

Für einen Kurswechsel in der Europa-Politik

erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 4. August 2012, Nr. 180, S. 33 unter dem Titel „Einspruch gegen die Fassadendemokratie“

Die Euro-Krise spiegelt das Versagen einer perspektivlosen Politik. Der Bundesregierung fehlt der Mut, einen unhaltbar gewordenen *status quo* zu überwinden. Das ist die Ursache dafür, dass sich trotz umfangreicher Rettungsprogramme und kaum noch zu zählender Krisengipfel die Situation des Euroraums in den beiden letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert hat. Griechenland droht nach dem wirtschaftlichen Absturz der Austritt aus dem Euro, was mit unkalkulierbaren Kettenreaktionen für die übrigen Mitgliedsländer verbunden wäre. Italien, Spanien und Portugal sind in eine schwere Rezession geraten, die die Arbeitslosigkeit immer weiter steigert. Die ungünstige konjunkturelle Entwicklung der Problemländer verschärft die ohnehin labile Situation der Banken und die wachsende Unsicherheit über die Zukunft der Währungsunion führt dazu, dass Anleger immer weniger bereit sind, Anleihen der Problemländer zu erwerben. Steigende Zinsen für Staatsanleihen, aber auch die immer schlechtere wirtschaftliche Lage erschweren wiederum die ohnehin nicht einfachen Konsolidierungsprozesse.

Diese sich selbst verstärkende Destabilisierung ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Krisenbewältigungsstrategien nicht über die Schwelle einer Vertiefung der Europäischen Institutionen hinausgegangen sind. Die Tatsache, dass sich die Krise in den Jahren kopflos inkrementalistischer Behandlungsversuche nur verschärft hat, macht den Mangel an politischer Gestaltungskraft offensichtlich.

Die Rechtfertigung eines großen Integrationsschrittes ergibt sich jedoch nicht nur aus der aktuellen Krise des Euroraums, sondern gleichermaßen aus der Notwendigkeit das Unwesen des gespenstischen Parallelluniversums, das die Investmentbanken und Hedgefonds neben der realen, Güter und Dienstleistungen produzierenden Wirtschaft aufgebaut haben, durch eine *Selbstermächtigung der Politik* wieder einzufangen. Die erforderlichen Maßnahmen zu einer Reregulierung liegen auf der Hand. Aber sie kommen nicht zum Zuge, weil einerseits eine Implementierung dieser Maßnahmen im nationalstaatlichen Rahmen kontraproduktive Folgen hätte, und weil andererseits die 2008 auf dem ersten Londoner G-20 Gipfel beschlossenen Regulierungsabsichten ein weltweit koordiniertes Handeln erfordern würden, das einstweilen an der politischen Fragmentierung der Staatengemeinschaft scheitert.

Eine so große Wirtschaftsmacht wie die EU, mindestens aber die Eurozone, könnten in dieser Hinsicht eine Avantgardefunktion übernehmen. Nur mit einer deutlichen Vertiefung der Integration lässt sich eine gemeinsame Währung aufrechterhalten, ohne dass es einer nicht endenden Kette von Hilfsmaßnahmen bedarf, die die Solidarität der europäischen Staatsvölker im Währungsraum auf beiden Seiten, die der Geber- und die der Nehmerländer, langfristig überfordern würde. Eine Souveränitätsübertragung auf Europäische Institutionen ist dafür jedoch unvermeidlich, um Fiskaldisziplin wirksam durchzusetzen und zudem ein stabiles Finanzsystem zu garantieren. Zugleich bedarf es einer stärkeren Koordinierung von Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken der Mitgliedländer mit dem Ziel, die strukturellen Ungleichgewichte im gemeinsamen Währungsraum auszugleichen.

Die aktuellen Probleme

Die Verschärfung der Krise zeigt, dass die bisher von der Bundesregierung in Europa durchgesetzte Strategie auf einer falschen Diagnose beruht. Die aktuelle Krise ist keine Eurokrise. Der Euro hat sich als stabile Währung erwiesen. Die aktuelle Krise ist auch keine europaspezifische Schuldenkrise. Im Vergleich mit den beiden Wirtschaftsräumen USA und Japan sind EU und - innerhalb der EU - der Euroraum am wenigsten verschuldet. Die Krise ist eine Refinanzierungskrise einzelner Staaten des Euroraums, die in erster Linie einer unzureichenden institutionellen Absicherung der gemeinsamen Währung geschuldet ist.

Die Eskalation der Krise verdeutlicht, dass die bisherigen Lösungsansätze unzureichend gewesen sind. Es ist deshalb zu befürchten, dass die Währungsunion ohne einen grundlegenden Strategiewechsel in ihrer jetzigen Form nicht mehr lange überleben wird. Der Ausgangspunkt für eine konzeptuelle Neuausrichtung ist eine klare Diagnose der Krisenursachen. Die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass die Probleme im Wesentlichen durch mangelnde Fiskaldisziplin auf der nationalen Ebene verursacht sind und dass die Lösung primär in einer konsequenten Sparpolitik der einzelnen Länder zu suchen ist. Institutionell sollte dieser Ansatz in erster Linie durch striktere Fiskalregeln und ergänzend durch quantitativ begrenzte und mit Konditionen versehene Rettungsschirme abgesichert werden, die die betroffenen Länder zu einer scharfen Austeritätspolitik zwingen, die die Wirtschaftskraft schwächt, und die Arbeitslosigkeit ansteigen lässt.

Tatsächlich ist es den Problemländern trotz einer im internationalen Vergleich ungewöhnlichen strengen Sparpolitik und vielfältigen Strukturreformen bisher nicht gelungen, ihre Refinanzierungskosten auf ein erträgliches Maß zu beschränken. Die Entwicklungen der letzten Monate sprechen somit dafür, dass die Diagnose und Therapie der Bundesregierung von Anfang an zu eindimensional angelegt gewesen ist. Die Krise ist nicht allein auf nationales Fehlverhalten, sondern zu einem erheblichen Teil auf systemische Probleme zurückzuführen. Diese sind durch Anstrengungen auf der nationalen Ebene nicht zu bewältigen, sie erfordern eine systemische Antwort.

Nur durch eine gemeinschaftliche Haftung für Staatsanleihen des Euroraums kann das für die derzeitige Instabilität der Finanzmärkte konstitutive individuelle Insolvenzrisiko eines Landes beseitigt

oder zumindest begrenzt werden. Die Bedenken, dass damit Fehlanreize gesetzt werden könnten, sind allerdings sehr ernst zu nehmen. Ihnen kann nur dadurch Rechnung getragen werden, dass die gemeinschaftliche Haftung mit einer strikten gemeinschaftlichen Kontrolle über die nationalen Haushalte einhergeht. Allein das für eine Gemeinschaftshaftung erforderliche Maß an fiskalischer Kontrolle wird daher nicht mehr allein im Rahmen der nationalen Souveränität über vertragliche vereinbarte Regeln zu realisieren sein.

Die Alternative

Es gibt nur zwei in sich stimmige Strategien zur Überwindung der aktuellen Krise: Die Rückkehr zu nationalen Währungen in der EU insgesamt, die jedes einzelne Land den unberechenbaren Schwankungen hoch spekulativer Devisenmärkte aussetzen würde, oder aber die institutionelle Absicherung einer gemeinsamen Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik im Euroraum mit dem weitergehenden Ziel, die verlorene Handlungsfähigkeit der Politik gegenüber den Imperativen des Marktes auf transnationaler Ebene wiederzugewinnen. Aus einer über die aktuelle Krise hinausgreifenden Perspektive hängt daran auch das Versprechen eines „sozialen Europas“. Denn nur für ein politisch geeintes Kerneuropa besteht die Aussicht, den inzwischen fortgeschrittenen Prozess der Umwandlung der sozialstaatlichen Bürgerdemokratie in eine marktkonforme Fassadendemokratie umkehren zu können. Schon wegen der Verknüpfung mit dieser ausgreifenden Perspektive verdient die zweite Option den Vorzug vor der ersten.

Wenn man die Rückkehr zum monetären Nationalismus ebenso vermeiden will wie eine Eurokrise auf Dauer, muss der Schritt nachgeholt werden, der bei der Einführung der gemeinsamen Währung versäumt wurde: Nämlich die Weichen für eine Politische Union stellen, und zwar zunächst im Kerneuropa der 17 EWU-Mitgliedstaaten.

Wir plädieren dafür, nichts zu verschleiern: Wer an der gemeinsamen Währung festhalten möchte, muss auch eine gemeinsame Verantwortung befürworten, muss das institutionelle Defizit im Euroraum überwinden. Der Charme des von der Bundesregierung abgelehnten Vorschlags des Sachverständigenrats zur Einrichtung eines Schuldentilgungsfonds besteht gerade darin, dass er die Illusion fortgesetzter einzelstaatlicher Souveränität durch eine offen etablierte gemeinsame Verantwortung beendet. Es wäre allerdings konsequenter, die Verschuldung jeweils innerhalb der Maastricht-Kriterien, also bis zu einer Höhe von 60 %, (statt den darüber hinausgehenden Anteil) zu vergemeinschaften.

Solange die Regierungen nicht sagen, was sie faktisch tun, höhlen sie die schwachen demokratischen Grundlagen der Europäischen Union noch weiter aus. Der Schlachtruf des amerikanischen Unabhängigkeitskampfes „No taxation without representation“ findet heute eine überraschende Lesart: Sobald wir in der Eurozone den Spielraum für Politiken schaffen, die über nationale Grenzen hinweg Umverteilungseffekte zur Folge haben, muss auch ein europäischer Gesetzgeber, der die Bürger (unmittelbar über das EP und mittelbar über den Rat) vertritt, über diese Politiken beschließen kön-

nen. Sonst verstoßen wir gegen das Prinzip, dass der Gesetzgeber, der über die Verteilung der Staatsausgaben beschließt, mit dem demokratisch gewählten Gesetzgeber identisch ist, der für diese Ausgaben Steuern erhebt.

Keine politische Vergemeinschaftung durch die Hintertür

Allerdings sollte die historische Erinnerung an eine Reicheinigung, die vielen Landesteilen dynastisch oktroyiert worden ist, gerade uns eine Warnung sein. Die Finanzmärkte dürfen jetzt nicht komplizierten und schwer durchschaubaren Konstruktionen befriedigt werden, während die Regierungen stillschweigend in Kauf nehmen, dass ihren Völkern eine zentralisierte, aber über deren Köpfen verselbständigte Exekutivgewalt übergestülpt wird. An dieser Schwelle müssen die Völker selbst zu Worte kommen. Die Bundesrepublik sollte als Repräsentantin des größten „Geberlandes“ im Europäischen Rat, die Initiative zu einem Beschluss über die Einberufung eines Verfassungskonvents ergreifen. Nur auf diesem Wege könnte der unvermeidliche Zeitenabstand zwischen den fälligen, aber einstweilen noch widerrufbaren ökonomischen Sofortmaßnahmen und der gegebenenfalls nachholenden Legitimation überbrückt werden. Mit einem positiven Ausgang der Referenden könnten die europäischen Völker die Souveränität, die ihnen von „den Märkten“ längst geraubt worden ist, auf europäischer Ebene wiedergewinnen.

Die Strategie der Vertragsänderung zielt auf die Gründung eines politisch geeinten kerneuropäischen Währungsgebietes, das für Beitritte anderer EU-Länder - insbesondere Polens - offen steht. Das erfordert klare verfassungspolitische Vorstellungen von einer supranationalen Demokratie, die ein gemeinsames Regieren erlauben, ohne die Gestalt eines Bundesstaates anzunehmen. Der europäische Bundesstaat ist das falsche Modell und überfordert die Solidaritätsbereitschaft der historisch eigenständigen europäischen Völker. Die heute fällige Vertiefung der Institutionen könnte sich von der Idee leiten lassen, dass ein demokratisches Kerneuropa die Gesamtheit der Bürger aus den EWU-Mitgliedstaaten repräsentieren soll, aber jeden einzelnen in seiner *doppelten* Eigenschaft als direkt beteiligter Bürger der reformierten Union einerseits, als indirekt beteiligtes Mitglied eines der beteiligten europäischen Völker andererseits.

Es ist nicht auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht den politischen Parteien mit der Anordnung eines verfassungsändernden Plebiszits die Initiative abnimmt. Dann könnten diese sich um eine Positionierung zur bisher verschleierte Alternative nicht länger herum-drücken. Eine von SPD, CDU und Grünen getragene Initiative zur Einsetzung eines Verfassungskonvents, über dessen Ergebnisse gleichzeitig (aber nicht vor Ablauf der nächsten Wahlperiode) mit dem Verfassungsplebiszit abgestimmt werden könnte, erschiene dann nicht mehr illusorisch. Im Hinblick auf die Bundesrepublik halten wir es für aussichtsreich, dass eine Parteienallianz im Laufe einer solchen zum ersten Mal stattfindenden öffentlichen Meinungs- und Willensbildung über eine europapolitische Alternative die Mehrheit der Wähler von den Vorzügen einer Politischen Union überzeugen könnte.

Für eine öffentliche Kontroverse

Die vier Jahre währende Krise hat einen Thematisierungsschub ausgelöst, der die Aufmerksamkeit der nationalen Öffentlichkeiten wie nie zuvor auf europäische Fragen lenkt. Dadurch ist ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Finanzmarktregulierung und der Überwindung der strukturellen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone geweckt worden. Zum ersten Mal in der Geschichte des Kapitalismus konnte eine vom avanciertesten Sektor, den Banken, ausgelöste Krise nur noch in der Weise aufgefangen werden, dass die Regierungen ihre Bürger in der Rolle von Steuerzahlern für den eingetretenen Schaden aufkommen lassen. Damit ist eine Schranke zwischen systemischen und lebensweltlichen Prozessen durchbrochen worden. Die Bürger empfinden das zu Recht als empörend. Das weit verbreitete Gefühl verletzter Gerechtigkeit erklärt sich daraus, dass anonyme Marktprozesse in der Wahrnehmung der Bürger eine unmittelbar politische Dimension angenommen haben. Dieses Gefühl verbindet sich mit der verhaltenen oder offenen Wut über die eigene Ohnmacht. Dem sollte eine auf Selbstermächtigung abzielende Politik entgegentreten.

Eine Diskussion über die finalité des Einigungsprozesses böte die Gelegenheit, den bisher auf wirtschaftliche Fragen eingegengten Fokus der öffentlichen Diskussion zu erweitern. Die Wahrnehmung der weltpolitischen Machtverschiebung von West nach Ost und das Gespür für eine Veränderung im Verhältnis zu den USA rücken die synergetischen Vorteile einer europäischen Einigung in ein anderes Licht. In der postkolonialen Welt hat sich die Rolle Europas nicht nur im Rückblick auf die fragwürdige Reputation ehemaliger Imperialmächte verändert, ganz zu schweigen vom Holocaust. Auch die statistisch gestützten Zukunftsprojektionen sagen Europa das Schicksal eines Kontinents von schrumpfender Bevölkerung, abnehmendem ökonomischem Gewicht und schwindender politischer Bedeutung voraus. Die europäischen Bevölkerungen müssen lernen, dass sie ihr sozialstaatliches Gesellschaftsmodell und die nationalstaatliche Vielfalt ihrer Kulturen nur noch gemeinsam behaupten können. Sie müssen ihre Kräfte bündeln, wenn sie überhaupt noch auf die Agenda der Weltpolitik und die Lösung globaler Probleme Einfluss zu nehmen wollen. Der Verzicht auf die europäische Einigung wäre auch ein Abschied von der Weltgeschichte.

JÜRGEN HABERMAS

JULIAN NIDA-RÜMELIN

PETER BOFINGER