



# Die Chancen in der Krise

**ANGELICA SCHWALL-DÜREN**

Oktober 2011

Drei Jahre nach dem Zusammenbruch von Lehmann Brothers ringt Europa mit den Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise – mit nach wie vor ungewissem Ausgang. Die Politik stolpert von Maßnahmenpaket zu Maßnahmenpaket, getrieben von der Angst vor den Märkten, der Gefahr der Kernschmelze im Kapitalmarkt und den Konsequenzen. Die aktuelle Krise hat dazu geführt, dass inzwischen der Fortbestand der gemeinsamen Währung in Frage gestellt wird, ja die Europäische Integration insgesamt bedroht erscheint.

## Wie konnte es dazu kommen?

Aus der Krise Griechenlands ist eine Krise Europas geworden. Wie konnte es dazu kommen? Zunächst hatten die verantwortlichen Politiker, so schien es jedenfalls, weder eine Vorstellung, wie Europa mit der Krise umgehen sollte, noch den Willen, eine solche zu entwickeln: Zwischen den – aber auch innerhalb der – europäischen Regierungen war es umstritten, ob und gegebenenfalls wie auf die Refinanzierungsprobleme Griechenlands zu reagieren sei. Gleichzeitig aber scheint sich bei einem Teil der politisch Verantwortlichen die Überzeugung durchzusetzen, dass weitere und durchgreifende Maßnahmen notwendig sind. So deutet alles darauf hin, dass aus dem Wort Wirtschaftsregierung mehr werden soll als eine Worthülse. Weitere Integrationsschritte, so scheint es, werden geplant. Mehr als ahnen können wir dies aber nicht, denn es wird nur gemunkelt. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger erscheinen als Getriebene der Märkte. Konkrete Pläne werden nicht klar und offen präsentiert, sondern hinter den Kulissen vorbereitet. Nach außen werden bekannte Vorbehalte und Bedingungen geltend gemacht. Es ist die alte, veraltete und diskreditierte Art der Hinterzimmerpolitik, die insbesondere zwischen Paris und Berlin heute wieder dominiert. Dabei wird morgen schon das angebliche Tabu gebrochen, das man heute noch lautstark beschwört.

Diese Politik der Intransparenz und Widersprüchlichkeiten hat dazu beigetragen, dass die Märkte sich bislang nicht haben beruhigen lassen und die gesellschaftliche und mediale Debatte radikalisiert und polarisiert wurde. Die jetzt zu beobachtende Doppelgleisigkeit wird weitere Integrationsschritte mit einem erheblichen Legitimitätsdefizit belasten und die generelle Europaskepsis weiter zunehmen lassen. Schon jetzt lehnt eine Mehrheit der Deutschen weitere Hilfen für die angeschlagenen Länder ab. Auch wenn sich die Kanzlerin bei der Ausweitung des EFSF noch auf die Disziplinierungsmethoden ihres Kanzleramtsministers verlassen konnte, bleibt ungewiss, ob und wie die Regierungskoalition die anstehende Ratifizierung des ESM schaffen wird.

Das politische Handeln ist aber nicht nur durch Uneinigkeit beziehungsweise Intransparenz gekennzeichnet. Es fehlt auch der Wille, die Krise als gemeinsames Problem anzuerkennen und zu lösen. Mit der Erklärung, es handle sich um eine in erster Linie auf laxer Haushaltspolitik zurückgehende Staatsschuldenkrise wurde das Problem (und seine Lösung) schon in der Analyse nicht als eine Aufgabe von allen gemeinsam dargestellt, sondern alleine den betroffenen Staaten »zugeordnet«. Auch wenn sich diese Etikettierung durchgesetzt hat, trifft sie nur einen Teil der Wahrheit. Natürlich wird niemand in Abrede stellen, dass Griechenland ein Problem mit seinen Staatsfinanzen hat. Zu einem beträchtlichen Teil ist aber auch die griechische Verschuldung – erst recht die anderer Länder – Ergebnis der Bemühungen, die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Realwirtschaft in Grenzen zu halten: Die Bankenrettungs- und Konjunkturprogramme waren im doppelten Wortsinn nicht »umsonst«. Sie haben zwar (gerade in der Bundesrepublik) ein Durchschlagen der Finanzkrise verhindert, die öffentlichen Haushalte aber natürlich extrem belastet und die Defizite und Schulden in die Höhe getrieben.

Von laxer Haushaltspolitik kann in dieser Pauschalität also nicht gesprochen werden. Ähnlich sieht es hinsichtlich der Staatsverschuldung aus: Bei einem genaueren Blick stellt sich heraus, dass von einem Automatismus – Schulden gleich Krise und Krise gleich Schulden – nicht die Rede sein kann. So sind in mindestens zwei der aktuell kriselnden Länder, in Irland und Spanien, nach 2007 Defizite und Schulden zwar gestiegen, jedoch nicht mehr als in den anderen Ländern der Euro-Zone. Überdies galten beide Länder bis zu diesem Zeitpunkt als Musterbeispiele für eine solide Haushaltspolitik und konnten die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes spielend erfüllen. Gibt es also Krisen ohne Schulden, zeigt Japan, dass auch die Umkehrung gilt: Ein Schuldenstand von immerhin 225 Prozent des BIP hat dem Land bislang jedenfalls weder Diskussionen um eine drohende Pleite noch Refinanzierungsprobleme beschert.

Ob ein Land oder eine Volkswirtschaft in die Krise gerät oder nicht, ist also nicht nur von der Verschuldung abhängig, sondern auch von weiteren Faktoren wie der privaten Verschuldung, der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft (was nicht mit Wettbewerbsfähigkeit verwechselt werden sollte), Investitions- und Sparquoten sowie der Beschäftigungssituation. Diese Faktoren sind in den europäischen Volkswirtschaften unterschiedlich stark ausgeprägt. Hinzu kommt: Diese sozioökonomischen Unterschiede bedingen sich gegenseitig. In einem Binnenmarkt wie der EU, erst recht aber in einer Währungsunion, sind die Verluste der einen notwendigerweise die Gewinne der anderen, Leistungsbilanzdefiziten stehen zwingend Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber: Staaten wie Deutschland, die Niederlande oder Österreich haben (strukturell, nicht intentional) von den Schwächen der anderen Länder profitiert – indem sie hochwertige Leistungen beispielsweise an den griechischen Staat verkauft und zugleich aus den dafür notwendigen Krediten Zinsen bezogen, so etwa für den Kauf von in Deutschland gebauten U-Booten oder den Auftrag zum Bau des Athener Flughafens.

Der strikte Austeritätskurs, der zur Bedingung für die Hilfsmaßnahmen gemacht wurde, ist vor diesem Hintergrund doppelt problematisch: Er ignoriert die gegenseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaften voneinander und gefährdet jede Perspektive für eigenes Wachstum der Krisenstaaten. Die Anpassungsleistungen werden ausschließlich von den mit Refinanzierungsproblemen kämpfenden Staaten erwartet. Und anstatt die sozioöko-

nomischen Unterschiede ernst zu nehmen und eine auf die spezifischen Bedingungen der in die Krise geratene Volkswirtschaften zugeschnittene Strategie für die Erschließung von Wachstumspotential zu entwickeln, wird das deutsche Wirtschaftsmodell mit niedriger Lohnentwicklung und zunehmend prekären Arbeitsverhältnissen als Idealrezept für ganz Europa präsentiert. Wie schon die bisherigen Versuche, die Welt am deutschen Wesen genesen zu lassen, ist dies weder besonders sympathiefördernd noch – und das ist noch wichtiger – besonders erfolgversprechend. Diese Strategie ist vielmehr mit dafür verantwortlich, dass in Griechenland die Verschuldung zunimmt, die Wirtschaft schrumpft, die Arbeitslosigkeit steigt und das Steueraufkommen sinkt. Immer klarer wird, dass sich mit dem strikten Sparkurs Wachstum und Beschäftigung nicht generieren lassen – schon gar nicht in dem eigentlich notwendigen Ausmaß.

### Mehr Europa

Spätestens jetzt ist klar: Die wirtschaftliche und politische Verflechtung Europas ist eine Realität – und die Grundlage aller Versuche, die Probleme in den Griff zu bekommen. Simple beziehungsweise simplifizierende Lösungen wie beispielsweise die Forderung nach einem Austritt oder Ausschluss Griechenlands aus der Euro-Zone werden nicht funktionieren. Nur mit dem erklärten gemeinsamen Willen, die Probleme gemeinschaftlich zu lösen, werden wir Europa aus der Krise führen können. Wir brauchen also mehr (und nicht weniger) Europa. Das heißt, dass wir klären müssen, wie dieses Mehr beschaffen sein und wie es geschaffen werden soll. Konkret müssen wir uns einigen – ziemlich unpopulären – Einsichten stellen, uns über deren Konsequenzen klar werden und Mittel und Wege benennen, diese durchzusetzen.

### Europa ist eine Haftungsunion

Was auch immer in den folgenden Wochen, Monaten oder auch Jahren passiert, eines ist sicher: Griechenland, Portugal und Irland werden nicht auf ihren Schulden sitzen bleiben. Egal welcher Mechanismus am Ende gewählt wird: Die anderen EU-Mitgliedstaaten werden in Mithaftung genommen werden. Auch wenn die Bundeskanzlerin das Wort wohlweislich nicht in den Mund nimmt, bilden die Euro-Länder eine Haftungsunion. Das war im Prinzip schon bei dem »Ausbruch« der Griechenland-Krise klar: Das Risiko, das Land Pleite gehen zu lassen, wollte und konnte die Staatengemeinschaft mit Blick auf die Konsequenzen für die eigenen Volkswirtschaften und Banken nicht eingehen (genau darauf gründeten ja

die Spekulationen gegen die griechischen Staatsanleihen). Mit der Schaffung des ESM wird die Haftungsunion aber Bestandteil des Vertragswerks und damit sozusagen offiziell: Mit der Änderung des Artikel 136 AEUV wird die faktische Aufgabe der *no bailout*-Klausel des Artikel 125 AEUV (wenigstens formal) geregelt.

Der ESM, wie auch die ESFS, reagieren allerdings erst dann, wenn eine eigenständige Refinanzierung eines Landes endgültig zu scheitern droht. Sie bieten Hilfe also nur in letzter Not, es handelt sich gewissermaßen um die institutionalisierte Dauerkrise. Um die Krise konsequent und dauerhaft zu bekämpfen, sind weitere Instrumente notwendig, die einer Krise präventiv entgegenwirken und die Gefahr eines Staatsbankrotts auf Dauer ausräumen. Es geht letztlich darum, die Haftungsunion zu gestalten.

Im Raum steht die Einführung von Eurobonds, also die Ausgabe von Schuldentiteln, für die die Euro-Staaten gemeinschaftlich haften würden. Gegen sie gibt es aber erheblichen Widerstand und beachtenswerte Einwände. Niemand dürfe zum »Schuldenmachen ermuntert« werden, außerdem wären die strikten Vorgaben zur Wahrung des Budgetrechts zu beachten, die in dem jüngsten Bundesverfassungsgerichtsurteil formuliert worden sind. Einen vielversprechenden Ansatz stellt hier das Modell von Delpla und Weizsäcker dar, das vorsieht, dass Eurobonds nur bis zur Grenze von 60 Prozent des BIP möglich sind und darüberhinausgehende Schulden eigenständig finanziert werden müssen (*Blue* bzw. *Red Bonds*). Durch dieses Nebeneinander von gemeinschaftlichen und nationalstaatlich-individuellen Schuldentiteln würden die Eurobonds mit den Verschuldungskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts verbunden. Über die gemeinsame, nur auf der Grundlage der vorher erfolgten Zustimmung aller Mitgliedstaaten möglichen Ausgabe der Schuldentitel wäre zudem garantiert, dass die einzelstaatliche Budgetverantwortung gewahrt bliebe.

Europa, genauer die Euro-Zone, ist aber nicht nur eine Haftungsunion, sondern auch eine »Transferunion«. Auch das ist schon lange der Fall, die Strukturhilfen der Europäischen Union sind das beste Beispiel dafür, und auch die Forderung des konservativen Kommissionspräsidenten Barroso nach Investitionsprogrammen für die aktuell kriselnden Länder und die Debatte um eine Abmilderung und Streckung der Sparmaßnahmen sind nur auf dieser Grundlage denkbar und sinnvoll. Solche Pro-

gramme können kurzfristig helfen. Um Länder langfristig zu stabilisieren und den Ausbruch weiterer Krisen zu verhindern, müssen weiter reichende Konsequenzen gezogen werden. Europa braucht eine echte Wirtschaftsregierung, zu der sich nach Lage der Dinge nur die Europäische Kommission entwickeln kann.

### Demokratisches Europa

Die Krise hat aber noch eine zweite Dimension. Schon die bisher verabredeten Maßnahmen zu ihrer Bewältigung, die ja bereits ein engeres Zusammenrücken der Unionsmitglieder vorsehen, lassen die seit langem diskutierte Frage der demokratischen Legitimation erneut virulent werden. Der im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen über den erweiterten Rettungsschirm von der Bundesregierung ausgesprochene Appell, mit den Kompetenzen behutsam umzugehen, zeigt, um welche Stichworte die Debatte kreist: Es geht um die Handlungsfähigkeit der EU einerseits und die Sicherung der demokratischen Beteiligung andererseits. Er zeigt aber auch, dass diese beiden Stichworte in einem Spannungsverhältnis stehen.

Das ist auch kein Wunder. Denn die bisherigen Aktivitäten sind im Wesentlichen intergouvernemental vereinbart worden. Zentrale Maßnahmen, wie der Euro-Plus-Pakt und die Einrichtung des ESM, wurden in Form völkerrechtlicher Verträge außerhalb des EU-Rahmens umgesetzt, also zwischen den einzelstaatlichen Regierungen im Rat beziehungsweise im Europäischen Rat verabredet. Die Regierungen müssen ihre Parlamente über diese Maßnahmen entweder informieren oder sie dort ratifizieren lassen. Für dieses intergouvernementale Verfahren sprachen dabei gerade aus deutscher Sicht gute Gründe, an erster Stelle die Sorge vor der Reaktion des Bundesverfassungsgerichts. Denn das Gericht hatte in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon klargestellt, dass eine Beteiligung des Europäischen Parlaments bei bestimmten Fragen die Beteiligung der nationalen Parlamente nicht ersetzen könne. Eine so starke haushaltswirksame Lösung, bei der Entscheidungen gemäß der Gemeinschaftsmethode nur von den Institutionen der EU (Kommission, Rat und Parlament) getroffen würden, wäre also vermutlich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar gewesen.

Wenn für das Gericht auch die Sorge um das Demokratieprinzip leitend war, hat die Entscheidung für die Versuche, die aktuelle Krise zu lösen, dramatische Folgen.

Sie hat die Stärke des Lissabon-Vertrags in eine Schwäche verkehrt: Mit der Einbindung des Europäischen Parlaments wollte der Vertrag die demokratische Legitimität europäischen Handelns auf europäischer Ebene festigen. Nach dem Urteil wird aus einer solchen Einbindung des Europäischen Parlaments ein Mangel an Legitimität. Das EU-Handeln kann auf europäischer Ebene nach Meinung des BGV demnach nicht immer ausreichend demokratisch legitimiert werden. Die parlamentarische Auseinandersetzung mit der EU-Politik (und insbesondere mit den Rettungsmaßnahmen) findet also auch in der Sorge um die demokratischen Grundlagen statt. Das verleiht den parlamentarischen Versuchen, die Europa-Politik mitzugestalten, eine hohe Legitimität. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass die nationale Perspektive – also der Schutz der nationalen Interessen und Steuergelder – verabsolutiert wird. Aus der Addition der verschiedenen nationalen Interessen und Perspektiven ergibt sich keine gesamteuropäische Perspektive.

Ist es aber tatsächlich so, dass eine EU nicht demokratisch gestaltet und die Demokratie nicht europäisch sein kann? Wir müssen Möglichkeiten finden, wie der Ausbildung, Artikulation und Durchsetzung eines demokratisch legitimierten europäischen Gesamtinteresses Raum gegeben werden kann. Ohne Vertragsänderung wird dies nicht gehen. Unabhängig von der politischen Machbarkeit ist nach Aussage des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle der Handlungsspielraum für solche Änderungen im Rahmen des geltenden Grundgesetzes allerdings nicht mehr vorhanden. Der wiederholte Hinweis Voßkühles auf die Möglichkeit des deutschen Volkes, sich gemäß Artikel 146 Grundgesetz eine neue Verfassung zu geben und damit den notwendigen Spielraum zu eröffnen, stellt uns vor eine altbekannte Herausforderung, denn damit wird wieder einmal deutlich, dass die europäische Integration nicht ohne die Bürgerinnen und Bürger erfolgen kann. Wenn wir die Menschen in Europa nicht mitnehmen, dann scheitern alle Vorsätze, alle Pläne und Visionen für die Zukunft der EU.

In der Zwischenzeit müssen Schritte gemacht werden, die unterhalb des großen Wurfes liegen und uns dennoch in der Sache voran bringen. Ansätze dazu gibt es be-

reits. Sylvie Goulard, Abgeordnete des Europäischen Parlaments, hat ein Konzept für einen »Ökonomischen Dialog« vorgelegt: Sensible Bereiche des Euro-Plus-Pakets sollen durch einen an den monetären Dialog der EZB angelehnten Prozess stärker legitimiert und inhaltlich angereichert werden. Das Europäische Parlament würde auf diese Weise eingebunden, erhielte aber keine echten Entscheidungsrechte. Umfassender und eine mögliche theoretische Grundlage für solche Initiativen sind die Überlegungen Stefan Collignons, die intergouvernemental angelegte Wirtschaftspolitik über eine Gemeinwohldefinition (Verteilung öffentlicher Güter) in Kombination mit Art. 121 Abs. 6 AEUS (der die Beteiligung des EP an Verfahren zur Ausgestaltung der multilateralen Überwachung der Wirtschaft ermöglicht) demokratisch zu legitimieren. Ermutigend und grundlegender ist der Hinweis von Jürgen Habermas, dass »der Spielraum der staatsbürgerlichen Autonomie nicht schrumpft, wenn die Bürger an der supranationalen Rechtsetzung nach einem demokratischen Verfahren beteiligt sind. Mit einem territorialen Größenwachstum und einer numerischen Erweiterung der Bürgerschaft ändert sich nur die Komplexität der Meinungs- und Willensbildung.«

Die Krise lässt den Getriebenen kaum Zeit, über die Auswirkungen ihres Handelns nachzudenken. Dabei unterziehen sie das europäische Einigungswerk gerade scheinbar einer Generalrevision, die auch vor Grundsätzen und Grundgedanken nicht Halt macht. Ehrlich wäre nun eine offene Debatte, ein erneuter Konvent oder zumindest eine offene Regierungskonferenz, um die zukünftige Ausrichtung der gemeinsamen Währungspolitik und die Ausgestaltung der Finanzarchitektur und der gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik zu erarbeiten. Stattdessen bleibt es nach wie vor bei Geheimdiplomatie. Europa braucht jetzt Vision und Mut, darin liegt die Chance der Krise.

Mehr Europa braucht mehr Europäerinnen und Europäer, die mit politischem Mut die Dinge angehen, und eine politische Führung, die ihre Verantwortung übernimmt.

**ISBN: 978-3-86872-931-3**

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Über die Autorin**

**Dr. Angelica Schwall-Düren** ist Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes NRW.