

Vivien A. Schmidt

## Ökonomische Solidarität in der EU: Großer Sprung nach vorn oder zu große Herausforderung?



**Vivien A. Schmidt**

ist Jean-Monnet-Professorin für europäische Integration und Direktorin des Center for International Relations an der Universität Boston. Zuletzt erschien *Democracy in Europe* bei Oxford University Press.

vschmidt@bu.edu

Der Mai 2010 wird als großer Wendepunkt der Europäischen Union in die Geschichte eingehen. Zuerst das Darlehen von 110 Milliarden Euro, das die Griechen vor der Zahlungsunfähigkeit retten sollte, dann der auf drei Jahre angelegte, 750 Milliarden schwere Bürgschaftsmechanismus, der ein Übergreifen der griechischen Schuldenkrise auf andere schwächere europäische Wirtschaften verhindern soll. Mit diesen Maßnahmen macht die EU einen beispiellosen großen Sprung nach vorn, der eine völlig neue Form von wirtschaftlicher Solidarität der Mitgliedsstaaten darstellt. Damit es kein Sprung ins Leere wird, muss die EU jetzt allerdings weitaus mehr tun. Sie muss ihren Ansatz der ökonomischen Steuerung überdenken und dabei bessere Kriterien für Kontrolle und Aufsichtsführung entwickeln, verbunden mit einem stärker koordinierten Handeln, um nachhaltiges Wachstum zu fördern und die Märkte zu beruhigen.

Dafür braucht sie jedoch nicht nur eine stärkere ökonomische, sondern auch soziale Solidarität, um mit der wachsenden Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit umzugehen. All dies wiederum erfordert einen wirklichen politischen Willen, die ökonomische Integration zu vertiefen, selbst wenn dies die nationale Souveränität untergräbt. Und es erfordert politische Führung, nicht nur, um diese Initiativen weiter zu verfolgen, sondern um sie auch in einer Zeit zu legitimieren, in der eine nach innen orientierte Politik – um nicht zu sagen: ein Nationalismus – wieder aufblüht. Hier stellt sich die Frage: Gehen die nächsten Schritte nach vorn oder

überfordern sie die EU?

Der große Sprung nach vorn kam nach langem Zögern und mit unglaublicher Verspätung in allerletzter Minute. Hätte man bereits eingegriffen, als sich die griechische Krise erst ankündigte, hätten sich die Märkte wohl beruhigt, wengleich damit ein Angriff auf die anderen schwächeren südeuropäischen Wirtschaften wohl auch nur kurz hinausgezögert worden wäre. Mit anderen Worten: Es bestand immer die Notwendigkeit eines zusätzlichen Bürgschaftsmechanismus oder einer Kreditbank als letztem Zufluchtsort – besser, ein Europäischer Währungsfonds vergleichbar dem Internationalen Währungsfonds – um das Problem in den Griff zu bekommen.

Tatsächlich wäre es jedoch besser gewesen, wenn ein Europäischer Währungsfonds, der die ganze EU abgesichert hätte, viel früher, also schon im Jahre 2008, als die mittel- und osteuropäischen Staaten von Zahlungsunfähigkeit bedroht waren, eingerichtet worden wäre. Hätte die EU den Märkten signalisiert,

dass sie sich lieber selbst um die betroffenen Länder kümmern würde, statt sie an den IWF (Internationaler Währungsfonds) zu verweisen, hätte das genügt, um das ganze Problem drohender Zahlungsunfähigkeit von Staaten von Anfang an zu umgehen. Stattdessen hielten die Mitgliedsstaaten an dem Prinzip »Jeder ist sich selbst der Nächste« fest und lehnten – als Reaktion auf den verzweifelten Stoßseufzer des ungarischen Premierministers, der einen neuen wirtschaftlichen Eisernen Vorhang befürchtete – einen Rettungsplan ab. Man argumentierte damals, dass ein *moral hazard* entstünde, wenn die Staaten fortan glaubten, dass man die Bürgschaft für ihre Schulden und überhöhten Ausgaben übernehmen würde.

So weit, so gut. Aber dass man den Rettungsplan dem IWF überließ, führte stattdessen zu einem *market hazard*, indem der ganze Finanzmarkt dagegen wettete, dass die EU jedes beliebige Mitgliedsland vor drohendem Staatsbankrott retten würde, sobald eine entsprechende Verwundbarkeit entdeckt würde. Dadurch gerieten auch die osteuropäischen Staaten in große Bedrängnis, die Hilfe beim IWF suchten. In einer Zeit, in der das restliche Europa, besonders die reicheren Länder, zu immer höheren Ausgaben angeregt wurden, um eine Rezession zu verhindern und das Beschäftigungsniveau zu stabilisieren, versanken die belasteten Osteuropäer in einer sich vertiefenden Rezession und wachsender Arbeitslosigkeit.

**»Eine Rückkehr zu den gleichen alten restriktiven numerischen Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspakts kann nicht die Antwort sein.«**

Griechenland nach dem Willen der EU und die anderen südeuropäischen Länder aus eigener Initiative verfolgen nun die gleiche rezessionsfördernde und wachstumszerstörende Wirtschaftspolitik – mit dem zusätzlichen Risiko politischer Instabilität und sozialer Unruhen. Und das in einer Zeit, in der sie schon den Preis für ihre wahrgenommene Schwäche bezahlen, in der die Regierungen höhere Zinsen für ihre Anleihen aufbringen müssen und Kredite auch für gut gehende Unternehmen knapp werden.

Es sollte daher nicht überraschen, dass der Wert des Euro an den Devisenmärkten, der sich angesichts der Anleihegarantien vorübergehend wieder erholt hatte, bald wieder abrutschte. Die Sorgen galten weniger der Frage, ob die südeuropäischen Länder bei ihrem sich selbst auferlegten Sparkurs bleiben würden, als vielmehr der Frage, wie dieser sich auf das europäische Wachstum insgesamt auswirken würde.

Die wichtigste Frage für die EU ist daher, wie Wachstum zu fördern ist. Eine Rückkehr zu den gleichen alten restriktiven numerischen Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – dass die Länder bei einem Verstoß mehr bezahlen müssen – kann nicht die Antwort sein. Sie liegt auch nicht darin, Mitgliedern der Eurozone Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt oder andere drakonische Maßnahmen aufzuerlegen – etwa die Sperrung von finanziellen Mitteln – wie von Deutschland gefordert.

Die Glaubwürdigkeit der Eurozone blieb nicht wegen ihrer theoretisch harten, sondern ihrer praktisch weichen Kriterien erhalten. Das lag eher an der positiven Wahrnehmung der Geldpolitik der EZB durch die Märkte und an den wirtschaftlichen Basisbedingungen der Eurozonenländer als Ganzes. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, daran zu erinnern, dass für Europa das Problem

nicht mit öffentlichen Schulden begann – mit Ausnahme von Griechenland verhielten sich die Regierungen während dieser Periode fiskalisch überwiegend verantwortlich, während Spanien seine Verschuldung sogar signifikant reduzierte. Die Ursache waren vielmehr private Schulden (von Haushalten und Kreditinstituten) – wie in den Immobilienblasen in Spanien und Großbritannien – und die von den Verlusten der Banken an den US-Subprime-Märkten entfachte Krise, die die Regierungen durch Anleihen, Bürgschaften und die komplette Verstaatlichung der Banken zu öffentlichen Verlusten machten, um eine Katastrophe zu verhindern. Eine restriktive makroökonomische Politik würde erheblich dazu beitragen, Länder für Probleme zu bestrafen, für die sie nicht allein verantwortlich sind, während sie für das Wachstum kaum etwas bewirken würde, das eher durch die Stärkung des Wettbewerbs, die Bekämpfung

**»Die EU muss einen flexibleren Zugang zur Wirtschaftspolitik finden, der die Unterschiede zwischen und die spezifischen Schwächen in den Mitgliedsstaaten berücksichtigt.«**

der Korruption und die Steigerung der Produktivität durch eine verbesserte Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte und eine Reform der Arbeitsmärkte gefördert würde.

Warum sollte in einer Zeit, in der die Märkte dabei sind, ihre Prioritäten von Stabilität auf Wachstum zu verschieben, das den Herren des Euro nicht gelingen? Um dies zu erreichen, müsste die EU einen flexibleren Zugang zur Wirtschaftspolitik finden, der die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten im Hinblick auf

Wachstumsmodelle und Wettbewerb und die spezifischen Schwächen in den unterschiedlichen Ländern berücksichtigt. Dies erfordert eine präziser abgestimmte Wirtschaftspolitik, in der die Kommission nicht jeden Staat einzeln und ausschließlich anhand einer Reihe von numerischen makroökonomischen Indikatoren evaluiert, sondern das Zusammenspiel der Ökonomien aller Mitgliedsländer einbezieht.

Darüber hinaus könnte die EU für die einzelnen Länder realistischere und flexiblere Ziele für Defizite, Schulden und Inflation bestimmen – abhängig von ihren Bedürfnissen und Perspektiven für nachhaltiges Wachstum im Kontext ihrer spezifischen Wettbewerbsmodelle. Außerdem könnte und sollte die EU diese Perspektiven unter Berücksichtigung der ganzen Bandbreite wirtschaftlicher Faktoren evaluieren, die für Wachstum und Stabilität sorgen: Produktivität, Lohnstückkosten, Erwerbstätigenquote, Konsum, Defizite, Geschäftsprofile und Überschüsse der Leistungsbilanz.

### **Das bislang Undenkbare denken**

Es könnte allerdings noch mehr notwendig sein, vor allem für die in Notlage geratenen Mitgliedsstaaten. Hier muss die EU das bislang Undenkbare denken – die Zulassung einer »strukturierten« Neustrukturierung der Schulden und/oder eine Währungsabwertung für einen vom Risiko der Nichteinhaltung bedrohten Mitgliedsstaat. Organisiert werden könnte dieser Schritt durch einen zeitlich begrenzten Austritt des jeweiligen Mitgliedsstaats aus der Eurozone in das Europäische Währungssystem, geschützt durch ein Kreditbürgschaftsprogramm, durch das es nicht auf den Finanzmärkten, sondern innerhalb die-

ses Programms Kredite aufnehmen könnte, bis es sich erholt hat und in die Eurozone zurückkehrt. Ein ähnliches Konzept wäre auch für Mitglieder außerhalb der Eurozone denkbar. Die meisten Ökonomen prognostizieren, dass Griechenland seine Schulden früher oder später restrukturieren muss: warum also nicht in Form einer Erneuerung der griechischen Wettbewerbsfähigkeit und einer Reduzierung der Belastung für die Bürger? Das würde aber auch bedeuten, dass die am stärksten exponierten Banken – insbesondere französische und deutsche Banken – auch *haircuts* hinnehmen müssen und dass im Falle eines weiteren drohenden Zusammenbruchs der Banken eine Intervention der Regierung möglich ist. Und das alles spricht sowohl für eine grundlegende Reform der europäischen Banken als auch für eine wirkliche Regulierung der Finanzmärkte.

Bislang haben wir nur über einen »automatischen Mechanismus finanzieller Solidarität« für die Mitgliedsstaaten gesprochen, durch ein Kreditbürgschaftsprogramm oder einen Europäischen Währungsfonds. Aber die Europäische Union braucht daneben auch einen »automatischen Mechanismus sozialer Solidarität«, um der zunehmenden Ungleichheit sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedsstaaten entgegenzutreten – vor allem wegen der wachsenden Arbeitslosigkeit und der sich verschlechternden Sozialprogramme.

Die EU müsste, um ihrem Anspruch gerecht zu werden, ein »soziales Europa« zu fördern, zumindest das Niveau des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) anheben. Woher könnte das Geld kommen? Ich vermute, es ist politisch unmöglich, das Nächstliegende zu tun: die Mittel der EU-Agrarpolitik in ein Mindesteinkommen für die ärmsten Bürger der EU umzuwandeln. Aber wenn das nicht möglich ist, warum kann man nicht einen Teil der vorgeschlagenen, nach Tobin konzipierten Finanztransaktionssteuer – die gegenwärtig ausschließlich als Versicherung gegen Banken, die »zu groß sind, um zu scheitern«, diskutiert wird – zur Bekämpfung der Armut verwenden?

**»Es ist ein politischer Wille erforderlich und eine starke politische Führung.«**

Ein solches Vorhaben ließe sich ganz einfach damit begründen, dass die Bürger die »schlechten Papiere« der Banken übernommen haben. Alternativ dazu könnte man auch eine europäische Solidaritätssteuer einführen, die zunächst etwa 10 Euro pro Bürger beträgt, die man aus der jeweiligen Einkommenssteuer der Länder entnehmen kann und mit denen der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung aufgestockt wird, um damit die durch die Eurokrise verursachte Arbeitslosigkeit und die wachsende Ungleichheit zu bekämpfen.

Die eigentliche Herausforderung all dieser Pläne ist allerdings politischer Natur. Es ist ein politischer Wille erforderlich, um eine tiefer gehende ökonomische Solidarität zu schaffen, einschließlich der Bereitschaft, mehr von der eigenen nationalen Souveränität zugunsten der Wirtschaftspolitik aufzugeben – und eine starke politische Führung, der es gelingt, Abkommen mit den Mitgliedsstaaten zu schließen und die Unterstützung der Bürger zu stärken. Dies muss so geschehen, dass Demokratie und Gerechtigkeit innerhalb der EU nicht reduziert, sondern gestärkt werden.

## Richtlinien ohne Politik

Die Art und Weise, in der die Kommission gegenwärtig die vertiefte Wirtschaftspolitik betrachtet, beruht auf demselben technokratischen Ansatz wie die Wirtschaftspolitik, die lange als Angriff auf die nationale Demokratie und Souveränität angeprangert wurde, weil sie von nicht gewählten Bürokraten beschlossen und umgesetzt wurde. Das ist eines der deutlichsten Beispiele für »Richtlinien ohne Politik« in der EU, wobei die Richtlinien normalerweise die Grundlage politisch aufgeladener nationaler Debatten zwischen Rechts und Links sind, die von der nationalen auf die Ebene der EU übertragen wurden, wo sie zum Gegenstand vorwiegend interessengeleiteter und technokratischer Debatten wurden. In der Folge bestand die nationale Ebene zunehmend aus »Richtlinien ohne Politik«, wobei die nationale Öffentlichkeit immer mehr verarmte, da die bedeutendsten politischen Fragen auf die Ebene der EU verschoben wurden. Mit dem Ergebnis, dass die Bürger einen Verlust der nationalen Demokratie wahrnehmen und die Legitimität der EU in Frage stellen.

Es ist allerdings eine andere Art von Wirtschaftspolitik möglich, die eine Chance sein könnte, die Demokratie durch mehr »Richtlinien mit Politik«

**»Demokratische  
Budgetpolitik, verbunden  
mit einer besseren und  
flexibleren Aufsichts-  
führung.«**

sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene zu stärken. Der Prozess könnte folgendermaßen ablaufen: Die EU-Kommission schlägt jährlich nach umfangreichen Beratungen allgemeine Richtlinien für die Budgets der Mitgliedsstaaten vor und der Europarat debattiert und entscheidet gemeinschaftlich mit dem Europäischen Parlament sowie in Abstimmung mit der Europäischen

Zentralbank darüber. (Dies wäre auch eine Chance für das Europaparlament, das im Vertrag von Lissabon eingeführte Beratungsverfahren mit nationalen Parlamenten anzuwenden.) Auf Grundlage der von den Regierungen der Mitgliedsstaaten vorgeschlagenen Budgets – die die nationalen Parlamente beachten würden, weil diese über das politische Budget mit abgestimmt hätten – könnten diese allgemeinen Richtlinien dann in detaillierte Empfehlungen der Kommission oder eines gesonderten Expertenkomitees umgesetzt werden. All dies würde zu stärker konzentrierten nationalen Debatten führen, bei denen die EU betreffenden Fragen und Anliegen besser berücksichtigt werden. Dadurch entsteht ein kontinuierlicher öffentlicher Diskurs, der die Legitimität der EU stärken und zugleich die Wahrnehmung einer europaweiten wirtschaftlichen Solidarität und Identität fördern könnte. Diese Form von demokratischer Budgetpolitik, verbunden mit einer besseren und flexibleren Aufsichtsführung, würde zu eher realistischen, verantwortungsbewussten und nachhaltigen nationalen Ausgabestrukturen führen, die Wirtschaftsreformen für nachhaltiges Wachstum und Stabilität unterstützen.

Das größte Hindernis für diese demokratischere und wachstumsorientierte europäische Wirtschaftspolitik ist, einigermassen überraschend, Deutschland. Das Problem besteht darin, dass die deutsche Regierung sich und ihr Land durch ihre Debatten und ihren Umgang mit der Krise von Anfang an selbst in die Ecke getrieben hat.

Besonders Kanzlerin Merkel hielt an ihrer Hinhaltetaktik im Hinblick auf Griechenland fest, in der Hoffnung, dass das Land den Gürtel so eng schnal-

len würde, dass die Märkte sich beruhigen und sie die NRW-Wahl am 9. Mai gewinnen würde. Stattdessen verschlimmerte sich die Krise und die Wahl in NRW endete mit einer Niederlage, wodurch sie die Mehrheit im Bundesrat verlor. Merkels Diskursstrategie, sich der öffentlichen Meinung eher anzupassen, statt sie zu lenken, erschwerte es ihr, die Kehrtwende bei den Krediten für Griechenland zu legitimieren, geschweige denn die Kreditbürgschaften oder künftige positive Maßnahmen. In ihren Reden ging es nur um eine Bestrafung der Griechen und um die äußerst restriktive Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dies befeuerte einen nationalen Medienrummel, der jedes Rettungspaket ablehnte, weil damit die »guten« Mitgliedsstaaten für die Schulden der »schlechten« Mitgliedsstaaten haftbar gemacht werden würden. Man betonte die Tugend der guten Deutschen, die gespart, den Gürtel enger geschlossen sowie Etat- und Lohnkürzungen in Kauf genommen hätten, und sprach sich gegen jegliche Transferunion aus – die Deutschen sollten nicht das Risiko für den unverantwortlich handelnden Süden übernehmen. Wie aber kann Merkels Positionswechsel zunächst gegenüber dem griechischen Kredit und anschließend, unter dem Druck Obamas und der anderen Mitgliedsstaaten, zur Kreditbürgschaft verstanden werden? Im deutschen Fernsehen hielt Merkel nur eine dünne Wirtschaftsansprache darüber, dass die Zukunft Europas *davon* abhängen und mit *davon* meinte sie im Wesentlichen die Erhaltung der Stabilität des Euro. Dem folgte der Vorstoß ihrer Regierung für die strikteste Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Forderung nach harten Strafen, wie etwa dem Verlust des Stimmrechts im Fall eines Verstoßes. Ist es wirklich das, was die EU braucht, um zu nachhaltigem Wachstum und Stabilität zurückzukehren? Wird das die Märkte überzeugen? Wahrscheinlich nicht.

Die EU braucht eine vorwärtsgewandte Führung, die auf eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik setzt und mit einem legitimierenden Diskurs begleitet, der nicht nur die Märkte, sondern vor allem auch die Bürger von den Vorteilen dieser Politik überzeugt. Dies kann Europa nicht ohne Deutschland. Aber Deutschland scheint momentan nicht bereit oder in der Lage zu sein, dies für Europa zu tun.

*(Aus dem Englischen von Gabriele Ricke)*