen kommen, dass die Umsetzung spätestens im Frühjahr 2014 gegen die Wand fahren wird. Bis zu diesem Zeitpunkt soll die europäische Bankenaufsicht die Bilanzen der Banken überprüft haben. Ab Mai sollen dann endlich glaubwürdige Stresstests durchgeführt werden. Aber wie soll dies ernsthaft funktionieren, wenn bis dahin die Fragen der Bankenabwicklung noch gar nicht gelöst sind? Wir dürfen die neue Bankenaufsicht nicht vor die Wahl stellen, entweder die Probleme in den Bankbilanzen weiter unter dem Teppich zu halten oder die Banken in die unkontrollierte Insolvenz zu treiben. Dieses Szenario zeigt, wie sehr die Zeit drängt. Keinesfalls kann die politische Lösung der strukturellen Probleme der Eurozone unter Hinweis auf die Europawahl 2014 auf die lange Bank geschoben werden.

Eigenverantwortung und Solidarität gehen Hand in Hand

Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten heißt auch Eigenverantwortung ihrer Bürger. Dass diese die Krisenlasten im Wesentlichen schultern und dabei auch schmerzhaft Reformen anpacken müssen, ist daher unvermeidlich. Aber die Grenze dieser Eigenverantwortung ist dort erreicht, wo elementare Lebenschancen bedroht sind. Hier muss die Solidarität in der Union und speziell zwischen den Unionsbürgern greifen. Wenn in Griechenland, Portugal oder Spanien eine ganze Generation ihrer Chancen beraubt wird, ein produktives Leben zu führen, dann ist das nicht nur ein griechisches, portugiesisches oder spanisches Problem, sondern eines, das uns alle als Unionsbürger betrifft.

Die Währungsunion wird ohne kontrollierte Transferelemente nicht dauerhaft stabil sein können. So muss der Notfallmechanismus ESM zu einem Europäischen Währungsfonds ausgebaut werden, der sich selbst verstärkenden Liquiditätskrisen glaubhaft entgegen treten kann. Damit wird verhindert, dass ein Staat abrupt den Zugang zum Kapitalmarkt verliert.

In Ländern, die vom Staatsbankrott unmittelbar bedroht sind und daher unter den Rettungsschirm schlüpfen, darf es aber nicht dazu kommen, dass die elementaren Lebenschancen ihrer Bewohner den Sparzwängen geopfert werden. Es kann zur Wahrung der Lebenschancen auch erforderlich werden, die Reformprogramme zeitlich zu strecken.

Eine Situation, in der ein Euro-Land in einen akuten Zahlungsnotstand gerät und gezwungen wird, seiner Bevölkerung drakonische Sparmaßnahmen zuzumuten, muss die Ausnahme bleiben. Damit es möglichst gar nicht erst so weit kommt, benötigen wir zwischen den Euroländern einen Versiche-

rungsmechanismus, der die fiskalischen Konsequenzen eines dramatischen Konjunkturunbruchs für die Bevölkerung abfedert.

Die Eurozone sollte somit eine Versicherung gegen Konjunkturschocks aufbauen, zum Beispiel als gemeinsame Arbeitslosenversicherung in der Eurozone, die die nationalen Systeme ergänzt. Hiermit würden zwei Dinge erreicht. Zum einen würde man einen Mechanismus schaffen, der starken Rezessionen mit automatischen europäischen Stabilisatoren entgegenwirkt. Zum anderen würde eine Arbeitslosenversicherung auch Europa ein konkretes Gesicht bei den Unionsbürgern geben. Teilnehmen könnten diejenigen Länder, deren Arbeitsmärkte so organisiert sind, dass sie das geordnete Funktionieren der Währungsunion unterstützen. Man würde somit die Einführung einer gemeinsamen Versicherung dafür nutzen, lange verschleppte Reformen in den Arbeitsmärkten anzugehen. So ließe sich die Integration des europäischen Arbeitsmarktes vorantreiben und der makroökonomischen Zusammenhalt der Eurozone stärken.

Die Massenarbeitslosigkeit in den Krisenstaaten erfordert ebenfalls Maßnahmen: Erstens muss die Mobilität im europäischen Arbeitsmarkt gezielt für Bewohner der Krisenländer verbessert werden. Mit Sprachkursen und anderen Ausbildungsmaßnahmen müssen diejenigen, die aufgrund der Krise ihre Lebensgrundlage verloren haben, in die Lage versetzt werden, in anderen Euroländern wieder Arbeit zu finden. Es kann nicht sein, dass Deutschland über Fachkräftemangel klagt, während in Spanien massenhaft Fachkräfte auf der Straße stehen. Zweitens muss dafür gesorgt sein, dass die Kreditmärkte in den Krisenländern funktionieren. Das heißt nicht, dass die Kreditbedingungen europaweit einheitlich sein sollten. Aber viel versprechende Investitionen müssen finanzierbar sein. Deshalb spielt die Bankenunion für die wirtschaftliche Erholung eine zentrale Rolle. Wir müssen aus den Fehlern Japans lernen.

Im Übrigen können auch Länder wie Deutschland direkt einen wichtigen Beitrag leisten. Wir wären in der aktuellen Niedrigzinsphase gut beraten, in unsere Infrastrukturen zu investieren und damit gleichzeitig Nachfrage in der Eurozone und Arbeitsplätze für Bürger der Krisenstaaten zu schaffen.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Krise

In einer Union müssen die Mitgliedsstaaten wechselseitig darauf vertrauen können, dass ihre Regierungen legitim gewählt, ihre Gesetze legitim zustande gekommen und ihre Bürger frei und gleich vor dem Gesetz sind. Wer der Union beitreten will, muss es sich daher gefallen lassen, mit großem Aufwand auf seine demokratischen, rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Verfassungsstandards überprüft zu werden. Mit dem Beitritt geht ein Staat die Verpflichtung ein, diese Standards auch weiterhin

einzuhalten (Art. 2 EUV). Ist er aber einmal beigetreten, fehlen heute – siehe Ungarn – der EU effektive und glaubwürdige Instrumente, diese Verpflichtung durchzusetzen.

Das kann insbesondere zum Problem werden, wenn Mitgliedsstaaten in eine schwere Wirtschaftskrise geraten. Die Erfahrung zeigt, dass solche Krisen Gesellschaften radikalieren und die demokratische Verfasstheit eines Staates bedrohen können. In einer Währungsunion ist aufgrund der Krisenkonstellationen, die entstehen können, eine um so größere demokratische und rechtsstaatliche Robustheit unabdingbar.

Es kann nicht sein, dass die Union Staaten, die gegen das Beihilferecht verstoßen, wirksamer zur Ordnung rufen kann als solche, die die Demokratie oder rechtsstaatliche Regeln abschaffen. Sie muss mit einem Sanktionsmechanismus ausgestattet werden, der sicherstellt, dass die Mitgliedsstaaten sich untereinander vertrauen können und die Unionsbürger verfassungsstaatlichen Zerfallstendenzen nicht schutzlos ausgeliefert sind.

Generell ist die Union als Rechtsgemeinschaft vital davon abhängig, dass in den Mitgliedsstaaten die Effektivität des Rechts gewahrt bleibt. Wenn Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz derart dysfunktional werden, dass kein Mensch mehr vom Recht Gebrauch macht, bedroht das die Union in ihren Grundlagen. Die Missstände in einigen Krisenländern zeigen, dass diese Befürchtungen durchaus praktisch relevant werden können (wobei auch Deutschland sich bei der Umsetzung von EU-Richtlinien nicht immer mustergültig verhält). Die Förderung einer effektiven Rechtsstaatlichkeit, die zugleich die Autorität des europäischen Rechts gewährleistet, sollte daher eine deutlich höhere Priorität genießen als etwa die der Landwirtschaft.

Was die Union zusammenhält

Politische Unionen sind dazu da, gemeinsam öffentliche Güter bereit zu stellen, die jeder für sich genommen nicht bereit stellen könnte. Ursprünglicher Antrieb für die europäische Integration war die Sicherung des Friedens. Der wirksame Schutz der Außengrenzen und der humanitäre Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden im Schengenraum, der Binnenmarkt und der Schutz unserer Umwelt sind weitere öffentliche Güter, zu deren gemeinsamer Bereitstellung wir uns bereits jetzt verpflichtet haben. Die Bereitstellung einer stabilen gemeinsamen Währung ist konstitutiv für die Eurozone.

Die Grenze der Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten im Krisenfall ist dort erreicht, wo die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter in Gefahr gerät. Wenn ein Mitgliedsstaat in eine Situation gerät, in der er die Flughafensicherheit nicht mehr gewährleisten kann, dann leidet der europäische Luftverkehr als Ganzes. Wenn in einem Mitgliedsstaat im Umgang mit Asylsuchenden menschenunwürdige Zustände herrschen, bricht unser europäisches Asylsystem zusammen. Wenn Krisenländer beginnen, ihre

Märkte zum Schutz heimischer Hersteller abzuschotten, sind der Binnenmarkt und die gemeinsame Handelspolitik bedroht. Wenn die Wirtschaftskrise in einem Mitgliedsstaat einen Punkt erreicht, an dem die Finanzmärkte auf dessen Austritt aus der Währungsunion spekulieren, dann kann dies die gemeinsame Währung sprengen.

Nur wenn die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter unabhängig von der Staatspleite eines Mitgliedslands funktioniert, wird die No-Bailout-Klausel durchsetzbar sein. Das muss nicht heißen, dass man die Bereitstellung komplett zentralisiert. Es kann genügen, der Union zu ermöglichen, im Krisenfall unterstützend einzuspringen. Die Union muss nicht selbst anfangen, flächendeckend menschenwürdige Unterkünfte für Asylbewerber zu bauen. Aber sie muss Staaten, die das nicht schaffen, zumindest finanziell dazu in die Lage versetzen können.

Keine minimale, sondern eine optimale Union

Diese vier Punkte – eigenverantwortliche Gläubiger, Schutz der Lebenschancen, Schutz der demokratischen Rechtsstaatlichkeit, Bewahrung der öffentlichen Güter – sind das Minimum dessen, was erforderlich ist, um den Euro am Leben zu erhalten. Um das volle Potenzial der Union zu entwickeln und sie damit dauerhaft stabil zu machen, muss aber mehr geschehen.

So ist es längst überfällig, neben der gemeinsamen Währung auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verwirklichen. In einer multipolaren Welt, in der China, Russland und andere ihre Einflussphären ausweiten und die globale Vormacht unseres Verbündeten USA abnimmt, sollte Europa seine gemeinsamen Interessen wirksam vertreten können.

In der Außenpolitik müsste es beispielsweise möglich sein, eine gemeinsame Strategie zur Ordnung des globalen Handels- und Finanzrechts und zur Nutzung globaler Gemeingüter wie Tiefsee oder Weltraum zu verfolgen. Dass die Länder der Euro-Zone mit ihrer gemeinsamen Währung auch einen gemeinsamen Sitz bei IWF und Weltbank beanspruchen sollten, ist eigentlich selbstverständlich. Wenn es eine effektive gemeinsame Außenpolitik und zentralisierte Entscheidungsstrukturen für die Sicherheitspolitik gäbe, wäre auch ein gemeinsamer Sitz im UN-Sicherheitsrat erreichbar.

Das sicherheitspolitische Hauptaugenmerk muss sich aber in den kommenden Jahren auf die notwendigen und mittelfristig erreichbaren Ziele richten. Schon heute sollte die Europäische Verteidigungsagentur die Beschaffung militärischer Hard- und Software wirksamer bündeln und so den sicherheitspolitischen Klammergriff der nationalen Rüstungsindustrien aufbrechen. Mittelfristig sollte die Schaffung einer gemeinsamen Marine und Luftwaffe angestrebt werden. In diesen Teilstreitkräften wären die Kostenvorteile des gemeinsamen Vorgehens besonders groß. Dies würde allerdings effektive gemeinsame Einsatzentscheidungen zwingend voraussetzen.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts liegen nicht nur in der klassischen Sicherheits- und Außenpolitik. So hat die NSA-Affäre gezeigt, dass die Unionsbürger sich von ihren Staaten keinen Schutz ihrer Privatsphäre erhoffen können. Nötig wäre ein Binnenmarkt für Datensicherheit, der strenge Datenschutz- und Verschlüsselungsstandards im Internet definiert und im Rahmen von Abkommen mit Drittstaaten durchzusetzen bereit ist, statt sie durch Geheimdienst-Kooperationsabkommen auszuhebeln.

Im Idealfall sollten diese öffentlichen Güter für die Europäische Union als ganzes entwickelt werden, insbesondere unter Einbeziehung Großbritanniens. Soweit sich das aber als unmöglich herausstellt, sollte sich die Eurozone als strategische Option ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten auch in diesen Bereichen offen halten.

Ein Euro-Vertrag für die Euro-Union

Um dieses politische Programm zu verwirklichen, bedarf die Eurozone einer neuen, eigenen Vertragsgrundlage. Statt punktueller Reparaturen im Sinne eines „Maastricht-Vertrags 1.1“ brauchen wir einen Qualitätssprung in der Integration der Eurozone – einen Euro-Vertrag. Mit einem solchen Vertrag würden die in der Krise gemachten kollektiven Einsichten und Erfahrungen dauerhaft gespeichert. Mit dem Euro-Vertrag ginge es endlich wieder darum, was europapolitisch gewollt und erforderlich ist, und nicht darum, was verfassungsrechtlich an tatsächlichen oder scheinbaren Einwänden gesehen wird. Die Änderungen des Grundgesetzes, die im Kontext einer weiteren Integration möglicherweise erforderlich sind, würden aus Anlass des Euro-Vertrages endlich konkret erörtert.

Der Gedanke eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten ist nicht neu. Schon vor fast 20 Jahren haben Wolfgang Schäuble und Karl Lamers ganz ähnliche Ideen propagiert. Die Eurokrise hat indessen gezeigt, dass eine solche Vertiefung notwendig den gesamten Kreis der Euroländer umfassen muss.

Dieser Vertrag darf Europa nicht spalten, sondern muss es voranbringen. Er muss die Belange aller Mitgliedstaaten beachten, auch die der kleineren. Er steht perspektivisch allen offen, die zu dieser vertieften Integration bereit sind. Der Erfolg muss ihr Recht geben und überzeugend genug ausfallen, dass zukünftig auch ein Land wie Großbritannien die Teilnahme an einer solchen Euro-Union für sich als attraktiv erkennen kann.

Wirtschaftsregierung und Euro-Parlament

Bisher haben bei der Bewältigung der Eurokrise die nationalen Regierungschefs den Ton angegeben. Aber dieser Intergouvernementalismus ist den Aufgaben, die es in einer Währungsunion zu bewältigen

gibt, schlicht nicht gewachsen. Diese institutionelle Überforderung ist wesentlich dafür verantwortlich, dass die EZB nolens volens eine derart zentrale Rolle zur Sicherung der gemeinsamen Währung übernommen hat.

Wir benötigen endlich eine handlungsfähige europäische Exekutive, die politisch agieren kann - Reformpakete mit Krisenländern verhandeln, über Bankenschließungen entscheiden und die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellen. Deshalb braucht die Euro-Union eine handlungsfähige Wirtschaftsregierung.

Diese Wirtschaftsregierung muss über abgestufte Durchgriffsrechte in die nationale Budgetautonomie verfügen. Solange die Mitgliedstaaten ihre Pflichten einhalten, kann es sich dabei nur um unverbindliche Empfehlungen handeln. Wenn ein Mitgliedstaat aber die Stabilitätskriterien verletzt, muss die Wirtschaftsregierung ihm verbindliche Vorgaben machen können, wie viel er einzusparen hat – an welcher Stelle, bleibt ihm überlassen.

Die europäische Wirtschaftsregierung braucht aber nicht nur Durchgriffsrechte, sondern auch ein Budget. Daraus fördert sie öffentliche Güter und speist einen Wachstumsfonds, um die Reformprozesse in den Eurostaaten zu begleiten. Prinzipiell könnte man dieses Budget über Steuern zu finanzieren. Es gibt aber begründete Vorbehalte dagegen, der Wirtschaftsregierung zu erlauben, umfänglich auf die mitgliedstaatliche Steuerbasis zuzugreifen. Deshalb bietet es sich an, das Euro-Budget über einen Mitgliedsbeitrag zu finanzieren, etwa in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Die Euro-Regierung muss durch ein Euro-Parlament gewählt und kontrolliert werden. Es liegt nahe, dieses mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus den Euro-Staaten zu besetzen, da es um die Bereitstellung der öffentlichen Güter in der Eurozone geht. Es gibt in unserer Gruppe aber auch Stimmen, die eine Besetzung durch Abgeordnete der nationalen Parlamente präferieren, um deren Anspruch, die Kontrolle über die Staatsausgaben in der Hand zu behalten, entgegenzukommen.

Unabhängig davon, für welches Modell man sich entscheidet, sollten Länder wie Polen, soweit sie in absehbarer Zeit planen, den Euro einzuführen, von Anfang an in die Verhandlungen zum Euro-Vertrag und die Institutionen der Euro-Union eingebunden werden. So könnten entweder polnische Europa-Abgeordnete bzw. Abgeordnete des polnischen Sejm bis zum Beitritt Polens zur Währungsunion im Euro-Parlament mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht vertreten sein.

Niemand sollte heute dem Trugschluss erliegen, die Krise werde sich beruhigen und die hastig zusammengezimmerten Stabilisierungskonstrukte reichen aus, um den Euro zum verdienten und notwendigen historischen Erfolg zu machen. Von einem der Gründerväter der Europäischen Union, Jean Monnet, stammt das Wort: „L'Europe se fera dans les crises“. Die gegenwärtige Krise ist die wohl

größte, die die Union in ihrer Geschichte durchzustehen hatte. Jetzt hängt es von uns ab, ob wir sie als große Chance nutzen, die Euro-Union begründen und damit die Währungsunion vollenden.



Glienicker Group

Towards a Euro Union

Crisis, what crisis?

If public sentiment in Germany is anything to go by, there is little reason to worry about Europe. The period when it was feared that the euro might collapse seems a long time ago. Financial markets have calmed down. The design flaws of the monetary union seem to have been papered over, and European Council President Herman van Rompuy was able to claim, unchallenged, before the UN General Assembly in New York that the "existential threat to the euro" is over.

We think this is fundamentally wrong. There is no reason to relax the guard. On the contrary, the complacency of large sections of the German public with regard to the euro crisis is not only unfounded: it is dangerous. None of the fundamental problems underlying the euro crisis have been solved – not the banking crisis, nor the sovereign debt crisis, nor the competitiveness crisis. National debt problems continue to escalate. Banks are overloaded with bad loans, crippling the private sector. In the crisis countries, a generation is being deprived of its livelihoods and opportunities. The margins of the political spectrum in these countries are becoming increasingly radicalized. And willingness to find common solutions for the euro area appears to be rapidly on the wane.

We – eleven German economists, lawyers and political scientists – cannot accept the prospect of further playing for time and betting – with ever-larger wagers – that the crisis will eventually pass. Europe has structural problems that require structural solutions. Even though this is not a popular view at the moment, we are convinced that the monetary union needs deeper integration. More particularly, it needs a sufficiently powerful European economic government.

We speak as German but also as EU citizens who are connected with other EU citizens in a community. This is no contradiction: it is in Germany's self-interest to overcome fears about a transfer union and to stop dismissing any constructive proposal as an attempt to pull the money out of German pockets.

The no-bailout principle, which states that no state is allowed to save another from bankruptcy, was right. But if its enforcement causes incalculable damage, neither debtors nor creditors will believe the assertion that states must take direct responsibility for themselves. The architecture of the euro area can only be sound and stable if it prevents such collateral damage. That requires deeper integration, in four areas.

1. Responsible debtors need responsible creditors

The Maastricht Treaty assumed that common debt rules would solve the problem of the irresponsible building up of debt. Greece showed this to be a delusion. Therefore, it was right to toughen sovereign debt rules with the fiscal pact. But it is also true that the crisis would not have been prevented by the fiscal pact itself in countries like Spain and Ireland. The fiscal risks that piled up in those countries were ultimately caused by excessive private sector debt.

Whether the indebtedness is public or private, it becomes a problem for the monetary union only if private creditors do not write off their losses on their own account, but socialise them. But that is exactly what happened: the debts of financial institutions, and of banks in particular, were socialised. The banks were able to do so because they knew that their systemic importance would give the European taxpayer no choice but to save them.

To put a stop to this game once and for all, the euro area needs a robust banking union. The single banking supervisor must ensure that the banking sector has a solid capital base. The common bank restructuring mechanism must make creditors accountable: if banks suffer large losses, first shareholders must fill the gap, then subordinated bondholders, thereafter senior creditors and lastly the bank funds financed by the banks themselves. Only when these options have been exhausted, should there be resort to the European taxpayer.

In principle, the European Council recognised all of this in the summer of 2012. But we predict that implementation will fail by the spring of 2014. As of May 2014, the European Single Supervisory Mechanism will perform stress tests and should show the red card to ailing banks. But how will this work, if no one knows how banks are to be recapitalised or liquidated in an emergency? Without a resolution mechanism, the supervisors will continue to sweep bank balance sheet problems under the carpet and Europe will face a Japanese-style decade of economic stagnation. Time is pressing. The 2014 European elections must not be an excuse for delaying solutions to the structural problems in the euro area.

2. Responsibility and solidarity go hand in hand

The responsibility of member states entails the responsibility of their taxpayers. It is therefore inevitable that taxpayers will have to shoulder a large share of the burdens of the crisis, and suffer painful reforms. But the limit of responsibility when livelihoods are threatened. If in Greece, Portugal or Spain, a whole generation is deprived of their chance to live a productive life, it is not just a Greek, Portuguese or Spanish problem, but one that affects us all as citizens of the EU.

The monetary union cannot be permanently stable without a controlled transfer mechanism. Situations in which a euro-area country suffers an acute liquidity emergency and is forced to enact draconian austerity measures on its population must remain exceptional. To prevent such extremes, we need a euro-area insurance mechanism to cushion the fiscal consequences of a dramatic economic downturn. The euro area could therefore establish a common unemployment insurance system, to complement national systems; all countries that organise their labour market in line with the needs of the monetary union could be eligible for participation. This would create a mechanism to counteract deep recessions with automatic European stabilisers. Thus, the macro-economic cohesion of the euro area could be strengthened and the integration of the European labour market accelerated.

In fact, more labour mobility in the monetary union is urgently needed. Germany should not have to complain about a lack of skilled workers when many skilled workers are unemployed in Spain. The unemployed in crisis countries should be enabled to find work in other euro-area countries by attending language courses and being offered other training.

Moreover, in the current low interest rate environment, countries such as Germany would be well advised to invest in their own infrastructure and, thereby, to create demand across the euro area.

3. Democracy and rule of law must be strengthened

In a Union, member states must mutually be able to rely on the fact that their governments are legitimately elected, their laws legitimately written and their citizens free and equal before the law. Potential members must therefore accept that they will be reviewed in depth on their democratic, constitutional, and fundamental rights standards. By joining, a state takes on the obligation to continue to comply with these standards. But the EU lacks effective and credible instruments to enforce this obligation – as in the case of Hungary.

This can become especially problematic if a member states goes through a severe economic crisis. Experience shows that such crises radicalise societies and threaten democratic institutions.

It is unacceptable that the EU can more effectively enforce state aid breaches than breaches of democratic or constitutional rules. The EU must be equipped with a sanctions mechanism to ensure that member states can rely on each other and that their citizens are not defenceless against the undermining of their constitutional orders.

The European Union is a community of law. The authority of European law depends on the functioning of the legislative, the executive and the judiciary in member states. Where they do not, the Union's foundations are threatened. Promoting effective rule of law should therefore be a much higher priority

than, for instance, agricultural policy.

4. Cohesion: Public goods must be provided

Political unions can provide public goods that each country would not be able to provide on its own. The original driver for European integration was securing the peace. Effective protection of external borders, humanitarian treatment of refugees and asylum seekers in the Schengen area, internal markets and the protection of our environment are also public goods that the EU is committed to provide. Providing a stable common currency is a public good for the euro area.

The limit of member states' responsibilities in a crisis are reached when the provision of such public goods is in danger. If a member state can, for example, no longer ensure airport security, it will harm European air transport as a whole. If a member state subjects asylum seekers to inhumane conditions, the European asylum system breaks down. If crisis countries begin to close their markets to protect domestic manufacturers, the internal market and common commercial policy are threatened. If the economic crisis in a member state reaches the point where financial markets speculate on its exit from the monetary union, then this can destroy the common currency.

The provision of these public goods must always function independently of the possible bankruptcy of a member country. That does not mean that their provision must be completely centralised. It may be sufficient to enable the EU to step in to provide support in a crisis. The EU does not need to begin to build decent accommodation for asylum seekers, but it must at least financially support those states that cannot achieve this on their own.

These four points – the responsibility of creditors, protection of opportunities, protection of democracy and rule of law, and preservation of public goods – are the minimum required to keep the euro alive. But more needs to be done to develop the full potential of the EU. The EU must exploit promote common public goods for the benefit of all.

We see particular potential in the common foreign and security policy. In a multipolar world in which China, Russia and others expand their spheres of influence and the global supremacy of the USA decreases, Europe ought to be able to defend her common interests effectively. It should be possible for Europe to pursue a joint strategy on global trade and finance legislation as well as on the use of global commons such as the deep sea or outer space. It is self-evident that countries in the euro area with a common currency should also claim a common seat at the IMF and World Bank. Were there an effective common foreign policy and centralised decision-making structures for security policy, a joint seat at the UN Security Council would be achievable.

The challenges of the 21st century go beyond those of classical security and foreign policy. The NSA affair has shown, for instance, that EU citizens cannot expect states to protect their privacy. What is needed is a European market for data security, one that defines strict internet privacy and encryption standards and enforces these within the scope of agreements with third countries, instead of overturning them through intelligence cooperation arrangements. Ideally, these public goods should be developed for the European Union as a whole, including the United Kingdom. Inasmuch as this turns out to be impossible, however, the euro area should retain the strategic option of a Europe of different speeds in these areas.

A Euro-Treaty for the Euro-Union

To achieve this political agenda, the euro area needs a new contractual basis of its own. What is called for now is a Euro-treaty to replace previous piecemeal reforms. With such a contract, collective insights and experiences from the crisis would be stored permanently. A Euro-treaty would re-focus public debate on Europe's political needs and wishes, away from the current preoccupation with what is legally feasible. The issue of amendments to Germany's Basic Law, which may be required in the context of further EU integration, would finally be discussed specifically with reference to the Euro-treaty.

The idea of a Europe of different speeds is not new. The euro crisis has shown, however, that such a deepening should include the entire euro area. In order to avoid a division of Europe, the interests of all member states ought to be considered, especially the smaller ones.

In dealing with the euro crisis, heads of state and government have so far set the tone. But this *intergovernmentalism* is not up to the tasks that need to be done in a monetary union. This is a key reason why the European Central Bank has, willy-nilly, seen itself compelled to take on such a central role in preserving the common currency.

We finally need a European executive that can negotiate reform packages with crisis countries, decide on bank closures and ensure the provision of public goods. The Euro Union needs an economic government capable of acting.

This economic government should have graduated rights of intervention in national budgetary autonomy. As long as member states comply with their obligations, this may involve only non-binding recommendations. If a member state, however, violates the stability criteria, the economic government must be able to make binding stipulations of how much the state has to save – the state will keep the decision where to save.

The economic government also needs a budget for the promotion of public goods, as well a growth fund

to support reform processes in euro-area countries. In principle, it would be possible to finance this budget through taxation. But there are good reasons not to give the economic government extensive access to the European tax base. It makes sense to finance the euro-budget through a membership fee, in the amount of about 0.5 per cent of the gross domestic product.

The Euro-government must be chosen and scrutinised by a Euro-Parliament. It stands to reason to staff this body with deputies from the European Parliament representing euro-area countries, since its purpose is the provision of public goods in the euro area. There are also voices in our group, however, that prefer the Euro-Parliament to be made up from members of national parliaments, to ensure that control over governmental spending remains in their hands.

Either way, countries that are planning to introduce the euro in the near future (“pre-ins”) should be involved in the negotiation of the Euro-treaty from the outset. This also applies to the institutions of the Euro-Union – through a representation with the right to speak but no voting power.

No one should succumb to the fallacy that the crisis will fade away and that the stabilizing mechanisms that have been hastily cobbled together will suffice to make the euro a long-term success. One of the founding fathers of the European Union, Jean Monnet, once said: "L'Europe se fera dans les crises". The current crisis is probably the greatest that the Union has had to endure in its history. It now depends on us to use this historic opportunity.