

Berlin, 25. November 2019

**Herausgeber:**

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

Telefon (030) 5900 99 552  
www.bga.de info@bga.de

**Autor:**

**Desirée Landerer**  
Abteilung Außenwirtschaft  
Europakoordination  
Desiree.landerer@bga.de

## AUSSENWIRTSCHAFT

### Institutionelle Reformen in Europa

#### 1. Wahlen zum Europaparlament / Mehr Demokratie für Europa

- 1.1. Soll es einen „Spitzenkandidaten“ geben, der später Kommissionspräsident wird?
- 1.2. Wie soll nach dem Brexit (bzw. bei nächster Wahl) mit den UK-Sitzen im EP verfahren werden?
- 1.3. Wahlkampf von Kommissaren bei einer Kandidatur zum EP
- 1.4. Personalunion von Kommissions- und Ratspräsidentschaft
- 1.5. Verkleinerung der EU-Kommission (Macron)

#### 2. Vollendung der EWWU

- 2.1. EWWU
- 2.2. Europäische Einlagensicherung
- 2.3. Integration des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der EWWU (Fiscal Compact von 2012) in EU-Recht
- 2.4. Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (jetzt ESM – derzeit 500 Mrd €)
- 2.5. Neue Haushaltsinstrumente
- 2.6. Etablierung eines EU-Ministers für Finanzen und Wirtschaft
- 2.7. Einrichtung einer Sozialunion

#### 3. Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der EU

### 1. Wahlen zum Europaparlament / Mehr Demokratie für Europa

#### 1.1. Soll es einen „Spitzenkandidaten“ geben, der später Kommissionspräsident wird?

---

Nach den Verträgen ist festgelegt, dass der EU-Rat mit einer qualifizierten Mehrheit einen Kandidaten benennen muss – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der EP-Wahl.

Bei der EP-Wahl 2014 stellten die meisten europäischen Parteienfamilien „Spitzenkandidaten“ auf, die einen eigenen Wahlkampf bestritten haben (Juncker, Schultz). Interfraktionell wurde vereinbart, dass das EP keinen Vorschlag für die Kommissionspräsidentschaft akzeptieren würde, der nicht zuvor als Spitzenkandidat angetreten ist. Es gab im EU-Parlament Bestrebungen, dieses Spitzenkandidaten-Prinzip im EU-Wahlrecht verbindlich festzuschreiben. Mit dem Konzept der Spitzenkandidierenden sollten Wählerinnen und Wähler mit ihrer Wahlentscheidung über das Spitzenpersonal der EU, im Speziellen über den Kommissionspräsidenten bzw. die Präsidentin, mitentscheiden können.

Im Widerspruch zu diesem Prinzip nominierte der EU-Rat 2019 nach der Europawahl 2019 keinen der offiziellen Spitzenkandidaten, da sich für keinen der Kandidaten eine Mehrheit abzeichnete. Stattdessen schlug der Europäische Rat dem Europäischen Parlament Ursula von der Leyen vor, die bei der EU-Wahl für diese Position nicht kandidiert hatte. Die Europaabgeordneten beschlossen allerdings künftig weiter am Prinzip des Spitzenkandidaten festhalten.

Durch die „Spitzenkandidaten“ wird der Europapolitik ein Gesicht gegeben und dem Europäischen Parlament mehr Gewicht. Weiterhin werden Absprachen zwischen Mitgliedstaaten vermieden.

Gegen das Verfahren spricht, dass dieses Vorgehen nicht in den EU-Verträgen vorgesehen ist, sondern es sich lediglich um eine Absprache zwischen den politischen Parteien, Rat und EP handelt. Die stärkste Partei im EP – EPP – ist somit immer im Vorteil.

**BGA-Position:** PRO – Das Spitzenkandidaten-Verfahren macht Europa für den Bürger „anfassbarer“ und ist daher zu befürworten. Für die Wirtschaft sind negative Folgen derzeit nicht zu erkennen.

### 1.2. Wie soll nach dem Brexit (bzw. bei nächster Wahl) mit den UK-Sitzen im EP verfahren werden?

---

Das EP hat bereits 2018 beschlossen, dass die EP-Sitze nach dem Brexit von 751 auf 705 reduziert werden sollen. 46 der 73 britischen Mandate sollen gestrichen werden, die anderen neu verteilt. Für Deutschland ändert sich nichts, auch sonst verliert niemand Sitze, andere große und einige mittelgroße Länder bekommen mehr Mandate, um einer neu austarieren degressiven Proportionalität willen. Auf jeden deutschen und jeden französischen Abgeordneten kämen damit künftig um die 850.000 Wähler, das beste Verhältnis von Einwohnern zu Abgeordneten hätte weiter Malta mit 72.000 zu eins. (DK +1, EST +1, IRL +2, ES +5, F +5, CR +1, I +3, NL +3, AT +1, PL +1, RO +1, SK +1, FI +1, SE +1) Auch Macrons Vorschlag zur Schaffung transnationaler Wahllisten für die Europawahl ist bei den Abgeordneten durchgefallen.

**BGA-Position:** Der BGA stimmt mit der Position des Europäischen Parlaments überein. Die neue Sitzverteilung bedeutet, dass die Gesamtzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments reduziert wird und gleichzeitig sichergestellt ist, dass kein Mitgliedstaat seine Sitze verliert. Derzeit unterrepräsentierte Länder werden dann 27 der 73 verfügbaren britischen Sitze unter sich aufteilen können. Damit wurde eine gerechte Sitzverteilung des Europäischen Parlaments beschlossen, die objektiven Grundsätzen folgt und den EU-Vertrag respektiert.

### 1.3. Wahlkampf von Kommissaren bei einer Kandidatur zum EP

---

Bisher mussten Kommissare unbezahlten Urlaub nehmen, wenn sie für eine EP-Kandidatur Wahlkampf machen wollten. Das EP hat jetzt beschlossen, dass Kommissare zwar die Ressourcen der Kommission nicht für den Wahlkampf nutzen dürfen, dafür allerdings keinen unbezahlten Urlaub mehr nehmen müssen. Das ist im Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Parlament nun festgelegt.

**BGA-Position:** Der BGA stimmt der Entscheidung des Europäischen Parlaments zu.

### 1.4. Personalunion von Kommissions- und Ratspräsidentschaft

---

Den Vorschlag einer Personalunion hat Juncker im Herbst 2017 formuliert, um die EU an der Spitze schlagkräftiger zu machen und Verwirrung um zwei Spitzen zu beenden.

Hierbei handelt es sich um einen einleuchtenden Vorschlag, dieser würde jedoch die EU-Kommission zu Lasten des Rates (und damit der Mitgliedstaaten)

stärken. Sicherlich würden Doppelungen so auch vermieden werden. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass die Kommission die Interessen des Rates immer optimal vertritt.

**BGA-Position:** Bei dem derzeitigen Stand der EU-Integration und der immer noch wichtigen Rolle des Rates sollte die Position des gesonderten Ratspräsidenten beibehalten werden. Zumal diese Position erst kürzlich eingeführt wurde, um den Rat sichtbarer zu machen. Zuvor fand ein halbjähriger Wechsel statt, bei dem der jeweilige Regierungschef des Präsidial-Landes Ratspräsident war.

### 1.5. Verkleinerung der EU-Kommission (Macron)

---

Derzeit entsendet jeder Mitgliedstaat einen Kommissar in die Kommission – also 28 (nach dem Austritt des VK 27). Je mehr Mitgliedstaaten, desto mehr Kommissare werden entsendet. Bereits jetzt hat das zu einer Zersplitterung der Kompetenzen und zu relativer Bedeutungslosigkeit einiger Kommissare geführt. Aus diesem Grund hat Juncker die sieben Vize-Präsidenten geschaffen, die jeweils übergreifende Ressorts leiten und für mehrere einfache Kommissare zuständig sind, wobei es hier auch Überlappungen gibt.

Der von Macron formulierte Vorschlag ist sicherlich sinnvoll und wurde auch von Merkel aufgenommen. Die EU hat derzeit eine Reihe von Beitrittskandidaten (v.a. West-Balkan), von denen durchaus einige 2025 für eine Mitgliedschaft (= Kommissar) in Frage kommen. Eine Verkleinerung der Kommission wäre daher sinnvoll. Die Schwierigkeit wird allerdings die Auswahl sein: Welches Land bekommt einen Kommissar, welches nicht? Man müsste ständige und nicht-ständige Mitgliedstaaten haben und Maßnahmen wie etwa Rotationen einführen.

**BGA-Position:** Europa braucht eine handlungsstärkere und -schnellere EU, was für eine Verkleinerung der Kommission sprechen könnte. Entscheidend ist letztlich Effizienz und Transparenz. Deutschland sollte wegen seines Gewichts innerhalb der EU immer einen Kommissar stellen.

## 2. Vollendung der EWWU

Das bedeutendste Thema im Rahmen der Diskussion über institutionelle Reformen der EU bezieht sich auf die Diskussion über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion. Dieses Thema war schon im Weißbuch der Kommission im Frühjahr 2017 angesprochen worden, es folgte dann 2017 ein Reflexionspapier dazu im und Kommissionspräsident Juncker griff das Thema in der State of the Union-Rede im September wieder auf. Im November legte die Kommission einen Fahrplan zur Vertiefung der EWWU vor, der vom Rat der Staats- und Regierungschefs im Dezember angenommen wurde.

Seit dem Euro-Gipfel im Dezember 2018 laufen die Diskussionen über das künftige Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für ein Reformförderprogramm; ein Kompromiss ist in Reichweite und sollte entschlossen vorangetrieben werden. Die Vollendung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion (CMU) ist auch für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Stabilität des Euro von wesentlicher Bedeutung

### 2.1. EWWU

---

Die EWWU besteht seit dem 1. Juli 1990 (Maastricht-Vertrag). Ihre Konstruktion ist jedoch nach wie vor unvollständig und eine Vollendung der EWWU ist

grundsätzlich sinnvoll und notwendig, denn weitere Krisen, die die EWWU belasten werden, sind nicht auszuschließen.

Die Vollendung von Bankenunion und Kapitalmarktunion sind Voraussetzung für eine Vollendung der EWWU. Beide Projekte sind in den letzten Monaten vorangebracht worden.

Das vorherrschende Prinzip der EWWU ist im Wirtschaftsbereich die offene Methode der Koordinierung: Innerhalb bestimmter Rahmen können die Nationalstaaten ihre Wirtschaftspolitik weitgehend selbst festlegen, sie sind jedoch gehalten, sich darüber im Rat der EU abzusprechen. Die supranationalen Institutionen wie Europäische Kommission und Europäisches Parlament haben formal nur geringe Kompetenzen. Allerdings hat die Kommission einen gewissen informellen Einfluss, da sie die Koordinierung durch Berichte unterstützt, welche den Mitgliedstaaten als Entscheidungsgrundlage dienen.

### 2.2. Europäische Einlagensicherung

---

Zu einer Bankenunion gehört auch eine europäische Einlagensicherung. Sie wurde von Juncker vorgeschlagen. Angesichts der immer noch hohen Risiken nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ist eine europäische Einlagensicherung derzeit abzulehnen: sie jetzt einzuführen, würde bedeuten, die Risiken zu vergemeinschaften. Zahlen müssten dann letztlich die starken Länder (v.a. Deutschland). Die Non-Performing Loans (NLP = „faule Kredite“) werden in der EU derzeit auf ca. 900 Mrd. € beziffert. Bei 1/3 der Mitgliedstaaten sind 10% des Kreditvolumens NLPs, bei 2 Ländern (Italien und Griechenland) mehr als 50%. Am 08.06.2018 sprachen sich CDU/CSU, SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen für die europäische Einlagensicherung aus, dennoch sind auch sie sich einig, dass es für die Umsetzung derzeit ein zu früher Zeitpunkt wäre. Es herrscht allgemein der Konsens, dass es die volle Europäisierung der Systeme frühestens dann geben darf, wenn die notleidenden Kredite überall auf ein gleiches niedriges Maß abgesenkt wurden.

**BGA-Position:** Die Risikominimierung muss Vorrang haben, bevor eine europäische Einlagensicherung überhaupt ernsthaft in Erwägung gezogen wird.

### 2.3. Integration des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der EWWU (Fiscal Compact von 2012) in EU-Recht

---

Juncker schlägt die Integration des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der EWWU (Fiscal Compact von 2012) in EU-Recht vor, wobei die seit 2015 eingeführten Flexibilitäten des Paktes berücksichtigt werden sollen. Wird der Pakt in EU-Recht überführt, würde die Kommission die operative Verantwortung übernehmen (der neue Finanz-Kommissar) und das EP die Kontrolle.

Die Kommission kontaktierte im Mai 2016 die Vertragsparteien, bei denen potenzielle Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung festgestellt worden waren, um eine förmliche Stellungnahme. Der SKS-Vertrag sieht jedoch vor, dass die notwendigen Schritte unternommen werden, um seinen Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten (d. h. bis zum 1. Januar 2018) in den Rechtsrahmen der Union zu überführen.

**BGA-Position:** Grundsätzlich sollte die Integration in die EU-Verträge angestrebt werden, Kontrollfunktionen und Einhaltung der entsprechenden Rechtsvorschriften sind dabei jedoch sicher zu stellen.

### 2.4. Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (jetzt ESM – derzeit 500 Mrd. €)

---

Auch der Vorschlag den Europäischen Währungsfonds in die EU-Verträge zu überführen kam von Juncker. Das würde mehr Effizienz, Demokratisierung und Transparenz sowie die Kontrolle durch das Europäische Parlament mit sich bringen. Der jetzige ESM ist nicht durch die EU-Verträge geregelt, sondern durch einen gesonderten Vertrag zwischen den tragenden Mitgliedstaaten (intergouvernemental).

- Geplante Funktionen:
  - Backstop for the Single Resolution Fund (SRF)
  - Schnellere Entscheidungsstrukturen: verstärkte qualifizierte Mehrheit (85% der Stimmen) in Notsituationen, Einstimmigkeit bei allen wesentlichen Entscheidungen mit finanzieller Wirkung.
  - Direktere Einbeziehung des EMF, zusammen mit der Kommission, in das Management finanzieller Hilfsprogramme
  - Entwicklung neuer Finanzinstrumente, z.B. zur Unterstützung einer künftigen Stabilisierungsfunktion.

Der Vorschlag stieß auf Ebene des Rates auf erheblichen Widerstand. Auf dem Euro-Gipfel im Dezember 2018 wurde beschlossen, den zwischenstaatlichen Charakter des Europäischen Sicherungsmechanismus beizubehalten. Immer noch weigert sich vor allem der deutsche Finanzminister Olaf Scholz (SPD), überhaupt über eine Vergemeinschaftung von Risiken zu sprechen, beklagt die EU-Kommission. Der Anteil von "faulen Krediten", auf denen die Banken noch sitzen, liege bei 3,3 Prozent und habe sich inzwischen halbiert.

**BGA-Position:** Der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds stimmt der BGA grundsätzlich zu. Die vorgesehenen Funktionen und v.a. Überwachung des Fonds ist jedoch zu überprüfen. Bei der Integration in die EU-Vertragsarchitektur stellt sich insbesondere die Frage, welche Rolle die nationalen Parlamente dann noch spielen können.

### 2.5. Neue Haushaltsinstrumente

---

Zudem hat die Kommission neue Haushaltsinstrumente mit vier Funktionen vorgeschlagen:

1. Konvergenzförderung für Mitgliedstaaten, die sich auf die Einführung des Euro vorbereiten: Im Zeitraum 2018-2020 schlägt die Kommission vor, einen eigenen Arbeitsbereich zur Unterstützung von Strukturreformen zu schaffen. Nach 2020 soll daraus eine eigene Fazilität entstehen.
2. Letztsicherung für die Bankenunion: Für (unwahrscheinliche) Engpässe soll der künftige Europäische Währungsfonds eine Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds vorsehen.
3. Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet, die alle Mitgliedstaaten anwenden können: Instrument, um große asymmetrische Schocks zu bewältigen. Nach 2020 beabsichtigt die Kommission ein Instrument aufzulegen, das sie selbst verwaltet und welches in Form einer europäischen Investitionsschutzregelung zur Förderung bestimmter Schwerpunkte, Projekte oder Maßnahmen auf nationaler Ebene zum Einsatz kommen soll.
4. Unterstützung nationaler Reformen: Finanzielle Unterstützung, um die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Reformziele zu unterstützen.

Im neuen mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027 sollen nach dem Vorschlag der Kommission ein Reformhilfeprogramm und eine Europäische Investitions- und stabilisierungsfunktion geschaffen werden. Sie sollen die Leistungs- und Widerstandskraft der miteinander verflochtenen Volkswirtschaften steigern. Das Reformhilfeprogramm wird vorrangige Reformen in den EU-Mitgliedstaaten unterstützen und eine Gesamtausstattung von 25 Mrd. EUR haben. Es verfügt hierfür über drei Einzelinstrumente: Das Reformumsetzungsinstrument für die finanzielle Förderung von Reformen, ein Instrument für technische Unterstützung und eine Konvergenzfazilität zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die sich auf die Einführung des Euro vorbereiten.

Die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion soll zu einer Stabilisierung der öffentlichen Investitionstätigkeit und einer raschen wirtschaftlichen Erholung nach erheblichen wirtschaftlichen Erschütterungen in Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und Mitgliedstaaten, die dem Wechselkursmechanismus beigetreten sind, beitragen.

**BGA-Position:** Neue Haushaltsinstrumente können Sinn machen, wenn sie konditioniert sind und die Einhaltung der Regeln streng überwacht wird. Entscheidend ist, dass die Aufgaben der Instrumente klar definiert sind und die Inanspruchnahme überwacht wird bzw. die Verletzung der Regeln sanktioniert wird.

Für einen speziellen Haushalt des EURO-Raumes besteht derzeit kein Bedarf.

### 2.6. Etablierung eines EU-Ministers für Finanzen und Wirtschaft

---

Nachdem Macron die Einrichtung eines europäischen Finanzministers neben der EU-Kommission vorgeschlagen hatte (Details nicht weiter ausgeführt), hat Juncker im Herbst 2017 die Idee aufgenommen, allerdings in einer abgewandelten Form. Nach Auffassung der Kommission wäre das Amt eines Europäischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen ein wichtiger institutioneller Schritt in Richtung einer kohärenteren, wirksameren und verantwortungsbewussteren wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union. Die Funktion des Ministers als Vizepräsident der Kommission könnte im Zuge der Ernennung der nächsten Kommission ab November 2019 festgelegt werden.

**BGA-Position:** Die Frage ist, welche besonderen Aufgaben ein europäischer Minister für Finanzen und Wirtschaft haben soll und worin der spezielle Nutzen dieser Institution bestehen würde. Die Übernahme der Funktion des Euro-Gruppen-Vorsitzenden würde eine Beschränkung des Einflusses der Mitgliedstaaten des Euro-Raums bedeuten, die zurzeit den Vorsitzenden auswählen. Ob die Zusammenführung der Funktion zu einer besseren Integration von Europäischem Wirtschaftsraum und Euro-Raum führt, ist fraglich.

### 2.7. Einrichtung einer Sozialunion

---

Die Einrichtung einer europäischen Sozialunion umfasst EU-weite Mindestlohnregeln und die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Von der Leyens Ziel ist die Durchsetzung dieser beiden Integrationssschritte.

**BGA-Position:** Der BGA lehnt dies ab. Die Zuständigkeit für diese Bereiche liegt primär bei den Mitgliedsstaaten und sollte nicht zentral geregelt werden.



### **3. Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der EU**

Je nachdem, in welchen Politikbereich die Vorlagen fallen, über die der Europäische Rat entscheidet, sieht der AEU-Vertrag verschiedene Abstimmungsverfahren vor. In reinen Verfahrensfragen beschließt der Rat meist mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder. Bei Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderen politisch schwierigen Fragen wie der Steuerpolitik beschließt der Rat einstimmig.

Für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das in den meisten EU-Politikfeldern gilt, ist jedoch eine qualifizierte Mehrheit notwendig. Diese wird seit dem Vertrag von Lissabon über das Prinzip einer doppelten Mehrheit definiert: Bei einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung ist es nun notwendig, dass mindestens 55 % der Mitgliedstaaten einem Beschlussvorschlag zustimmen, wobei jedes Land eine Stimme hat. Des Weiteren müssen die zustimmenden Mitgliedstaaten insgesamt mindestens 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren (Art. 238 AEU-Vertrag – seit 2014).

Bereits 2017 und 2018 hat Juncker angekündigt, dass er Mehrheitsentscheidungen ausweiten möchte, um die EU handlungsfähiger zu machen. Er hat dabei insbesondere die Außen- und Sicherheitspolitik im Visier. Auch Ursula von der Leyen fordert für diesen Politikbereich die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Mitgliedstaaten. Wenn es zu Krisen komme, müsse die EU in der Lage sein, "schnell Antworten" zu geben.

Im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik sollen zukünftig auch Mehrheitsentscheide möglich sein. Aktuell geht dies nur mit dem Einstimmigkeitsprinzip. Das Einstimmigkeitsprinzip führt jedoch dazu, dass es oftmals sehr schwierig ist, Beschlüsse zu erlassen. In der Vergangenheit wurde es schon zugunsten des Mehrheitsentscheides in vielen Politikfeldern geändert. Die EU-Kommission möchte das nun auch in den sensiblen Bereichen der Steuer- und Sozialpolitik vornehmen. Brüssel möchte eigene Steuern erheben, dies scheitert aktuell aber noch an dem Vetorecht der Mitgliedsstaaten, da diese ihre Steuerhoheit nicht abgeben möchten. Deshalb sollen in Zukunft Mehrheitsentscheide durchgeführt werden, die auch für die Mitgliedsstaaten wären. Diese neue Regelung würde die Rechte einzelner Mitgliedsstaaten stark einschränken.

**BGA-Position:** Prinzipiell ist Junckers Überlegung richtig nach all den Erfahrungen relativer Handlungsunfähigkeit der EU in außenpolitischen Fragen. Deshalb sollte Junckers/von der Leyens Vorschlag ernsthaft geprüft werden. Allerdings ist hierzu voraussichtlich eine Vertragsänderung notwendig.