

Ein „großer Wurf“ für Europa Denkschrift Sommer 2011

1. Implikationen der „Methode Monnet“

Die Wirtschafts- und Währungsunion ist das bisher gewichtigste Ergebnis der „Methode Monnet“, d.h. die schrittweise Integration Europas im Bereich der Ökonomie, nachdem eine politische Einigung des Kontinents im Jahre 1954 an der Frage einer gemeinsamen europäischen Armee gescheitert war. Integration ist hierbei nicht als Zentralisierung misszuverstehen, sondern als *Europäisierung* eines Politikfeldes, die oft auf ein „Mehrebenensystem“ bzw. eine föderale Herangehensweise hinausläuft, bei der verschiedene Kompetenzen eindeutig oder als Mischform auf unterschiedlichen Regierungsebenen angesiedelt werden. In dieser Weise dehnte sich die Integration Europas von einigen, wenigen – aber strategisch bedeutsamen – Bereichen (Kohle, Stahl, Atomenergie) auf eine immer größere Anzahl funktional zusammenhängender Domänen aus (Zoll, Binnenmarkt), ganz wie von Monnet intendiert. In Belangen der Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik gipfelte die „Methode Monnet“ in der politischen Weichenstellung des Maastrichter Vertrages, als sich nach über zwei Jahrzehnten der konzeptionellen Vorbereitung im Zuge des welthistorischen Umbruchs von 1989/90 das Tor zur lange angebahnten Währungsunion öffnete.

Mit der gemeinsamen Währung jedoch hat sich die „Methode Monnet“ in gewissem Sinne übernommen: Ihr Prinzip der schrittweisen Integration bedeutete, das immens gewichtige und komplexe Politikfeld Wirtschaft, Währung und Finanzen vorerst nur partiell (Währung) zu integrieren, um weitere Integrationsschritte wieder nur über den Umweg der Erfordernis erst im folgenden gangbar zu machen. Dieser Ansatz ist allerdings in dem Moment überreizt, da das notwendigerweise unausgeglichene und als solches auch bewusst unvollendet in Kauf genommene Integrationsstadium zu erheblichen Dysfunktionalitäten in den angrenzenden Politikbereichen (Wirtschaft und Finanzen) führt. Diese Dysfunktionalitäten der Währungsunion erweisen sich nun im Nachhinein als systemgefährdend und als nicht ohne weiteres revidierbar. Sie ergeben sich in zwei wesentlichen Bereichen und sind in beiden Ausformungen in der Lage, die Legitimität der Union sowie der an ihr mitwirkenden Nationalstaaten fatal zu gefährden.

Erstens sind die demokratisch legitimierten Nationalstaaten nicht mehr umfassend in der Lage, über ihre Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik und somit das ökonomische Wohlergehen ihrer Bürger verantwortlich und nachvollziehbar zu entscheiden. Die Bürger fühlen sich im Ergebnis zunehmend weniger an der Entscheidungsfindung beteiligt und daher zunehmend mehr von ihr entfremdet. Eine gewisse Rolle hierbei spielt das Phänomen der ökonomischen Globalisierung, also der weitgehend intendierten Aufgabe politischer Kontrolle über das Wirtschaftsgeschehen durch die Nationalstaaten im Interesse ökonomischer Wohlfahrtsgewinne. Die Hauptursache jedoch liegt darin, dass im Zuge des Integrationsprozesses Kompetenzen und Souveränität von demokratisch legitimierten Nationalstaaten auf die demokratisch nicht oder nicht zureichend legitimierte, föderale Ebene der Union verlagert wurden, eben in Folge der rein ökonomisch und nicht politisch definierten Integration à la Monnet. Das Ergebnis ist ein Verlust demokratischer Staatlichkeit, da an Partizipation auf der föderalen Ebene nicht gewonnen wurde, was man auf der nationalen Ebene verlor.

Doch auch diejenige Art der Legitimität steht in Abrede, die nicht in der Partizipation, sondern im Handeln und in den Ergebnissen einer politischen Struktur gründet, insbesondere in seiner Problemlösungsfähigkeit: Die Bürger des Währungsgebietes zweifeln zunehmend daran, dass die währungs-, wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen ihrer Regierungen und der Union der ganz offenbar eingetretenen Gefährdung des wirtschaftlichen Wohlergehens im weiteren Sinne, insbesondere auch unter Aspekten der

Verteilungsgerechtigkeit, noch Herr werden könnten. Die Ursachen hierfür liegen wiederum teilweise in der Währungsunion selber, insbesondere in den destabilisierenden Effekten der notwendigerweise auf einen fiktiven Durchschnitt hin ausgerichteten, vergemeinschafteten Währungspolitik, die in den Anfangsjahren zu einer deflationären Tendenz im Kerngebiet bei gleichzeitiger Blasenbildung in der Peripherie beitrug. Im wesentlichen jedoch gehen auch sie zurück auf den eklatanten Mangel an politischer Handlungsfähigkeit auf der Gemeinschaftsebene. Durch diesen Mangel nämlich sind die Möglichkeiten zur Linderung dieser gefährlichen Situation hochgradig eingeschränkt. Neben kognitiven und konzeptionellen Hürden, die jedes hochkomplexe Politikproblem mit sich bringt, ist die institutionelle Grundlage der momentanen Vorgehensweise insoweit restriktiv, als dass sie aufgrund einer Vielzahl von sog. „Veto-Spielern“ in Folge des Entscheidungserfordernisses der Einstimmigkeit auf Ebene der Mitgliedstaaten „pfadabhängig“ ist, d.h. in hohem Maße strukturkonservativ und im Hinblick sowohl auf die Institutionen als auch auf die von diesen ausgehenden Sicht- und Handlungsweisen dem Status Quo verhaftet. Das beste Beispiel hierfür ist der sog. „Stabilitäts- und Wachstumspakt“, an dessen Prinzipien zur Gewährleistung einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik trotz offenkundigen, systemimmanenten Versagens *faute de mieux* unweigerlich festgehalten wird.

Fazit: Die Defizite der unausgegorenen, institutionellen Grundlage der Wirtschafts- und Währungsunion gehören zu den verborgenen Ursachen für die derzeitige Krisensituation. Gleichzeitig verringert ihre Verfestigung den politischen Handlungsspielraum, der zu einer nachhaltigen Lösung der Krise vonnöten wäre. In ihrer Wirkung gefährden diese Entwicklungen die Legitimität der Union als auch ihrer Mitgliedstaaten im doppelten Sinne: demokratische Partizipation und Problemlösungsfähigkeit.

2.) Griechenland

Die anfängliche Reaktion der Politik auf das Aufbrechen der Staatsschuldenkrise in der Peripherie des Euro-Währungsgebiets beruhte auf der Annahme, dass die Umschuldung eines einzelnen oder mehrerer Staaten mit nicht hinnehmbar hoher Wahrscheinlichkeit unkontrolliert ablaufe und daraus unabsehbare, systemische Nachteile für den Währungsraum entstünden. Zum einen sei eine neuerliche Verschärfung der Finanzkrise zu befürchten (aufgrund des erheblichen und wenig transparenten Exposures der eigenen Banken sowie nicht überschaubarer Interdependenzen), zum anderen könne die Refinanzierung anderer Staaten und *in extremis* auch Deutschlands auf dem Wege der Ansteckung in Gefahr geraten, so dass eine unbeherrschbare Finanzkatastrophe drohe.

Es ist weder sicher, dass diese Einschätzung zutrifft, noch dass die eingeschlagene Vorgehensweise zielführend ist und nicht noch zu wesentlich größerer Problematik führt. Aus Gründen womöglich also falscher Vorsicht wurden jedoch Maßnahmen ergriffen, die geeignet waren, die im Prinzip notwendige Kombination aus Umschuldung und Transfers bei einer offenkundigen Insolvenz (GR) zumindest auf kurze Sicht zu verzögern und Zeit zu kaufen: (i) Garantien und Kredite (vorerst bilateral im Falle GR, intergouvernemental per EFSF und EFSM in den Fällen IR und PT sowie der Neuauflage eines GR-Programms), (ii) Aufkauf von Staatsanleihen durch die EZB (in Zukunft auch EFSF) und (iii) indirekte Stützung des Bond-Marktes durch fortgesetzt expansive Liquiditätspolitik der Zentralbank gegenüber dem Finanzsektor (der wiederum Staatsanleihen der betreffenden Länder als Sicherheiten bei der EZB hinterlegt). Die hierfür notwendigen ökonomischen Ressourcen im Kerngebiet der Währungsunion sind nur ausreichend, soweit keine Ansteckung größerer Länder stattfindet.

Außerdem schuf die bisherige Taktik tatsächlich neue Probleme: (i) *Moral hazard* auf Seiten der Empfängerstaaten wie auch bei einem Teil der involvierten Akteure (insbes. KOM, in

gewisser Hinsicht aber auch EZB und EFSF/ESM), (ii) Konterkarieren des propagierten Ausstiegs aus der hochgradig expansiven Geldpolitik (Inflationsrisiko), (iii) Abhängigkeitskultur des Bond-Marktes von fortgesetzter, staatlicher Stützung und Risikoübernahme (bei gleichzeitigem Einstreichen der Rendite). Die bisher verfolgte Taktik des Lavierens gleicht einer Wette auf hinreichende Wachstumsbelebung und das Gelingen der Konsolidierungspolitik in den betroffenen Staaten. Sie dient allein dem Zeitgewinn, vermag allerdings nicht, das eigentliche Problem strategisch zu lösen: Wie ist mit einer Volkswirtschaft innerhalb der Währungsunion umzugehen, für die keine Kombination aus Einnahmesteigerung und Ausgabenkürzung bei gleichzeitiger Minimierung des Wachstumseinbruchs politisch erreichbar ist, deren Delta zusammen mit dem Rollover auslaufender Verbindlichkeiten am Markt finanziert werden kann? (Ob eine solche Situation der faktischen Insolvenz vorliegt, entscheidet nicht die Politik, sondern der Markt.)

Die einzigen, logisch möglichen Alternativen für diesen Fall lauten, wie bereits angedeutet: (i) Substitution des Marktes durch die öffentliche Hand der Geberländer (in Form von Krediten oder Transfers bzw. einer Kombination derselben, abhängig vom Umfang der Rückzahlung durch das Nehmerland) oder (ii) Umschuldung – wiederum auch in Kombination zwischen i) und ii) (eine Umschuldung verwandelt faktisch einen Kredit *ex post* teilweise in einen Transfer). Hilfskredite waren bisher politisch durchsetzbar, ein *ex ante* offenkundiger Transfer jedoch könnte derzeit vermutlich nicht in einer Weise organisiert werden, die den eigenen und durch den institutionellen Status Quo der EU begrenzten, politischen Ressourcen Rechnung trüge oder auch nur im Ansatz vermittelbar wäre. Mangelnde Legitimität in den Geberländern führt zu einer zunehmend europaskeptischen, im Extremfall neonationalistischen Entwicklung (Finnland), die den Kern der Union zu zersetzen droht. Die mit sämtlichen Maßnahmen verbundene Konditionierung wiederum wird von den ohne Partizipationsaussicht davon betroffenen Bevölkerungen der Empfängerländer gleichermaßen als illegitim empfunden und führt zu erheblicher Antagonisierung sowohl gegenüber den Geberländern als auch gegenüber Europa schlechthin bzw. den Institutionen der EU.

Die bisher verfolgte Taktik hat ihr Ziel nicht erreicht und gelangt aus politischen und ökonomischen Gründen in eine Sackgasse. Die jüngere Entwicklung deutet nämlich daraufhin, dass die politische Durchsetzbarkeit weiterer Kreditvergabe fraglich geworden ist. Gleichzeitig jedoch tritt bereits jetzt die Situation ein, dass das bisherige und auch das aktuelle Hilfsprogramm für GR nicht ausreichen und anstelle der unvorsichtigerweise eingeplanten Marktrefinanzierung weitere Kredite (bzw. *ex-post* Transfers) nötig werden. Ansätze zu einer Umschuldung („PSI“) sind hierbei im gleichen Maße von der Handlungsunfähigkeit des politico-institutionellen Gesamtsystems betroffen wie sämtliche anderen Maßnahmen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die mit diesen Umschuldungsfragen verbundene *Verteilungsproblematik* im bestehenden System gelöst werden kann (Veto-Spieler etc.).

Fazit: Die auch jenseits der bisherigen institutionellen Grundlage der WWU getroffenen Maßnahmen vermögen des Problems der griechischen Insolvenz nicht Herr zu werden, so dass weitere Kredite bzw. Transfers nötig werden, die wiederum auf wachsenden politischen Widerstand in den Geberländern stoßen, anhand der als illegitim empfundenen Konditionierung aber auch zu einer Antagonisierung im Empfängerland führen.

3) Die bisher fehlende, politische Dimension: Ein strategischer Ansatz

Indem die Kredite Zeit kauften, ihre Rückzahlung jedoch fraglich wurde, war es folgerichtig, dass Fachleute und zunehmend auch die breite Öffentlichkeit eine sog. „Transferunion“ als

Ausgang der derzeitigen Entwicklung zu unterstellen begann. Die Höhe der in Rede stehenden Transfersummen wäre makroökonomisch für ausgewachsene Föderalsysteme nicht einmal exorbitant, aber die politische Unmöglichkeit eines derartigen Zustands auf Grundlage des institutionellen Status Quo liegt auf der Hand.

Hingegen war die Politische Union Europas jahrzehntelang die unausgesprochene Zielrichtung deutscher Integrationspolitik, auch und gerade aus Sicht der CDU. Die deutsche Zustimmung (auch des Bundesverfassungsgerichts) zum Maastrichter Vertrag erfolgte widerwillig; nicht, weil er die Währungsunion begründete, sondern weil er die Politische Union *nicht* begründete. Diese Zielrichtung deutscher Europapolitik bzw. Grundhaltung der CDU scheint nach dem Regierungsverlust 1998 abhanden gekommen zu sein – anders ist es nicht zu verstehen, dass eine deutsche Forderung nach weitergehender Integration im Zuge der bisher geleisteten Hilfsmaßnahmen zumindest nicht parteiintern formuliert wurde.

Auf die deutsche Position jedoch kommt es an, denn unser relatives Gewicht begründet eine Veto-Position, deren Berücksichtigung eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für jedwedes Vorgehen darstellt. Positiv ausgedrückt, fällt Deutschland eine Führungsrolle zu, die sich nicht auf seine ökonomische Leistungsfähigkeit allein beschränkt, sondern auch ein hohes Maß an politischem Gestaltungswillen für die Union als ganze verlangt. Eine gewisse Tragik liegt in dem Umstand, dass frühere deutsche Dominanzbestrebungen unter erheblich höheren Opfern für alle Beteiligten gescheitert sind, während eine deutsche Führungsrolle im Sinne einer benevolenten Hegemonie jetzt am eigenen Willen und auch an kognitiver Selbstbeschränkung und nicht an der Zustimmung und gar Erwartung unserer Partner zu scheitern scheint.

Der Teufelskreis einer zusehends auf eine hypothetische Finanzapokalypse gerichteten, psychologischen Fixierung aller Akteure ist das Hauptcharakteristikum der Krise in ihrem jetzigen Stadium. Da die ökonomische Größenordnung handhabbar ist, kann und muss die Krise psychologisch durchbrochen werden, und zwar indem die politisch-institutionellen Hemmschranken überrannt werden, die zu der jetzigen Problemkonstellation geführt haben. Dieses kann mit Hilfe folgender, dreistufiger Strategie geschehen:

Erstens sollte als strategisches Ziel der deutschen Europapolitik die Politische Union in Form einer „Wirtschaftsregierung der Eurozone“ offen gefordert werden. Die Debatte über die Ausgestaltung einer solchen Politischen Union kann heute beginnen, ihr Abschluss kann in gewisser Ferne liegen. Vorstehender Antragsentwurf liefert einen Vorschlag für ihre mögliche, institutionelle Ausformung. Entscheidend zum jetzigen Zeitpunkt ist die Herstellung eines Konsenses für die Aufnahme neuer Vertragsverhandlungen der Mitgliedstaaten der Eurozone. Es ist womöglich ein Trugschluss, dass eine solche Forderung politisch nicht populär wäre. Unpopulär sind das jetzige Zögern und das diffuse Empfinden von Ratlosigkeit seitens der politischen Führung, das die Bürger deutlich empfinden.

Zweitens sollten in diesem Zusammenhang die Charakteristika einer „Stabilitätsgemeinschaft“ definiert werden, die zwar Transfers im föderalen Verbund beinhaltet, aber auch institutionelle Vorkehrungen entwickelt, mittels derer die Geberländer die Verwendung der von ihnen finanzierten Mittel in den Empfängerländern kontrollieren können. Diese „Stabilitätsgemeinschaft“ sollte unser Gegenmodell zu der Gespensterdebatte einer „Transferunion“ sein. Mit dem ESM-Vertrag und dem „Sixpack“ zur Reform der wirtschaftspolitischen Regierungsweise sind bereits grundlegende Elemente einer solchen Stabilitätsgemeinschaft definiert, allerdings fehlt der politische Rahmen und ihre Einbettung in das langfristig definierte Projekt der Vorbereitung einer Politischen Union. Hierzu würde auch die institutionelle Fortentwicklung des bisherigen Mechanismus gehören, d.h. die Umwidmung des ESF in einen Europäischen Währungsfonds (mit dem Hauptziel, die ordnungspolitische Trennung zwischen Geld- und Finanzpolitik wiederherzustellen). Auch die institutionelle Grundlage einer effektiven Kontrolle über die innerhalb der Stabilitätsgemeinschaft fließenden Transfers muß hierdurch ausgeformt werden, denn nur sie

stellt den faktischen Unterschied zwischen Stabilitätsgemeinschaft und Transferunion her und kann die mit letzterer zu Recht verbundenen Fehlanreize („*moral hazard*“) konterkarieren.

Drittens sollte taktisch und kurzfristig die durch den politischen „Überraschungseffekt“ erzielte, positive Wendung der psychologischen Grundhaltung untermauert werden, indem staatliche Geberländer und private Kreditgeber in gemeinsamer Kraftanstrengung einen Zahlungsausfall Griechenlands vermeiden und einer geordneten Umschuldung den Weg bahnen, sobald der institutionelle Rahmen der angestrebten Stabilitätsgemeinschaft handlungsfähig ist. Dieses Element sollte auch dazu beitragen, dass weitere Peripherieländer von einer Umschuldungshypothese auch in Zukunft nicht betroffen werden.

Die Ansteckungsgefahr auf solvente Länder wird bei überzeugendem Vorgehen sofort und nachhaltig nachlassen: Ankäufe von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt (kurzfristig durch die EZB) werden hochgradig effektiv sein, wenn sie durch den Vertrauenseffekt der institutionellen Ankündigung untermauert werden (d.h. Titel von Ländern, die nicht umgeschuldet werden müssen, werden zu einem aktuellen Abschlag am Markt gekauft, während die institutionellen Neuerungen glaubhaft dafür sorgen, dass ihre volle Rückzahlung gegeben ist). Der Markt wird eine solche Intervention augenblicklich als Vorgabe aufnehmen und an dem damit verbundenen Gewinn partizipieren wollen, wodurch eine positive Rückkopplung in Gang gesetzt werden kann.

Fazit: Ein Dreiklang aus kurzfristiger Solidarität, mittelfristiger Stabilitätsgemeinschaft und langfristigem Anstreben der Politischen Union wäre der Kern eines strategischen, politischen Ansatzes, der zum Aufbrechen der dieser Krise zugrunde liegenden, psychologischen Dynamik nötig und geeignet wäre.

