

mig beantwortet werden, aber zumindest sollte man ihnen gegenüber eine klare Position beziehen. Europa kann sich nur selbst retten, wenn es endlich damit beginnt, diese internen Probleme politisch zu bearbeiten. Niccolò Machiavelli war in seinen *Discorsi* überzeugt, dass das Gegenspiel von Herrscher und Beherrschtem die Römische Republik so lange am Leben gehalten hat, wie die beiden Lager sich stets uneins über die Rolle der Republik selbst waren, teilten sie sich gewissermaßen das Regime. Und auch heute kann Europa nur vor seinem Untergang bewahrt werden, wenn es eine klare Konfrontation zwischen verschiedenen Auffassungen dieses einen Europas gibt.

Im europäischen Spektrum braucht es überzeugte Föderalisten, um diesen Klärungsprozess anzustoßen und die Doppeldeutigkeit der EU aufzulösen. Eine weitgefaste Gemeinschaft von Rechten und Freiheiten auf der einen Seite und einen festen Kern, der die Grundlage einer echten volkswirtschaftlichen und sozialen Gemein-

schaft bildet, auf der anderen Seite. Jede Nation sollte bewusst abwägen und entscheiden, welcher dieser beiden Wege der richtige für sie ist. Oder ob sie keinen dieser beiden Wege beschreiten will. Freunde in Großbritannien, ihr seid die Ersten!

Die europäische Demokratie verlangt nach einem ausgeprägten bürgerschaftlichen und sozialen Engagement, welches die Kommission dazu zwingt, härter gegen Sozial-, Finanz- und Umweltdumping vorzugehen. Wie jedem bürgerschaftlichen Engagement wird auch diesem ein harter Gegenwind ins Gesicht blasen. Es wird auf Verbündete und Gegner in den Reihen der Mitgliedsstaaten und in den Fraktionen im Europäischen Parlament stoßen. Aber nur wenn die Debatte um die Bedeutung der europäischen Integration in die europäische Struktur selbst hineingetragen wird, kann verhindert werden, dass Europa Teil einer Auseinandersetzung wird, von der es sich möglicherweise nicht wieder erholen kann.

(Übersetzung aus dem Englischen von Julian Heidenreich)



Paul Magnette

Professor der Politikwissenschaft an der Université libre de Bruxelles mit Schwerpunkt Europastudien. Er hatte verschiedene Ministerämter in Belgien inne und war Vorsitzender der Parti Socialiste. Heute ist er Ministerpräsident der Wallonischen Region.

paul@paulmagnette.be

Alexander Schellinger

Nicht mehr nur auf Sicht fahren

Die politische Steuerung der Eurozone: Aufgabe für die Sozialdemokratie

Der Hurra-Europäismus als politische Grundstimmung zeichnet sich dadurch aus, dass er auf Herausforderungen egal welcher Art inbrünstig und reflexartig mit »mehr Europa« reagiert. Fünf Jahre nach dem Ausbruch der Eurokrise und inmitten der Flüchtlingskrise findet diese Haltung

kaum noch Anhänger. Stattdessen meldet sich mit neuer Macht die Euro-Apokalyptik. Sie ist gekennzeichnet durch die Überzeugung, dass, wenn nicht die Europäische Union, so doch der Euro zum Scheitern verurteilt sei. Die Vertreter dieser schärfsten Systemkritik diagnostizieren eine struk-

turelle Ausweglosigkeit wahlweise ökonomischer, institutioneller oder rechtlicher Art. Und so bleibt auch diese Debatte ohne Alternative – wieder einmal.

Dieser Zustand ist in einer sich ständig verändernden EU bedenklich, bedrohlich wirkt er jedoch im Kontext der Eurokrise. Dazu muss man sich noch einmal die Qualität dieser Krise vor Augen führen: Zum ersten Mal in der Geschichte hat die Europäische Union Ad-hoc-Entscheidungen der Regierungschefs erzwungen – und zwar eine nach der anderen. Wären sie untätig geblieben, wäre der Euro auseinandergebrochen. Weder die Krise des »leeren Stuhls« in den 60er Jahren, die »Eurosclerosis« in den 80er, noch die Auflösung der Sowjetunion in den 90er Jahren haben einen vergleichbaren Handlungsdruck erzeugt. Vorerst hat der Euro überlebt und die europäische Integration ruckelt auch in Zeiten der Flüchtlingskrise vor sich hin. Ist also alles wieder beim Alten? Ganz im Gegenteil. Das Auseinanderbrechen der Eurozone wurde kurzzeitig zwar verhindert, die Gefahr ist jedoch mittelfristig durch die Krisenpolitik größer und nicht kleiner geworden.

In der Debatte dominieren die Zwänge der Euro-Apokalyptiker. Makroökonomien bedienen sich gerne der Theorie des optimalen Währungsraums, um das Scheitern des Euros vorherzusagen. Danach können

Zwänge der Euro- Apokalyptiker

in einer Währungsunion asymmetrische Schocks nicht durch Wechselkursanpassungen der nationalen Währungen ausgeglichen werden. Da die interne Flexibilität der EU durch Arbeitsmarktmobilität vergleichsweise gering ist, die Europäische Zentralbank (EZB) ihre Zinspolitik auf den Währungsraum als Ganzes ausrichten muss und fiskalische Ausgleichsmechanismen fehlen, können Schockwellen nicht über den gesamten Wirtschaftsraum abgefedert werden. Das Auseinanderbrechen der Währungsunion ist vorprogrammiert. So klar diese Theorie funktionelle Zusammenhänge aufdeckt,

so wenig waren diese Kriterien für Wirtschaftsräume wie die USA oder Großbritannien von Anfang an erfüllt. Vielmehr sind sie Ergebnis eines langen politischen Prozesses. Und selbst heute noch bleiben sie in weiten Teilen unerfüllt, wie Waltraud Schelkle von der London School of Economics gezeigt hat. Hinzu kommt, dass die Alternative – nämlich Wechselkursanpassungen nationaler Währungen – in ihrer Wirkung überschätzt wird.

Andere Akzente setzt die Kritik keynesianischer Prägung an der Austeritätspolitik der EU, die Schlussfolgerung ist jedoch ähnlich pessimistisch. Die Vorgaben des verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Fokus der EZB auf die Preisstabilität verhindern eine nachfrageorientierte Politik und haben so die anhaltende wirtschaftliche Misere in vielen Mitgliedsstaaten zu verantworten. Formal sind das wichtige Punkte, in der Praxis finden sie aber nicht immer Bestätigung. So ist die Überwachung nationaler Haushalte längst nicht so wirksam wie vorgesehen (mit der bedeutenden Ausnahme sogenannter Programmländer, insbesondere Griechenlands). Hinzu kommt, dass die EU-Kommission just in diesem Jahr einen Investitionsfonds von 315 Milliarden Euro aufgelegt hat – reichlich spät und in der Wirkung umstritten, von *peanuts* kann aber keine Rede sein. Und schließlich hat die EZB nach Mario Draghis Ankündigung im Sommer 2012, den Euro zu retten »whatever it takes«, den Aufgabenbereich erheblich ausgeweitet. Auch diese Kritik kann deshalb also nur bedingt gelten.

Was ist also mit dem letzten Typus struktureller Großerklärungen? Immer noch zu wenig beachtet, lenkt eine Reihe polit-ökonomischer Ansätze die Aufmerksamkeit auf Unterschiede zwischen nationalen Wirtschaftsmodellen, die vereint in der Währungsunion systemische Ungleichgewichte erzeugen. Die Wettbewerbsfähigkeit des Nordens und damit seine Exportstärke basiert auf der koordinierten

Lohnfindung, die im Zweifel die (süd-)europäische Konkurrenz unterbietet. Das nachfrageorientierte Modell des Südens hingegen führt ohne eine periodisch wiederkehrende Abwertung des nationalen Wechselkurses zu untragbaren Leistungsbilanzdefiziten. Abgesehen davon, dass die Bedeutung von Löhnen für Handelsbilanzen nicht überschätzt werden sollte, wie Thorsten Schulten von der Hans-Böckler-Stiftung argumentiert, muss man den wertvollen Erkenntnissen des historischen Institutionalismus nicht abschwören, wenn man eine gemäßigte Annäherung zwischen Nord und Süd für möglich hält. So ist eine Neuauflage der breiten sozialen Bündnisse, mit deren Hilfe die südeuropäischen Länder den Beitritt in die Währungsunion in den 90er Jahren geschafft haben, schwierig aber möglich. Gleichzeitig ist das »Modell Deutschland« nicht automatisch dem Untergang geweiht, wenn die Nachfrage durch höhere Lohnabschlüsse moderat gestärkt wird – wie das aktuell der Fall ist. Auch hier scheinen die Probleme etwas weniger strukturell als oft postuliert wird.

Die Analysen der Eurokrise haben ganz offensichtlich funktionelle Zusammenhänge in einer Währungsunion zwischen Finanz-, Wirtschafts- und Lohnpolitik, zwischen den Mitgliedsstaaten, auf nationaler und europäischer Ebene aufgedeckt. In dem Versuch, diese Zusammenhänge theoretisch zu erfassen, sind sie jedoch häufig zu deterministisch geraten. Dabei lassen sie das politische Moment völlig außer Acht.

Genau hier liegt das Problem, an dem die deutsche Europapolitik grandios gescheitert ist. Die Eurozone wird nicht wegen fehlender automatischer Stabilisatoren, den Statuten der EZB oder den Unterschieden in den Lohnfindungssystemen in den Mitgliedsstaaten auseinanderbrechen. Die Eurozone wird scheitern, das kann man ganz nüchtern konstatieren,

wenn sie ohne politische Steuerungskapazität bleibt. Zu dieser Erkenntnis gelangt man auch ohne Karl Polanyi oder klugen Ordoliberalismus. Märkte und damit auch Währungen funktionieren nur, wenn sie in die sozialen Institutionen einer Gesellschaft eingebettet sind, wie Kathleen McNamara in ihrem Beitrag für den sehr bemerkenswerten Sammelband *The Future of the Euro* (Oxford University Press 2015) historisch nachzeichnet. Nur durch diese Einbettung können das Potenzial des Kapitalismus ausgeschöpft und seine zerstörerischen Kräfte kanalisiert und eingehegt werden.

Die deutsche Krisenpolitik hat leider viel zu wenig getan, um die politische Steuerung der Eurozone zu stärken – im Gegenteil, sie hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene noch schwieriger wurde. Das erklärte Ziel der Bundesregierung, und insbesondere des Bundeskanzleramts, liegt in der Stärkung des Intergouvernementalismus, das heißt: So wenig wie möglich Kompetenzen an gemeinsame Institutionen übertragen, so viel wie möglich im Kreis der (großen) Mitgliedsstaaten entscheiden. Die zwischenstaatliche Abstimmung hat jedoch ausschließlich einen Ausgleich zwischen nationalen Interessen zum Ziel. Das Gesamtinteresse für europäische Gemeingüter, wie zum Beispiel den Euro oder die Freizügigkeit, wird dabei nicht ausreichend berücksichtigt. Die Antwort der Bundesregierung auf dieses Dilemma besteht im Wesentlichen in der Stärkung rechtlich verbindlicher Vereinbarungen, mit denen sich die Mitgliedsstaaten selbst binden sollen – wie Odysseus an den Mast –, um zukünftigen Verlockungen nationaler Interessenpolitik zu widerstehen.

Das Problem ist nur, dass es nicht funktioniert. Da sind zum Beispiel die monatelangen Verhandlungen um das dritte Hilfspaket für Griechenland, die die Währungsunion wieder einmal an den Rand des Zusammenbruchs geführt haben. Seither

Das grandiose Scheitern der deutschen Europapolitik

verlaufen die Risse nicht mehr nur zwischen Gläubiger- und Schuldner-Staaten, sondern auch zwischen Frankreich und Deutschland. Ein anderes Beispiel liefert die Überwachung und Koordinierung nationaler Haushalte, ohne die die Währungsunion nicht funktionieren kann. Auch mit Fiskalpakt, *Six-Pack* und *Two-Pack* ist klar: Die großen Mitgliedsstaaten (jetzt gerade Frankreich und Italien) machen am Ende was sie wollen. Da können sich der deutsche Finanzminister und der Sachverständigenrat noch so lange über den vermeintlich fehlenden Ahnungswillen der EU-Kommission echauffieren. Tatsächlich hat dies wenig mit politischer Willkür zu tun, denn im Kontext nationaler Wahlen und nationaler Verantwortlichkeiten sind Rechtsbeugung und Rechtsbruch durch immerhin demokratisch gewählte Regierungen vorgezeichnet.

Schwerwiegender als die mangelnde Durchführbarkeit sind jedoch konzeptionelle Denkfehler, worauf Philippe Legrain in einem Bericht für das *Center for European Reform* 2014 hinweist. Die zwischenstaatliche Abstimmung kombiniert mit der Verregelung nationaler Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene geht davon aus, dass *bestehende* rechtliche Vorgaben einen adäquaten Rahmen für *zukünftige* wirtschaftliche Entwicklung bilden. Dabei wird ein hoher Grad an Vorhersehbarkeit vorausgesetzt. Die Lehren der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise und der spezifischen Situation im Euroraum sprechen jedoch eine völlig andere Sprache. Die Aufschaukelung der Eurokrise war nicht vorhersehbar. Weder konnten die bestehenden Regeln die Krise verhindern, noch stellen sie ein adäquates Instrument zur Bekämpfung ihrer Auswirkungen dar. Gefragt ist die Flexibilität politischer Institutionen. Der Eurozone fehlt diese Flexibilität, insbesondere aber nicht nur im Fall einer Krise. Auch der neue Europäische Stabilitätsmechanismus oder die proaktive Europäische Zentralbank füllen diese Leere nicht

aus. Mit der fortschreitenden Finanzialisierung der Realwirtschaft und der damit einhergehenden Krisenanfälligkeit ist dies ein Risiko, das sich die Eurozone langfristig nicht leisten kann.

Zugegeben, an vielen Stellen während der Eurokrise boten zwischenstaatliche Lösungen oft den einzigen Ausweg. Das große Versäumnis der konservativen Europapolitik besteht jedoch darin, keine Ansätze für eine nachhaltige *Governance* der Eurozone geschaffen zu haben. Stattdessen wurde alles, was die Vorrangigkeit der Mitgliedsstaaten infrage stellte – wie zum Beispiel das Spitzenkandidatensystem zur Wahl des EU-Kommissionspräsidenten – mit allen verfügbaren Mitteln bekämpft.

Paradox ist dabei, dass der von Angela Merkel forcierte Intergouvernementalismus zu einer Re-Nationalisierung von Interessen und Debatten in Europa geführt hat, die wiederum die Einhaltung europäischen Rechts, die für die zwischenstaatliche Abstimmung unbedingt notwendig ist, unwahrscheinlicher gemacht hat. Die Europapolitik der Bundesregierung steckt in der Sackgasse.

Wie kommen wir weiter? Auf den ersten Blick scheint eine europäische Einigung für die Weiterentwicklung der Währungsunion unmöglich. Zu unterschiedlich sind die Ziele der Hauptakteure, sowohl entlang des Rechts-Links-Spektrums als auch entlang nationaler Linien, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich. Die konservative Seite will die Stabilität der Währungsunion vornehmlich über strikte Haushaltsregeln gewährleisten; die linke über fiskalische Ausgleichsmechanismen. Das erstere impliziert starke Eingriffsrechte der EU in die nationale Haushaltspolitik; das letztere eine gemeinsame Fiskalkapazität etwa in Form eines Budgets für die Eurozone. Mit Blick auf die wichtigsten Akteure lässt sich verkürzt sa-

*Europapolitik
der Bundes-
regierung steckt
in der Sackgasse*

gen, dass Deutschland einen ordnungspolitischen Rahmen verfolgt und die Ausweitung von Transferzahlungen aus politischen und (neoklassisch-)ökonomischen Gründen ablehnt; wohingegen sich Frankreich für einen interventionistischen, makropolitischen Ansatz und gleichzeitig gegen stärkere Eingriffe in die nationale Souveränität einsetzt.

Die jüngste Debatte lässt jedoch aufhören. François Hollande, Wolfgang Schäuble, Sigmar Gabriel, Emmanuel Macron – sie alle haben sich in den letzten Wochen, zumindest rhetorisch, für die Schaffung eines Eurofinanzministers oder eines Eurokommissars stark gemacht. Der neue Finanzminister solle sowohl über starke Eingriffsrechte in einzelne Politikfelder (Haushalts- aber zum Beispiel auch Arbeitsmarktpolitik), als auch über ein eigenes Budget verfügen. Sicherlich zeichnen sich auch hier die alten Konfliktlinien ab: Was soll mit den neuen Eingriffsrechten des Finanzministers erreicht werden, wie umfassend sollen sie sein, welche (Sanktions-)Instrumente sollen zur Verfügung stehen? Wofür und wie soll das Eurozonen-Budget eingesetzt werden, wie groß soll es sein, woraus soll es sich speisen?

Daraus ergeben sich Ansätze für eine alternative Europapolitik. Eine progressive Antwort muss in der Verknüpfung von Eingriffsrechten mit Fiskalkapazität bestehen, mit dem Ziel, die Währungsunion sozial einzubetten und die politische Steuerkapazität zu erhöhen.

Drei Leitlinien lassen sich formulieren: Erstens, der Rahmen für die haushaltspolitische Steuerung muss im Verhältnis zu dem wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum stehen, den ein Euro-

zonen-Budget schaffen kann. Zweitens, je unabhängiger der Eingriff in die nationale Haushaltspolitik, umso gemeinschaftlicher muss die Finanzierungsgrundlage des Budgets sein, zum Beispiel durch eine EU-Steuer, wie sie auch Wolfgang Schäuble fordert. Drittens, ein wirkungsmächtiger Euro-Finanzminister muss effektiv vom Europäischen Parlament oder einer Formation desselben kontrolliert werden können.

Und jetzt? Bitte keine Illusionen: Angela Merkel bleibt, das zeigen das deutsch-französische Regierungspapier vom Frühjahr dieses Jahres und der mit deutschem Einfluss entstandene Fünf-Präsidenten-Bericht, ihrem Notstand-Intergouvernementalismus treu (und auch Wolfgang Schäuble hat keine Eile). Der Problemdruck ist für sie in der Euro- anders als in der Flüchtlingsfrage denkbar gering, zu komfortabel ist ihre Machtposition in Europa, zu beruhigend das Brummen der deutschen Wirtschaft.

Die Bundeskanzlerin wird weiter auf Sicht fahren und exorbitante Kosten der nächsten Eurokrise oder einer fortwährenden Stagnation in Kauf nehmen. Ändern können Sozialdemokraten daran wenig, sie müssen aber vorbereitet sein, das Scheitern und die Alternativen im richtigen Moment klar zu benennen. Das will geplant sein und erfordert auch innerhalb der Linken eine Klärung um die zukünftige Ausrichtung der Eurozone, bevor die Mikrofone und die Kameras wieder laufen. Die Chancen, diese Herausforderung zu meistern stehen gut, denn die größte Zukunftsaufgabe in Europa besteht in der sozialen und politischen Einbettung des Euros. Dafür ist die Sozialdemokratie bestens gewappnet – zumindest in der Theorie.

Eine alternative Europapolitik



Alexander Schellinger

ist Referent für Europapolitik im Referat Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

alexander.schellinger@fes.de