

DGAPanalyse

Forschungsinstitut
der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

Mai 2012 N° 6

Frankreich und Deutschland angesichts der Eurokrise: Zweifel an Diagnose und Strategie

von Sylvie Goulard

Zusammenfassung

Frankreich und Deutschland angesichts der Eurokrise: Zweifel an Diagnose und Strategie

von Sylvie Goulard

- Die Europäische Wirtschafts- und Finanzkrise ist noch nicht überwunden. Drei zentrale Fehler der europäischen Verantwortlichen haben bis heute eine nachhaltige Lösung der Krise verhindert. Erst, wenn sie korrigiert sein werden, kann die Krise als Chance für eine Vertiefung der politischen Integration Europas verstanden werden.
- Der erste Fehler lag in einer zu vorsichtigen Krisendiagnose: Trotz der Warnungen der EZB und des Europäischen Parlaments erkannten die politischen Verantwortlichen den systemischen Charakter der Krise nicht an und scheuen bis heute davor zurück, eine grundlegende Neustrukturierung der Wirtschafts- und Währungsunion einzuleiten.
- Den zweiten Fehler stellt eine einseitige ökonomische Analyse dar. Die Überzeugung vieler europäischer Politiker vom dezentralen Charakter ökonomischer Entscheidungen vernachlässigt die Notwendigkeit eines Ausgleichs makroökonomischer Ungleichgewichte. Auch der Antagonismus von Wachstum und Haushaltsdisziplin zeugt von einer verkürzten Sichtweise auf die Wirtschaft und muss überwunden werden.
- Der größte Fehler schließlich ist die autoritäre, ganz auf den Europäischen Rat ausgerichtete Methode der Krisenreaktion. Sie verhindert eine europäische Debatte und vergrößert das Demokratiedefizit der Europäischen Union weiter. Mehr Transparenz und eine bessere Anerkennung der europäischen Institutionen sind nötig, um europäische Entscheidungen künftig besser zu legitimieren.

Summary

France and Germany in face of the Euro Crises: Diagnosis and Strategy in Doubt

by Sylvie Goulard

- The European economic crises have not been overcome yet. Three essential faults of European leaders have prevented a solution to the crises. It is only after having corrected these faults that the crises can be understood as a chance for further European political integration.
- The first fault lies in an overcautious crises diagnosis: against warnings of the ECB and the European Parliament, political leaders have not recognized the systemic character of the crises and, until today, are reluctant to restructure the European economic and monetary union.
- The second fault represents a one-sided economic analysis. The conviction of quite a few European politicians that economic decisions should be taken in a decentralist way does not sufficiently take into account the need to compensate for economic imbalances. The antagonism of growth and budget discipline is also proof of a simplistic vision of economics and therefore has to be overcome.
- Finally, the third and biggest fault is the method of the crisis reaction which is authoritarian and entirely directed towards the European Council. It prevents a European debate and aggravates the democratic deficit of the European Union. More transparency and a better recognition of the European institutions are necessary to better legitimate European decisions in the future.

Inhalt

Eine Systemkrise	5
Eine unvollständige Wirtschaftsanalyse	8
Der Mangel an Demokratie	10
Was tun?	13
Schlussfolgerung	15
Anmerkungen.....	16

Diese DGAPanalyse erscheint im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Frankreich und Deutschland angesichts der Eurokrise: Zweifel an Diagnose und Strategie

von Sylvie Goulard

Seit Ende 2009 kämpfen die europäischen Staaten, allen voran Deutschland und Frankreich, um eine Lösung der Finanz- und Wirtschaftskrise. Keine Regierung hat dabei mit dem selbstmörderischen, aber angesichts des derzeitigen populistischen Klimas durchaus präsenten Gedanken gespielt, den Euro aufzugeben. Während und zwischen den europäischen Gipfeltreffen wurden mit viel Einsatz wichtige Entscheidungen getroffen, beispielsweise über die Hilfe für Griechenland und die Einrichtung des Rettungsfonds EFSF. Die Europäische Zentralbank ist auf dem Sekundärmarkt für Staatsanleihen aktiv geworden und hat den Banken Geldmittel in bisher ungeahnter Höhe zur Verfügung gestellt. Auf Initiative der Kommission und unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments wurden Gesetze geändert: Durch sechs Gesetzestexte wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert und ergänzt (»Six-Pack«). Um die Schaffung eines dauerhaften Fonds zu ermöglichen (Europäischer Stabilitätsmechanismus – ESMS) und feierlich das gemeinsame Engagement zu untermauern, wurden neue Verträge geschlossen (der »fiscal compact« oder »Haushaltspakt« vom 30. Januar 2012). In all dieser Zeit wurden in Europa mehrere Regierungswechsel vollzogen, manchmal unter außergewöhnlichen Umständen, wie im Fall Italiens.

Es kann also wahrlich nicht der Vorwurf erhoben werden, die Krise sei nicht ernst genommen worden. Und doch ist das Risiko für Europa noch nicht gebannt. Einige Länder rutschen in die Rezession, die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit ist nicht abgewendet. Die internationale Glaubwürdigkeit des Euro ist ins Wanken geraten, und Europa wird noch immer als das Epizentrum eines Bebens gesehen, das verheerende Folgen für die Weltwirtschaft haben könnte. Wo also lagen die Fehler? Die Phänomene sind komplex, daher wird hier nicht der Anspruch auf eine einzige Wahrheit erhoben. Dennoch eignet sich das Europäische Parlament

als Beobachtungsposten¹ – insbesondere während der Aushandlung eines Gesetzespakets wie des »Six-Packs«.

Der erste Fehler, der im Rahmen der Krise gemacht wurde, lag zweifellos in einer zu vorsichtigen Diagnose. Handelt es sich um eine Krise, die durch Verstöße gegen bestehende Regeln ausgelöst wurde, oder stellt sie das Regelwerk der Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) grundsätzlich in Frage? Die politischen Verantwortlichen schienen dieser Frage aus dem Weg zu gehen. Statt umfassende Konsequenzen aus dem systemischen Charakter der Krise zu ziehen, unterwarfen sie ihre Krisenentscheidungen vor allem innenpolitischen Zwängen.

Zum Zweiten ist die ökonomische Analyse nach wie vor unvollständig bzw. einseitig: Der Wohlstand einer so großen und heterogenen Wirtschaftszone wie des Euroraums kann nicht durch eine dezentrale Lenkungsstruktur sichergestellt werden, die lediglich über zwei gemeinsame Regeln zur öffentlichen Haushaltsdisziplin verfügt. Der Eurozone fehlt ein Bewusstsein für ihre innere Verflechtung. Sie braucht gemeinsame Politiken und letztendlich einen gemeinsamen Haushalt, der diesen Namen auch verdient.

Und schließlich: Die autoritäre, ganz auf den Europäischen Rat ausgerichtete Methode der Krisenreaktion verhindert eine dringend notwendige Debatte und entfernt die Entscheidungsträger von der öffentlichen Meinung.

Eine Systemkrise

Einige Regierungen haben nicht Wort gehalten. Indem sie die Grenzen für Defizit und Schulden nicht einhielten, haben sie ihre Verpflichtungen verletzt, die sie mit der Einführung des Euro eingegan-

gen waren. Viele glaubten, dass es genügen würde, dass jeder »sein eigenes Haus in Ordnung hält«, damit es der Eurozone in ihrer Gesamtheit gut geht. Die Auswirkungen dieser Illusion sind verheerend: Betrug durch die griechische Regierung, die allgemeine Weigerung der Anerkennung von Verpflichtungen durch die Gemeinschaftswährung, eine – durch Deutschland und Frankreich geförderte – zu große Nachlässigkeit bei der gegenseitigen Überwachung und ein dogmatisches Festhalten am Prinzip der »Subsidiarität«, wodurch Eurostat die nötigen Rechte zur Überwachung vorenthalten wurden.

Dieses Versagen verweist auf ein anderes, tiefergreifendes Problem: Man muss schon Anhänger einer extrem legalistischen Sichtweise sein, um anzunehmen, dass die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht und die Festlegung von Regeln genügen würden, um die Denkstruktur in den einzelnen Ländern grundlegend zu verändern. Das deutsche Insistieren auf der Haushaltsdisziplin, das sich in einem mythischen »Drei-Komma-null«-Versprechen (bezogen auf ein Haushaltsdefizit von nicht mehr als drei Prozent) konkretisierte, hätte zu einer ganz besonderen Wachsamkeit der deutschen Regierenden führen müssen. Doch niemand bemühte sich darum, den Verpflichtungen auch wirklich Glaubwürdigkeit zu verleihen: diejenigen nicht, die daraus ein Verkaufsargument für den Euro machten, und erst recht nicht diejenigen, die nicht dieselben Stabilitätstraditionen haben. Die Kommission tat, was sie konnte. Romano Prodi selbst hatte jedoch ungeschickterweise den Stabilitätspakt als »dumm« bezeichnet. Auf die Bemühungen, die unternommen worden waren, um sich für den Euro zu »qualifizieren«, folgte eine Phase der Demobilisierung.²

Die Härte, die seit Beginn der Krise gegenüber dem Süden Europas an den Tag gelegt wurde, war ebenso groß wie die Gleichgültigkeit, die im ersten Jahrzehnt nach Einführung des Euros herrschte. Moralische, emotionale und sogar von Rachegefühlen geleitete Überlegungen vermischten sich mit der Suche nach rationalen Lösungen. Und so konnten sich die Regierungen mit den ersten »Griechenland-Rettungsplänen« nicht wirklich entscheiden zwischen Bestrafung und Solidarität, zwischen Zinssätzen, die erdrücken, und solchen, die helfen. Erst im Juli 2011, also mehr als ein Jahr nach den ersten

Entscheidungen, wurden die Zinssätze für die Darlehen auf ein erträgliches Maß gesenkt. Lange Zeit betrachteten die europäischen Regierungen Griechenland als ein Land, das Probleme mit seinen Finanzen hat, aber nicht als einen insolventen Staat. Bis Juli 2011 hatten sie jeglichen Schuldenerlass ausgeschlossen, um ihn dann in großer Konfusion doch noch umzusetzen.

Natürlich haben auch die Finanzmärkte zu dieser allgemeinen Blindheit beigetragen: Nach dem Maastrichter System ist jeder Staat für seine eigene Verschuldung verantwortlich. Die Höhe der Zinsen, die jeder Staat auf seine öffentlichen Schulden zahlen muss, sollte demzufolge die Haushaltslage und die ökonomische Situation in jedem einzelnen Land widerspiegeln. Die wirkungsvollste Sanktion hätte somit von den Märkten kommen müssen und nicht von den Institutionen. Doch benebelt von der Einführung des Euro kehrten die Märkte die Unterschiede unter den Teppich. Kurz nach Einführung der gemeinsamen Währung wurden die »Spreads« (also die Unterschiede zwischen den Zinssätzen, zu denen Deutschland Geld aufnimmt, und den Zinssätzen, welche die anderen Länder zahlen müssen) eingeebnet. Nichts hinderte mehr daran, Geld aufzunehmen. Billiges Geld floss in Strömen unterschiedslos in alle Länder Europas. In den Ländern des europäischen Südens, wo der Lebensstandard niedriger war als im Norden, verbreitete sich die Illusion, die Kreditaufnahme könnte das geeignete Instrument sein, um den Rückstand zum Norden aufzuholen. Und die Exporteure des Nordens verzichteten nicht darauf, Geschäfte mit Kunden zu machen, die eigentlich über ihre Verhältnisse lebten.

Erst als in den Vereinigten Staaten die Krise der »Subprime-Kredite« ausbrach, unterzogen die Geldgeber die Bewertungen der Agenturen und die Risiken einer genaueren Betrachtung. In diesem Moment wurden der Schuldenberg und der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der Länder der Peripherie für alle offensichtlich. Der Absturz war um so tiefer, als die Illusion zuvor umfassend gewesen war. Nun folgt auf eine übermäßige Nachsichtigkeit eine besondere Strenge.

In diesem Kontext einer großen Nervosität der Märkte und angesichts der Abhängigkeit souveräner

Staaten von ihren Gläubigern sind den europäischen Regierungen – insbesondere der französischen und der deutschen – Fehler unterlaufen. Die Vereinbarung von Deauville vom Oktober 2010 bietet hierfür das beste Beispiel: Auf Grund französischer Forderungen beinhaltet sie weiterhin Möglichkeiten, die Haushaltsdisziplin zu umgehen; deutschen Forderungen zufolge ist ein Anteil der privaten Gläubiger an den Verlusten vorgesehen (»private sector involvement«).

Die Hauptsorge der französischen Regierung bestand also noch 2010/2011 darin, eine Möglichkeit zu finden, um die »automatische« Kontrolle der Schulden und Defizite durch die Europäische Kommission abzuwenden. Es genügt, einen Blick auf den Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs, also einer unabhängigen Einrichtung, zu werfen, um zu verstehen, wie weit die französische Regierung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Haushaltsdefizits entfernt war. Zwar wurden die Steuern erhöht, die öffentlichen Ausgaben jedoch nicht in ausreichendem Maße gesenkt. Diese Ausweichstrategie prägte die gesamte Verhandlungsphase bis zum »Six-Pack« und erklärt das Tauziehen mit dem Europäischen Parlament. Erst mit der Unterzeichnung des »Haushaltspakts« durch 25 EU-Länder hat sich Frankreich von dieser Strategie verabschiedet – vorausgesetzt, dass dieser wirklich in Kraft tritt und besser respektiert wird als die bisherigen Verpflichtungen.

Die deutsche Regierung hingegen pochte darauf, auch die privaten Kreditgeber in die Pflicht zu nehmen – ohne jedoch vorab deren Reaktion abzuwägen. Auch wenn das Ziel, das Geld der Steuerzahler zu schonen und die privaten Akteure in die Verantwortung zu nehmen, durchaus löblich war, so stellte doch die Art und Weise seiner Umsetzung einen schweren Fehler dar. Die politisch Verantwortlichen scheinen sich weder des Kräfteverhältnisses zwischen den überschuldeten Staaten und ihren Gläubigern bewusst gewesen zu sein noch die Logik der Finanzmärkte, ihre Regeln und ihre Praktiken wirklich verstanden zu haben. Die EZB – in Gestalt von Lorenzo Bini-Smaghi und Jean-Claude Trichet – versuchte noch, die Alarmglocke zu läuten: Sie erklärte, dass es wohl kaum ihre Aufgabe sein könne, den Investoren klarzumachen,

sie würden »freiwillig« zur Kasse gebeten, um die (dauerhaft) schlechte Haushaltsführung der Regierungen sowie die (nicht korrigierten) Fehler der europäischen Ordnungspolitik auszubügeln.

Die Beteiligungsforderung hat allerdings nicht nur »Spekulanten« in die Flucht geschlagen, sondern auch – und das war durchaus vorhersehbar – verantwortungsvolle Banker und Versicherer aufgeschreckt und dazu veranlasst, das ihnen anvertraute Geld längerfristig anzulegen. Wenn der IWF oder der Club de Paris in der Vergangenheit Schulden erfolgreich umstrukturiert haben, so vermieden sie dabei generelle und verfrühte Ankündigungen, die nicht den Gepflogenheiten der Branche entsprechen.

Die Kommission machte in all dieser Zeit kaum Gebrauch von ihrem Initiativrecht. Mit dem »Six-Pack« hat sie zwar durchaus mutig versucht, durch gegenseitige Kontrolle das Geschacher zwischen den Staaten einzuschränken. Auch ihr Vorschlag einer neuen Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte ist äußerst sinnvoll und wird noch eine Rolle spielen. Doch trotz der Schwere der Krise hat sie keine grundsätzliche Neuorganisation der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vorgeschlagen. Jean-Claude Trichet, damals Präsident der EZB, plädierte für eine möglichst weitgehende Reform des Steuerungssystems im Rahmen des »Six-Packs« und sprach sich für die Schaffung eines Finanzministeriums der Eurozone aus, das mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet sein sollte. Doch solche Ideen erfuhren in diesem Stadium keine Umsetzung. Natürlich war es nicht leicht, die Büchse der Pandora der Europäischen Verträge zu öffnen, deren Neuverhandlung immer einen ungewissen Ausgang hat. Doch nachdem die Regierungen diesen Schritt zunächst ausgeschlossen hatten, gingen sie letztendlich doch diesen Weg – jedoch mit dem schlechtestmöglichen Ergebnis, dem Abkommen der 25.

Das Europäische Parlament, das über keinerlei Recht zur Gesetzesinitiative verfügt, läutete durch die Verabschiedung mehrerer Resolutionen die Alarmglocke und forderte weitergehende, kohärentere Lösungen. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum »Six-Pack« trug es zur Stärkung

der Gemeinschaftsinstrumente bei, indem es sich entschlossen auf die Seite der Kommission und der EZB stellte. Auch nach der Verabschiedung des »Six-Packs« und der Unterzeichnung des »Haushaltspakts« durch 25 Länder ist die Eurozone weit von einem Steuerungssystem mit eindeutigen Regelungen entfernt. Die Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Gerichtshofs sind nach wie vor nicht auf dem gleichen Stand wie in anderen Bereichen des EU-Rechts. Trotz der Zuspitzung der Krise hat die Illusion Bestand, der Euro könne auf intergouvernementale Weise verwaltet werden.

Die Vorstellung, dass die Eurozone einer diskretionären Finanzpolitik sowie einer stärkeren und besser organisierten Regierung auf europäischer Ebene bedarf, und dass es mit Koordination und Regeln aufgrund ihrer Schwerfälligkeit und ihrer Grenzen nicht getan ist, ist in Frankreich nicht sehr weit verbreitet. Davon zeugt nicht zuletzt Nicolas Sarkozys Rede in Toulon im Dezember 2011. Und auch wenn Angela Merkel Ende Januar 2012 in Davos eingestanden hat, dass nicht alle Lehren aus der Krise gezogen wurden, und am 7. Februar in Berlin einige interessante Perspektiven aufgezeigt hat,³ verläuft die Debatte nach wie vor stockend.

Die meisten europäischen Regierungen wollen lieber ihre Macht (oder die Illusion ihrer Macht) erhalten als den Schritt einer Zusammenlegung bestimmter Handlungsinstrumente zu wagen. Kurz vor seinem Tod schrieb der ehemalige italienische Finanzminister Tommaso Padoa-Schioppa, die europäischen Regierungen würden im Hinblick auf Europa »geringe Macht« mit »begrenzter Macht« verwechseln: »Geringe Macht ist diejenige Macht, der es an den nötigen Instrumenten fehlt, um in ihrem Zuständigkeitsbereich zu agieren. Begrenzte Macht ist diejenige, deren Zuständigkeitsbereich eingeschränkt ist.«⁴ Dass diese Position früher oder später nicht nur das allgemeine europäische Interesse, sondern auch ein wohl definiertes nationales Interesse verdient, ist nicht leicht verständlich zu machen.

Doch die europäische Unfähigkeit, das Ausmaß der Krise zu erkennen, liegt auch in einer nur unvollständigen, um nicht zu sagen einseitigen Sichtweise der Wirtschaft. In dieser Hinsicht ist die Euro-

zone von einer erstaunlichen kollektiven Blindheit geschlagen.

Eine unvollständige Wirtschaftsanalyse

Dabei sprechen die Tatsachen für sich. Die Krise betrifft mit Irland und Spanien zwei Länder, deren Staatsdefizit bis 2008 unter Kontrolle (oder sogar inexistent) und deren Staatsverschuldung begrenzt war. Es war der Zufluss an privatem Kapital, der in beiden Fällen die Immobilienblase genährt hat. Erst als die Finanzkrise, die in den Jahren 2007–2008 in den Vereinigten Staaten entstanden war, Europa erreichte und dort den Zusammenbruch von Banken auslöste, gingen Spanien und Irland in die Knie.

Schon im Zuge der Verhandlungen des Vertrags von Maastricht und dann des Stabilitätspakts waren Stimmen gegen ein Konzept laut geworden, das öffentliche Ausgaben unabhängig davon stigmatisierte, welches Ziel damit verfolgt wird (laufende Ausgaben oder Investitionen), und private Ausgaben grundsätzlich zulässt – ebenfalls unabhängig von ihrem Ziel (produktive oder nicht produktive Investitionen). Die Kritiker forderten, einer produktiven Investition grundsätzlich den Vorrang zu geben, und dabei der Frage, ob es sich um einen öffentlichen oder privaten Investor handelt, keine allzu große Bedeutung beizumessen. Doch diese Stimmen wurden leider nicht gehört.⁵ Die Vorstellung, dass nationale Sparsamkeit für eine Steuerung der Eurozone, die 17 völlig unterschiedliche Länder und 330 Millionen Einwohner umfasst, ausreicht, ist noch immer vorherrschend.

Bis zur Verabschiedung des »Six-Pack« im November 2011 hing die Eurozone der Vorstellung vom dezentralen Charakter ökonomischer Entscheidungen an und hatte sich niemals mit den Auswirkungen auseinandergesetzt, die das Handeln einzelner Staaten auf die anderen haben kann. Die Tatsache, dass Länder mit einer gemeinsamen Währung in Wechselbeziehungen zueinander stehen, war kein Gegenstand des gemeinsamen Interesses. Erst Ende 2011 wurde der Kommission nach einem langen Kampf mit dem Europäischen Parlament

die Aufgabe zugesprochen, sämtliche makroökonomischen Ungleichgewichte zu überwachen, zu denen es in den Mitgliedstaaten kommen kann. Es gibt ein Beispiel, das die Tabus einer europäischen Steuerpolitik besonders gut verdeutlicht: Noch immer ist es schwierig, die Überschüsse anzusprechen, die durch die Politik der Lohnzurückhaltung und den Zahlungsbilanzüberschuss der Länder Nordeuropas entstanden sind.

In ihrem Bericht über die globalen Beschäftigungstrends 2012 spricht die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) das Problem direkt an: »In der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporteure wird mehr und mehr die strukturelle Ursache der aktuellen Schwierigkeiten der Eurozone gesehen.«⁶ Ohne die ungerechte und übertriebene Behauptung aufstellen zu wollen, dass in Deutschland die alleinige Ursache für die europäische Krise liege, müssen diese Fragen doch offen diskutiert werden. Beim Weltwirtschaftsforum in Davos zeigte sich Angela Merkel erstaunt über das Vorhaben einer Betrachtung der makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone – eine solche Praxis gebe es doch innerhalb der Staaten auch nicht. Doch das Argument verfehlt seine Wirkung: Im Inneren der Euroländer kompensieren Transfermechanismen diese Ungleichgewichte. Man kann nicht eine Untersuchung der Ungleichgewichte ablehnen und sich gleichzeitig gegen Finanztransfers von den reicheren Regionen hin zu den weniger begünstigten stellen.

Merkantilistische Theorien neigen zu stark dazu, den Export als Tugend und den Import als Laster darzustellen, ohne sich um die Interaktionen zwischen beidem zu kümmern. Es ist völlig richtig, dass hohe Exportleistungen in der Regel von der Bemühung zeugen, die Produktivitätskosten zu senken, sowie von dem Talent, attraktive Produkte zu konzipieren, die mit einem intelligenten Marketing und einem effizienten Kundenservice vermarktet werden. Zugleich ist es jedoch nicht möglich, dass alle Länder der Welt Exportüberschüsse machen, denn der Handel ist per Definition ein Nullsummenspiel. Wenn umgekehrt ein gewisses nationales Laissez-faire eine strukturell defizitäre Handelsbilanz erklärt und deshalb bekämpft werden muss, wie in Frankreich seit einigen Jahren,⁷ müsste das

Ziel der Europäischen Union darin bestehen, mehr Ausgleich zu fördern, statt die unmögliche Angleichung aller an einige sogenannte »Modellländer« anzustreben. Die Wahrheit ist: Man sollte nicht Moral mit Wirtschaft vermischen, sondern ohne Leidenschaft und Chauvinismus die Ungleichgewichte betrachten, welche die Stabilität gefährden. Auf globaler Ebene ist dies bereits zwischen China und den USA der Fall.

Eines der Probleme der Eurozone hängt damit zusammen, dass sie – abgesehen von der Zentralbank und der Kommission oder dem Europäischen Parlament – kaum als einheitliche Entität wahrgenommen wird. Dass innerhalb der Eurozone ein Gleichgewicht herrschen sollte und sie als Einheit eine stärkere Position einnehmen würde als die Vereinigten Staaten oder Japan, dass sich innerhalb dieser Zone Spezialisierungen herausbilden könnten (beispielsweise mit einem mehr auf Dienstleistungen und Tourismus ausgerichteten Süden und einem stärker industriell geprägten Norden), und dass infolgedessen Budgettransfers ebenso nötig wären wie eine Politik zur Förderung der Mobilität innerhalb des Kontinents – all das sind Themen, die in der Europa-Diskussion bislang nicht angesprochen wurden und auf rationaler Basis diskutiert werden müssten. Nur so ließen sich wechselseitige Vorwürfe vermeiden, die von moralischer Überlegenheit der einen bis zu Nachlässigkeit der anderen reichen.

Viele Wirtschaftswissenschaftler internationalen Rangs, wie Martin Wolf oder Wolfgang Münchau, schreiben seit Beginn der Krise unermüdlich zu diesem Thema. Letzterer hat das Problem der Eurozone als das Problem von Individuen beschrieben, die »tragischerweise eine kleinstaatliche Geisteshaltung haben«, welche in keinem Verhältnis zu der realen Macht Europas als größter Wirtschaftskraft der Welt steht.⁸

Was darüber hinaus fehlt, sind Anreize und ein entschlossenes Vorgehen zur Förderung der Konvergenz und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Seit dem Jahr 2000 wird der Notwendigkeit der Produktivitätssteigerung, der besseren Ausbildung der Arbeiter sowie Investitionen in die grüne Ökonomie Priorität eingeräumt. Diese Verpflich-

tungen bildeten den Kern der »Lissabon-Strategie«. Doch einige Regierungen haben die dafür nötige Politik nicht auf den Weg gebracht. Strukturelle Reformen, die aufgrund der Überalterung der Bevölkerung und der globalen Konkurrenz nötig waren, wurden nicht richtig und nicht früh genug umgesetzt, so dass eine Reihe von Ländern heute mit dem Zwang zu Haushaltskürzungen und Nullwachstum konfrontiert sind.

Zum Teil wird die Diskussion heute so dargestellt, als handle es sich um eine Entscheidung zwischen Sparen und Wachstum. Dies ist verkürzt. Zweifellos muss die enorme Verschuldung abgebaut und eine weitere Erhöhung des Defizits vermieden werden. Aber gut überlegte Einschnitte in unnötige öffentliche Ausgaben und gezielte – sowie mutige – strukturelle Maßnahmen könnten kombiniert werden, um die Voraussetzungen für eine größere wirtschaftliche Dynamik zu schaffen: Auf nationaler Ebene sind Reformen des Arbeitsmarkts oder der Unternehmensführung nötig, um wieder Anreize für langfristige Investitionen zu schaffen. Auf EU-Ebene könnte eine Regelung der Probleme des Bankensektors zu einer deutlichen Verbesserung der Situation beitragen. Trotz einiger Fortschritte wie der Gründung der Europäischen Bankenaufsicht werden viele dieser Fragen heute noch immer auf nationaler Ebene behandelt – trotz ihres direkten Zusammenhangs mit der Schuldenkrise.

Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit wird in der Eurozone nach wie vor hintangestellt. Zwar hat der Europäische Rat 2011 im Rahmen des »Euro-Plus-Pakts« deren Wichtigkeit angemahnt und auch Nichtmitgliedsländern der Eurozone, die denselben Weg einschlagen wollen, die Beitrittsmöglichkeit zu dem Pakt eröffnet. Doch sieht der Pakt keine Verpflichtungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit vor. Dies erscheint umso absurder, als die Verpflichtungen in den Bereichen Haushaltsdisziplin und Verschuldung in Prozent des BIP berechnet werden. Eine Drei-Prozent-Regel für das maximale Defizit im Verhältnis zum BIP setzt aber voraus, dass nicht allein der Saldo aus Ausgaben und Einnahmen zählt, sondern auch die Steigerung des BIP, und nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen (also die Steuern) Beachtung finden.

Nun verhindert auf der Einnahmenseite jedoch nach wie vor die Einstimmigkeitsregel eine ernstzunehmende europäische Politik. So können sich beispielsweise portugiesische Unternehmen in den Niederlanden niederlassen, um dort von den vorteilhaften Steuerbedingungen zu profitieren, während zugleich die niederländische Regierung Druck auf Portugal ausübt, damit die portugiesische Regierung eine größere Haushaltsdisziplin walten lässt. Auf die Dauer wird es nicht durchzuhalten sein, dass der EU in einzelnen Bereichen Zwangsinstrumente zur Verfügung stehen (z. B. im Bereich Haushaltsdisziplin), während sie sich in anderen Feldern auf halbherzige Vorschläge beschränken muss (Wachstum, Steuerharmonisierung). Leider können wir hier nicht mit der eigentlich gebotenen Ausführlichkeit auf die Unzulänglichkeit eingehen, die dadurch entstehen, dass es keinen europäischen Haushalt gibt, der diesen Namen auch verdient. Aber es ist offensichtlich, dass ein föderaler Haushalt, wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten, eine absolut entscheidende antizyklische Rolle spielen kann.⁹ Auch diese Diskussion wird auf Dauer nicht ausgeblendet werden können.

Auf europäischer Ebene müssen Entscheidungen getroffen werden – Entscheidungen, die echte Entscheidungen der Gesellschaft sind. Sie müssen unter allen Umständen unter Beachtung von Demokratie und Transparenz getroffen werden. Die von den europäischen Regierungen, besonders in Frankreich und Deutschland, derzeit favorisierte Methode ist autoritär und schwer durchschaubar. Hier liegt zweifellos der größte Fehler.

Der Mangel an Demokratie

Seit Beginn der Krise hat der Europäische Rat die Regie der Krisenreaktion übernommen. Dies ist zunächst eine natürliche Entwicklung: Die letzten europäischen Verträge haben diesem ehemals informellen Organ nach und nach immer größere Befugnisse zugesprochen, und mit Herman Van Rompuy steht dem Europäischen Rat nun sogar ein Präsident vor. Jedes seiner Mitglieder ist in seinem Land gewählt und wird, mehr oder weniger engmaschig, innerhalb seines nationalen politischen Systems kontrolliert. Darüber hinaus ist die Mehr-

zahl der Interventionsinstrumente, insbesondere die Haushaltsmittel zur Ausstattung eines Rettungsfonds, auf nationaler Ebene angesiedelt. Es sind die Staaten, die sich im Sturm als widerstandsfähig erweisen, und nicht die europäischen Strukturen (mit der bemerkenswerten Ausnahme der EZB). Deshalb kann die Rolle des Europäischen Rats nicht erstaunen. Dennoch hätte innerhalb dieses bestehenden Systems eine offenere Methode entwickelt werden können, die der Demokratie und den Institutionen einen wichtigeren Platz einräumt. Sich, wie es der Europäische Rat tut, damit zu begnügen, eine Krise dieser Tragweite quasi alleine, innerhalb eines intergouvernementalen Rahmens bewältigen zu wollen, birgt mehrere Risiken.

Erstens steht das Intergouvernementale nicht immer unbedingt mit dem übergeordneten Interesse im Einklang: Jedes einzelne Mitglied ist einer nationalen Öffentlichkeit verpflichtet, die die Dinge so sieht, wie sie sie sehen möchte. Die Staats- und Regierungschefs wurden nicht für ein europäisches Mandat gewählt. Da jeder nationale Vertreter zunächst die öffentliche Meinung seines Landes vertritt, die gefangen ist in »ihrer« Sichtweise – der des Nordens oder des Südens, einer merkantilistischen oder einer keynesianischen, von historischen Traumata geprägten oder unbelasteten – hat die Problemdiagnose oft nicht die nötige Konsequenz.

Das unterschiedliche Gewicht, das die verschiedenen Länder innerhalb des Europäischen Rates haben, bringt außerdem Verzerrungen hervor und kann sogar zu Ungerechtigkeiten führen. Der EU liegt kein Zensusprinzip zu Grunde, nach dem Motto: Wer zahlt, gibt den Ton an. Sie beruht vielmehr auf gegenseitigem Respekt und gleicher Würde aller Staaten. Diese Prinzipien mögen in einer Krise, in der es um bares Geld geht, theoretisch erscheinen. Dennoch wäre es tragisch, sie zu vernachlässigen. Das Wüten der südeuropäischen Medien gegen Deutschland oder der Bild-Zeitung gegen Griechenland sollte uns zum Nachdenken bringen. Damit Europa ein Schmelztiegel des Friedens und der Stabilität bleiben kann, sollte man sich endlich der Bedeutung neutraler, mit der Umsetzung gemeinsamer Interessen beauftragter Institutionen gewahr werden, die sich zwischen

die jeweiligen nationalen Wunschvorstellungen schieben und gegen zu kurzfristige Sichtweisen ankämpfen. Stabilität kann langfristig nur durch einen respektvollen Umgang mit jedem einzelnen garantiert werden. Die Genialität Robert Schumans bestand darin, Deutschland 1950 einen Vertrag auf Augenhöhe anzubieten, der den Besiegten nicht erniedrigte.

Das derzeitige Ungleichgewicht im Europäischen Rat erklärt auch, warum die Notwendigkeit der Haushaltsdisziplin stärker in den Vordergrund gerückt wurde als die des Wachstums. In der Rolle der Geldgeber fiel es den Nordstaaten leichter, sich Gehör zu verschaffen, als den Ländern des Südens, die von den Märkten diskreditiert wurden. Erst als Mario Monti Ende 2011 zum Europäischen Rat stieß, wurde die Glaubwürdigkeit des Südens wieder gestärkt, und bestimmte Themen wurden angesprochen. Dabei ist klar, dass die deutsch-französischen Beziehungen nicht mehr die gleiche Rolle spielen können wie in der Vergangenheit. Seine wirtschaftliche Schwäche erlaubt es Frankreich nicht mehr, den gleichen Platz einzunehmen wie früher, und auch nicht, die manchmal unbeugsame Haltung Deutschlands zu verändern. Die deutsch-französische Partnerschaft hat sich im Gegensatz zu ihrer im Elysée-Vertrag verankerten Berufung, den Weg für ein »vereinigtes Europa als das Ziel beider Länder« zu ebnen, auf sich selbst zurückgezogen. Paris und Berlin haben den anderen europäischen Partnern das Gefühl gegeben, ohne sie über das Schicksal Europas zu entscheiden, und damit unnötigen Groll hervorgerufen. Und die Art und Weise, in der der französische Staatspräsident – bei jeder Gelegenheit und ohne jemals zuvor viel Interesse an Deutschland gezeigt zu haben – das deutsche Beispiel beschwor, kann lediglich Mitleid hervorrufen. Trotzdem könnte man auch darüber lachen, denn im Grunde vollbrachte Nicolas Sarkozy hier eine wahre Heldentat: Er mobilisierte Angela Merkel in seinem Wahlkampf, um eine Politik zu befördern, die seinerzeit von einem anderen gemacht wurde – nämlich Gerhard Schröder.

Zweitens untergräbt die Funktionsweise des Europäischen Rates zu häufig die öffentliche Debatte. Der Rat tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ist kollektiv niemandem Rechenschaft schuldig.

Er kann sich auf die umstrittensten Wege begeben, wie in Deauville, ohne dass ihm jemand widersprechen oder ihn bremsen kann. Dieses Problem steht nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Krise. Kritik wurde bereits laut, als der Europäische Rat im Alleingang beschlossen hat, einem Drittland den Status eines Anwärterstaats zuzuerkennen.¹⁰ Die Falle ist immer die gleiche: Vor den Sitzungen des Europäischen Rates wird nichts verlautbart, und nach den Sitzungen ist jeder Einwand überflüssig, da die Entscheidung bereits auf höchster Ebene getroffen wurde. Auf der Strecke bleibt die Demokratie.

Dabei könnte der Präsident des Europäischen Rates den Forderungen, die die Europa-Abgeordneten zum Ausdruck bringen, stärker Rechnung tragen, ohne die Verträge zu ändern. Und die Regierungschefs, zum Beispiel aus Deutschland und Frankreich, könnten sich der Plenarversammlung stellen, um über ihren Kurs zu diskutieren. Auch eine systematische Entscheidung für gemeinschaftliche Instrumente anstelle von Erklärungen am Rande der Institutionen könnte die demokratische Qualität der Entscheidungen erhöhen. Warum wurde die »Strategie Europa 2020«, die nach den üblichen Regeln verabschiedet wurde, von einem »Euro-Plus-Pakt« mit unsicherem juristischem Status abgelöst? Mit welchem Recht wurde der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung, der in der Strategie Europa 2020 noch zu den fünf Prioritäten der EU gezählt hatte und Tag für Tag Millionen von Europäern betrifft, heimlich fallen gelassen?

Jedes nationale Parlament kontrolliert (je nach den jeweiligen Verfassungstraditionen mehr oder weniger, in Frankreich überhaupt nicht) seinen nationalen Repräsentanten im Europäischen Rat. Doch keines dieser Parlamente kann die paneuropäische Legitimation von Maßnahmen sicherstellen, die angeblich dem Allgemeinwohl dienen. Im Herbst 2011 wurden die Arbeiten des Europäischen Rates unterbrochen, nur um ein einziges Parlament von 17 (Länder der Eurozone) bzw. 27 (Länder der EU) anhören zu können, den Deutschen Bundestag. Eine solche Situation ist nicht befriedigend, zugleich wäre es aber auch nicht möglich, auf gleichberechtigter Ebene alle nationalen Parlamente zu befragen. Damit bestünde die Gefahr, eine Blo-

ckade auszulösen, und auf jeden Fall wäre nicht mehr erreicht als ein Nebeneinander der verschiedenen nationalen Debatten, aber kein im eigentlichen Sinne europäischer Austausch über Grenzen hinweg.

Der einzige Ort, an dem eine wirkliche Diskussion auf europäischer Ebene stattfinden kann, wo unterschiedliche Meinungen aufeinander treffen und Wechselbeziehungen eine angemessene Berücksichtigung finden, ist das Europäische Parlament. Im Laufe der Jahre hat es dazu beigetragen, die Legitimität der EU zu erneuern und zu vergrößern, so zum Beispiel über den Währungsdialog, der den EZB-Präsidenten mehrmals im Jahr zu einer öffentlichen Anhörung ins Parlament führt. Dieses Prozedere war in der Krise äußerst nützlich für Jean-Claude Trichet, um über seine Entscheidungen Rechenschaft abzulegen.

Inzwischen hat das europäische Parlament mehr gesetzgeberische Befugnisse. Die Erfahrung zeigt – wie beispielsweise im Rahmen der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (»Six-Pack«) –, dass das Parlament die Vorschläge der Kommission verbessern kann, indem es eine anspruchsvolle Allgemeinwohlperspektive einbringt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Parlament die Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte vorangetrieben hat. Auch das »Six-Pack« sieht, auf parlamentarische Initiative hin, einen informellen »Wirtschaftsdialog« zwischen den nationalen Regierungen und dem europäischen Parlament während der Verfahren zu übermäßigen Defiziten oder übermäßigen Ungleichgewichten vor. Dies ist natürlich nicht viel, aber es war Zeit, endlich anzuerkennen, dass die verschiedenen, für die Gemeinschaftswährung verantwortlichen Ebenen versuchen müssen, zu einem besseren gegenseitigen Verständnis zu finden und öffentlich für die Auswirkungen ihrer Politik gerade zu stehen!

Es geht uns nicht darum, das europäische Parlament in seiner heutigen Form zu verteidigen. Seine Funktionsweise kann mit Sicherheit verbessert werden. Doch die Notwendigkeit von Demokratie auf europäischer Ebene zu leugnen, würde bedeuten, völlig an einem der grundlegenden Probleme der Eurozone im Jahr 2012 vorbeizugehen.

Schließlich leistet der episodische Charakter des Europäischen Rates dem Ankündigungseffekt Vorschub und nicht der langfristigen Arbeit. Hat man das große Treffen im frühen Morgenrauen erst einmal hinter sich gebracht, geht jeder wieder nach Hause, und es wird selten nachgehakt. Ein gutes Beispiel hierfür ist der »Euro-Plus-Pakt«, der die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen soll. Im April 2011 wurde er unterzeichnet, aber bis heute wurde nichts konkretisiert. Und wenn die Kommission Anleihen (»project bonds«) **verspricht, um künftige Investitionen zu finanzieren**, vergeht Monat um Monat, ohne dass diese das Licht der Welt erblicken.

Außerdem ist der Europäische Rat Gefangener eines Dilemmas, das der deutsche Philosoph Jürgen Habermas sehr genau gesehen hat: Sollte es dem Europäischen Rat jemals gelingen, allen Staaten seine Entscheidungen aufzuzwingen, würde die Demokratie mit Füßen getreten. Und würde er weiter nur Versprechungen machen, ohne sie zu halten, würde die Glaubwürdigkeit Europas weiter darunter leiden.

So sind also weder die formale Legitimität noch die Output-Legitimität gewährleistet. Der Präzedenzfall der Lissabon-Strategie sollte uns daran erinnern, dass das Risiko des Stillstands keine Erfindung, sondern eine reale Wahrscheinlichkeit ist. Sicher, die Krise hat die Länder der Eurozone unter Druck gesetzt und die Staatschefs üben nun gegenseitig eine stärkere Kontrolle aus. Aber zwischen Wahlterminen und den langsam mahelnden Mühlen der Bürokratie gibt es keine Garantie, dass die nationalen Reformen auch wirklich zustande kommen. Die EU erlebt nicht zum ersten Mal Phasen der Mobilisierung im Zusammenhang mit Notfällen, denen dann eine kollektive Passivität folgt.

Als »Wirtschaftsregierung« der Eurozone kann man ein sporadisches Treffen von Personen jedenfalls nicht bezeichnen, die alle in ihrem Land gewählt wurden, um dieses zu regieren, aber sicherlich nicht, um über das Schicksal der Einwohner des Nachbarlands zu entscheiden. Verstärkend kommt hinzu, dass diese Personen auf der Ebene, auf der ihre Entscheidungen Auswirkungen haben, keine öffentliche Rechenschaft ablegen, und ihnen nie-

mals das Misstrauen ausgesprochen werden kann, wenn sie sich irren.

Was tun?

Europa leidet derzeit unter einem schreienden Mangel an Demokratie. Die Krise hat gezeigt, dass die Methoden der intergouvernementalen Koordination weder effizient noch legitim sind, denn sie führen dazu, dass hinter verschlossenen Türen Entscheidungen getroffen werden, von denen die Menschen draußen nicht wirklich wissen, was sie bedeuten, und deren Scheitern keinerlei politische Konsequenzen hat.

Die Regierenden in Paris pflegen eine mystische Vorstellung von den deutsch-französischen Beziehungen, die beinahe amüsant ist, teilt man doch diesen Enthusiasmus in Berlin nur wenig. Die Schwächung Frankreichs bringt Deutschland in eine schwierige Situation. Allein an vorderster Front und unter dem Druck einer aufgeheizten öffentlichen Meinung treibt die deutsche Regierung zuweilen Lösungen voran, die nicht besonders vernünftig sind. Dieses Ungleichgewicht schafft Resentiments und stärkt Nationalismen in den südeuropäischen Ländern, wie die Verschlechterung der Beziehungen zu Griechenland zeigt.

Für die Bürger wie für die Märkte ist es wichtig, einen Weg aufzuzeigen, der keine der Schwierigkeiten umgeht, die nötigen europäischen Reformen aber auch nicht auf die lange Bank schiebt. Die Veränderungen in der Welt rufen zu einer Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses auf.

In der nahen Zukunft müsste die oberste Priorität der Regierenden darin bestehen, ihre Fehler zuzugeben und auf gemeinsame Entscheidungen zu setzen, die mit aller Transparenz diskutiert werden. Es ist innerhalb des derzeitigen juristischen Rahmens durchaus möglich, die Institutionen besser zu respektieren, ohne die Regeln zu verletzen, auf die Wahrung der Würde der Partner zu achten – und die Boulevardblätter ein wenig außen vor zu lassen. Auch ist es alles andere als zwingend, dass die deutsch-französische Partnerschaft so autoritär und exklusiv bleibt.

Als nächstes muss dringend die ökonomische Analyse korrigiert werden, indem man strukturellen Reformen zur Stützung der wirtschaftlichen Aktivität genauso viel Bedeutung zuerkennt wie der Haushaltsdisziplin. Sparen und Wachstum sind keine Gegensätze. Insofern eröffnet die Wahl François Hollandes eine neue Perspektive, weil er in dem Moment Präsident wird, in dem die Geister sich wandeln. Seit November 2011 plädiert der neue italienische Ministerpräsident, Mario Monti, – entsprechend seinem Bericht von 2010 über den gemeinsamen Binnenmarkt als Quelle des Wachstums – für eine Kombination von »strenger Haushaltsdisziplin, Wirtschaftswachstum und sozialer Gerechtigkeit«. Erst kürzlich hat sich der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, für einen neuen »Wachstumspakt« und einen Politikwechsel ausgesprochen. Auch José Manuel Durão Barroso, Präsident der Kommission, und Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates, wären – endlich! – dazu bereit, den wiederholten Forderungen des Europäischen Parlaments nach einem Investitionsplan oder einem Plan zur Vorbeugung eines Zusammenbruchs der Banken nachzugehen. Diese Übereinstimmung ist eine gute Nachricht. Künftige Lösungen müssen gemeinsam gefunden werden, schließlich ist die Währung eine gemeinsame, und auch die Fehler, die in der Vergangenheit gemacht worden sind, sind kollektive.

Folglich sollte für die Länder, die nicht unter das EU/IWF-Programm fallen, ein Tilgungsfond eingerichtet werden, wie ihn der deutsche Sachverständigenrat im Herbst 2011 vorgeschlagen hat, um die Schuldenlast der Länder zu reduzieren. Ein solcher Fond würde Italien, Frankreich oder Spanien helfen, sich zu vernünftigeren Zinssätzen Geld leihen zu können. Dank des »Six-Packs« verfügt die Kommission künftig über größere Befugnisse in der Überwachung der Haushalte und der Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte, so dass vermieden werden kann, dass diese »Anschubfinanzierung« dafür verwendet wird, unumgängliche Reformen weiter hinauszuschieben.

Und schließlich müssen wir uns mutig an die »Löcher« im System wagen: Ohne Steuerharmonisierung und ohne den Kampf gegen Kapitalflucht bleibt die Haushaltsdisziplin ein leeres Verspre-

chen. Denn dann werden die Anpassungskosten auf die Arbeit abgewälzt, die weniger mobil ist als das Kapital. Und dies ist weder gerecht noch den öffentlichen Finanzen zuträglich. Der Kampf gegen Armut und Ungleichheit sollte unbedingt wieder die Priorität zurückerhalten, die ihm in der »Strategie 2020« zuerkannt wird. Auch Energie, die »Ökonomisierung« der Wirtschaft und die Veränderung unseres Konsumverhaltens sind Themen, die man in einer rein »haushaltspolitischen« Lesart der Krise aus dem Blick verloren hat.

Zugleich gilt es, zu mehr Demokratie zu finden, indem die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament auf eine ernsthaftere Weise einbezogen werden – in die Krisenbewältigung ebenso wie in den Gesetzgebungsprozess. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene stehen Reformen an, die eine öffentliche Diskussion notwendig machen, vielleicht aber auch die Infragestellung der kollektiven Verantwortung der Regierungen, die im Europäischen Rat die Entscheidungen treffen. Das »Demokratiedefizit«, das der EU so oft vorgeworfen wird, hängt weniger mit der Natur der Kommission zusammen als vielmehr mit der Haltung des Europäischen Rates, der keinerlei Rechenschaft über sein Tun ablegt, ebenso wie mit der bisher von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy verfolgten autoritären Strategie. In diesem Sinne geben die Praktiken der letzten Jahre François Hollande eine einzigartige Gelegenheit: die Wiederherstellung einer qualitätsvollen deutsch-französischen Beziehung, die essenziell, aber gleichzeitig auch offen für andere ist.

Früher oder später wird es auch darum gehen müssen, die Verträge zu überarbeiten, indem einzelne Etappen festgelegt werden. Eines der Ziele könnte darin bestehen, Schritt für Schritt die Schaffung von Eurobonds zu begleiten. Liquide Anleihen würden dem Euro endlich den Status einer Weltdevisen verleihen und die politische Union festigen, die mit der Einführung einer einheitlichen Währung entstanden ist. Solche Anleihen sind jedoch nur innerhalb eines erneuerten Rahmens denkbar, der ein größeres Maß an gegenseitigem Vertrauen garantiert.

Und es muss die Einführung eines europäischen Haushalts anvisiert werden, der diesen Namen auch verdient, indem die kleinkrämerische Geisteshal-

tung überwunden wird, die die meisten nationalen Regierungen prägt. Die Notwendigkeit, auf nationaler Ebene zu sparen, kann paradoxerweise als Rechtfertigung dafür dienen, das europäische Budget zu erhöhen (zum Beispiel im Verteidigungsbereich), um von Skaleneffekten zu profitieren. Dieses Budget müsste aus eigenen Quellen finanziert werden und nicht durch Beiträge der Staaten.

Schrittweise wird sich die EU von jeder Form des Vetorechts oder der Einstimmigkeit verabschieden müssen. Wenn bestimmte Staaten nicht bereit sind, diesen Weg zu gehen, können sie aus dem System aussteigen. Doch bevor neue Verträge unterzeichnet werden, muss klar sein, dass die Ablehnung eines einzelnen Landes bedeutet, dass dieses Land außen vor bleibt, nicht aber, dass der gesamte Prozess ins Stocken gerät.

Schlussfolgerung

Es wäre zu kurz gefasst, zu behaupten, ganz Europa sei mit der Art und Weise der Krisenbewältigung einverstanden. Bedeutende Gegenstimmen haben sich Gehör verschafft – wie etwa die Helmut Schmidts auf dem SPD-Parteitag Ende 2011 oder die des ehemaligen belgischen Premierministers Guy Verhofstadt im Europäischen Parlament –, um die weit verbreitete Kurzsichtigkeit zu kritisieren. Ministerpräsident Monti trägt momentan zu einer neuen Definition des Verhältnisses zwischen Demokratie und Technokratie bei. Sollte sein Experiment gelingen, hätte eines der Gründungsländer der Europäischen Union unter Beweis gestellt, dass die Demokratie nicht dazu verdammt ist, sich auf Wettbewerbe in Kurzsicht und Demagogie zu reduzieren.

Dass es nicht leicht ist, eine Systemkrise zu bewältigen, ist jedem klar. Auch kann man durchaus die Anstrengungen honorieren, die seitens der aktuellen Regierungen, der Präsidenten des Rates und der Kommission sowie der Zentralbank und des Europäischen Parlaments bislang unternommen wurden. Aber unsere Regierenden sollten auch so bescheiden sein, die Grenzen ihres Handelns zu erkennen.

Es sind die seit Jahrzehnten bestehenden Unzulänglichkeiten der nationalen Demokratien und das Abdriften der Wahlkämpfe in puren Populismus, die dazu beigetragen haben, Europa in die Knie zu zwingen. Das Demokratiedefizit ist nicht nur ein Effekt des europäischen Einigungsprozesses, auch wenn seine Kritiker das behaupten. Unter diesen Bedingungen allein auf die Staats- und Regierungschefs zu zählen, um sich aus der Krise zu befreien, ist Flunkerei.

Und unsere Regierungen tun Europa einen schlechten Dienst, wenn sie es auf einen »Knecht Ruprecht« reduzieren, dessen Aufgabe allein darin besteht, eine abstrakte Disziplin walten zu lassen, statt den Völkern Europas Perspektiven zu eröffnen. Sicher – die Europäer erhoffen sich vom Euro je nach Kultur und Herkunft unterschiedliche Dinge: Manchen geht es vor allem um die Stabilität, andere sind weniger davon überzeugt. Fest steht, dass niemand auf Rezession und Spaltung hofft. Und die Märkte haben nicht ganz Unrecht, wenn sie daran zweifeln, ob intergouvernementale Lösungen, die die nationalen Gepflogenheiten möglichst wenig stören sollen, für eine Konsolidierung der gemeinsamen Währung ausreichen werden.

Die Schlüsselfrage ist somit die nach der Schaffung einer neuen europäischen Demokratie. Wenn die politischen Etappen durchlaufen werden, welche die Gründer des Euro für unverzichtbar hielten, und wenn sie zu einem gemeinschaftlichen Geist zurückfinden, werden es die europäischen Verantwortlichen auch schaffen, dass die Märkte, aber mehr noch die europäischen Bürger wieder Vertrauen fassen. Der Prozess wird langwierig sein, doch wieder einmal gilt es, die richtige Diagnose zu stellen und sich dann mutig auf den Weg in eine gemeinsame Zukunft zu begeben.

Sylvie Goulard ist Abgeordnete des Europäischen Parlaments, Koordinatorin der ALDE-Gruppe für Wirtschafts- und Währungsfragen und Berichterstatterin des Economic-Governance-Pakets – »Six-Pack«;
Übersetzung: Daniela Böhmler.

Anmerkungen

- 1 Der Austausch mit den Ökonomen des Think-Tank Bruegel in Brüssel sowie bei verschiedenen Seminaren in Berlin, Ditchley Park und Rom war eine wichtige Anregung für diesen Text. Ich danke all denen, die ihre Erkenntnisse mit mir geteilt haben; die Verantwortung für meine Schlussfolgerungen trage ich jedoch allein.
- 2 Vgl. Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons: La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Paris 2011.
- 3 Vgl. A very federal formula, in: *Financial Times*, 10.2.2012, sowie den Text der Merkel-Rede vom 7.2.2012: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2012/02/Anlagen/12-2-bk.pdf?__blob=publicationFile>.
- 4 Vgl. Tommaso Padoa-Schioppa, *Beda Romano: Contre la vue courte, entretiens sur le grand krach*, Paris 2009, S. 143.
- 5 Vgl. den Beitrag von Mario Monti in: *L'Euro, les investisseurs et la gouvernance, Actes du séminaire en hommage à Tommaso Padoa-Schioppa*, Brüssel, 4.4.2011.
- 6 Vgl. den Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation ILO: *Tendances mondiales de l'emploi 2012. Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi*, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171742.pdf>, S. 51.
- 7 Für eine schonungslose Beschreibung der französischen Situation vgl. Jean-Louis Beffa, *La France doit choisir*, Paris 2012.
- 8 Vgl. z.B. The eurozone's tragic small country mind-set, in: *Financial Times*, 13.6.2010.
- 9 Vgl. C. Randall Henning und Martin Kessler, *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union* (Peterson Institute for International Economics, Working Paper 12-1), Washington, DC 2012, <<http://www.iie.com/publications/wp/wp12-1.pdf>>.
- 10 Vgl. Sylvie Goulard, *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris 2004, mit einem Vorwort von Robert Badinter.

