

*M. Rainer Lepsius*

## In welchen Krisen befindet sich die Europäische Union?

### I.

Im Jahr 2000 herrschten noch Optimismus und Selbstgewissheit. Die ausgerufenen »Lissabon-Strategie« sollte die Union in zehn Jahren zum »wettbewerbsfähigsten wirtschaftsbasierten Wirtschaftsraum der Welt« machen. Dieser Plan ist in der Konjunkturlaute ab 2002/2003 klanglos untergegangen. Ferner wurde im Dezember 2001 ein Konvent unter Einschluss von Vertretern der Mitgliedsländer eingesetzt. Er sollte die Strukturformen beschließen, die für den nach der Auflösung des sowjetischen Imperiums erwarteten Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder erforderlich wurden. Des Weiteren sollte die Union eine Verfassung erhalten. Mit dem großen Pathos eines vollständigen Verfassungsentwurfs wurde ein neuer Anlauf unternommen. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten unterzeichneten den überarbeiteten Entwurf am 29. Oktober 2004 in Rom. Fast drei Jahre hatten die Beratungen in Anspruch genommen. An der Grundstruktur der Union änderte sich jedoch nur wenig: Rat, Kommission und Parlament behielten ihre Kompetenzen. Die Mitgliedsstaaten blieben die »Herren der Verträge«, der große Sprung in eine politische Union wurde nicht gemacht. Dennoch scheiterte der Verfassungsvertrag bei Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden – dann auch noch in Irland. Der Verfassungsvertrag konnte nicht ratifiziert, sondern musste durch den Vertrag von Lissabon repariert werden. Das Pathos der »Verfassung« wurde zurückgenommen, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments wurden gestärkt, ein ständiger Präsident des Rates neben den halbjährlich wechselnden Vorsitzenden aus den Mitgliedsländern und ein »Außenminister« mit heute schon 140 eigenen Auslandsvertretungen (neben den nationalen Botschaften) wurde eingerichtet. Dieser Vertrag wurde durch die Parlamente ohne Volksabstimmungen ratifiziert und trat 2006, nach insgesamt fünfjährigen Beratungen, in Kraft.

Wichtiger war der Vertrag von Maastricht 1992. Zur Vollendung des schon errichteten einheitlichen Binnenmarktes sollte die europäische Währungsunion mit einer eigenen Zentralbank treten. Zum 1. Januar 1999 wurde der Euro, der heute in 17 der 27 Mitgliedsländer der Europäischen Union gültig ist, zunächst als Buchgeld, drei Jahre später als Bargeld eingeführt. Zwischen den Währungen der Mitgliedsländer konnten Auf- und Abwertungen nicht mehr vorgenommen werden. Das war der bei weitem folgenreichste Schritt. Schon immer war die wirtschaftliche Integration der politischen vorausgegangen, war die europäische Integration mit wirtschaftlichem Nutzen legitimiert worden und sollte der Wohlstandsmehrung dienen. Der Euro wurde mit dem Fortfall der Transak-

tionskosten begründet. Europa wurde immer instrumentell beurteilt. Bringt die Union Vorteile für mein Land? Die Antworten auf diese Standardfrage des Eurobarometers bestimmten auch die Zustimmung zu Europa. Die gegenwärtige Eurokrise trifft daher den Legitimationsglauben der Europäischen Union an zentraler Stelle.

Mit der Währungsunion war die Schwelle von der »regulativen« zur »distributiven« Europapolitik überschritten. Zwischen beiden hatte Giandomenico Majone unterschieden<sup>1</sup> und darauf hingewiesen, dass erst mit der »distributiven« Integrationspolitik die Konflikte bei der europäischen Integration beginnen würden. Er hatte recht, denn ein einheitliches Währungsgebiet führt auf Dauer zu einem Finanzausgleich zwischen struktur- und wettbewerbsungleichen Mitgliedsstaaten. Doch die Union, insbesondere ihre Nettozahler, weigern sich beharrlich, den Schritt zum Finanzausgleich zu vollziehen, obwohl seit Jahrzehnten mit den Agrar-, Struktur- und Kohäsionsfonds eine distributive Europapolitik betrieben wird.

Das Prinzip des »No Bail-out«, d.h., jedes Land verantwortet seine Schulden selbst, sollte große distributive Entscheidungen verhindern. Ferner sollten, gewissermaßen vorbeugend, die Gesamtschulden 60% und die Neuverschuldung 3% des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten. Beide Kriterien wurden nicht eingehalten, und in der Folge wurde auch die »No Bail-out«-Maxime in Frage gestellt. Der Vertragsbruch blieb ohne Sanktionen. Die Währungsunion wurde nicht durch flankierende Maßnahmen mit den nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Politiken in Einklang gebracht. In der einheitlichen Währung konnte die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit durch Auf- und Abwertungen der Währung nicht mehr ausgeglichen werden. Fritz Scharpf ist zustimmen: Die »ökonomische Überintegration« ist die Ursache der gegenwärtigen Eurokrise.<sup>2</sup> Das hätte vorausgesehen werden können.

Doch die Aufmerksamkeit richtete sich vornehmlich auf die Osterweiterung. Zehn Staaten traten seit 2005 hinzu, zuletzt Bulgarien und Rumänien – Länder mit höchst ungleichen wirtschaftlichen Strukturen und instabilen politischen Ordnungen. Expansion statt Integration war die Parole und schon beim Eintritt Griechenlands (1981) leichtfertig. Die Kommission war mit der Ausgestaltung eines einheitlichen Binnenmarktes, der Dienstleistungsrichtlinie, dem Raucherschutz und anderen, vergleichsweise nachrangigen Fragen beschäftigt. Die Gestaltung der mit der Währungsunion verbundenen Folgen wurde vernachlässigt. Die »Entkopplung« der Europäischen Zentralbank von der in den Mitgliedsstaaten verantworteten Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere die Höhe der Erwerbs- und Transfereinkommen, stellt noch heute ein zentrales Konfliktfeld dar.<sup>3</sup>

Seit Jacques Delors (1985-1995) hat kein Kommissionspräsident eine bestimmende Führungskraft mehr entfaltet, die Kommission war nicht mehr der »Motor« der Euro-

1 Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London/New York 1996.

2 Siehe seinen Aufsatz »Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy«, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Heft 2 (2011), S. 163-198.

3 Vgl. dazu Rainer Weinert, *Voluntarismus, Oligarchisierung und institutionelle Entkopplung. Institutionenbildung und Institutionenpolitik der Europäischen Zentralbank*, in: Maurizio Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Wiesbaden 2000, S. 68-92.

papolitik. Mit 27 statt 15 Kommissaren hat die Kommission offenbar an Entscheidungs- und Planungskraft verloren. Die Initiative ist mehr und mehr auf den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs übergegangen. Er ist im Zuge der Schuldenkrise zu einer Art »Notstandsregierung« geworden. Damit ist in den europäischen Institutionen eine Verschiebung eingetreten, die die Willensbildung und Entscheidungsfindung in den intergouvernementalen Kontext verlagert hat. Der Europäische Rat entscheidet ohne Beteiligung des Parlaments. Damit ist eine Entdemokratisierung verbunden, der im deutschen Fall mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts durch die Stärkung der Stellung des Bundestages etwas entgegengewirkt werden konnte. Aber im Allgemeinen ist die europäische Politik zur Sache der Regierungschefs der Mitglieder der Währungsunion geworden. An die Stelle der Aufbruchserwartungen zu Beginn des Jahrhunderts ist Pessimismus über die Zukunft der Union getreten. Auch werden die zehn Länder, die nicht dem Euroverbund angehören, abgekoppelt.

## II.

Wie ist es dazu gekommen? Wir haben es mit drei Krisen zu tun, die sich überlagert haben und sich gegenseitig verstärken: einer Bankenkrise, einer Staatsschuldenkrise, einer Eurokrise.

1. Die *Bankenkrise* stand 2008 am Anfang und ist nach vier Jahren noch nicht überwunden. Es handelt sich um ein Versagen ökonomischer Rationalitätskriterien, die eine Verschuldung von Banken in dieser Höhe eigentlich hätten verhindern sollen. Nach deren Eintritt hätten marktwirtschaftliche Mechanismen die Verluste aus privatwirtschaftlichen Fehlspekulationen über Bankrotte und Sanierungen auffangen müssen. Versagt haben zunächst die innerbetrieblichen Risikokontrollen bei der Prüfung der Bonität von Hypothekenschuldnern und die Sorgfalt beim Kauf von komplexen Derivaten.<sup>4</sup> Hinzu kamen die niedrigen Zinsen (teilweise unter der Inflationsrate), so dass Kredite fast kostenlos finanziert werden konnten. Den Hintergrund bildete ein Mentalitätswandel der Konsumenten von der Regel: »erst sparen, dann kaufen« zu »buy now, pay later«. Auch die Manager orientierten ihre Entscheidungen an kurzfristigen spekulativen Gewinnerwartungen mit entsprechenden Bonuszahlungen in Millionenhöhe. Diese risikofreudige Spekulationsorientierung erfasste die Kapitalfonds, die Investitionsbanken, und griff auch auf biedere Sparkassen und Landesbanken über, die ihre Risiken nicht mehr überblickten. Wir wissen: Kapitalrenditen von über 25% sind nur bei Spekulationsgeschäften realistisch. Das Bankensystem verschuldete sich in einer Größenordnung, die privatwirtschaftlich nicht mehr bewältigt werden konnte. Mit dem Hinweis auf ihre »Systemrelevanz«, d.h. mit der Drohung des Zusammenbruchs des Geld- und Kreditmarktes im verflochtenen Bankensystem, vermochten die Banken die Refinanzierung ihrer Schulden auf die Staaten zu externalisieren. Die Staaten transferierten Milliarden in marode Geldinstitute, in Deutschland etwa in die Hypo Real Estate Bank AG, die Com-

<sup>4</sup> Auch im jüngsten Fall, Zypern, ist ein unverantwortliches Verhalten der Banken die Ursache für die Staatsschuldenkrise des Landes.

merzbank, und einige große Landesbanken wurden teilweise verstaatlicht. In Irland wurden alle vier Großbanken verstaatlicht, und noch heute stützt Spanien seine Sparkassen aus Steuermitteln.

Was wäre zu tun? Die Bankenaufsicht wäre zu verschärfen, die Deregulierung des Kapitalmarktes zurückzuführen, die Spekulationsschulden wären den Gläubigern anzurechnen, die »normalen« Bankgeschäfte, die Kreditvergabe an Geschäftsleute und die Verwaltung von Sparguthaben in Geschäftsbanken zu sichern. Wenig ist geschehen: Die Erhöhung des Eigenkapitals ist noch nicht realisiert, weiterhin werden Milliarden in die »Bankenrettung« transferiert, ihre Schulden gewissermaßen »sozialisiert«. Das alles hat mit Fehlentwicklungen des Finanzkapitalismus zu tun. Tatsächlich hat dieser die marktwirtschaftlichen Mechanismen zerstört, die der Krise eigentlich hätten vorbeugen sollen. Die Programme zur Bankenunion sollen versuchen, in Zukunft solche Entwicklungen einzudämmen. Der Glaube an die Selbstheilungskräfte des Marktes hatte getrogen. Aus einer Bankenkrise wurde eine Staatsschuldenkrise. Die Staaten, d.h. die Steuerzahler, mussten die Schulden der Privatbanken auffangen.

2. Die *Staatsschuldenkrise* hat drei Ursachen: Die erste ist die Refinanzierung maroder Banken. Die zweite ist die Inanspruchnahme des Staatshaushaltes in Zeiten der Rezession durch »deficit spending« und durch direkte Investitionen oder steuerliche Investitionsanreize bei sinkenden Steuereinnahmen und wachsenden Ausgaben für die Arbeitslosen. Die dritte ist die kumulative Erhöhung der Erwerbs- und Transfereinkommen, die dauerhaft über dem Zuwachs des realen Bruttoinlandsproduktes liegen. Dadurch verlieren die Volkswirtschaften an internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Alle drei Gründe fallen gegenwärtig in den Südländern der Europäischen Union zusammen und erhöhen die Staatsverschuldung kumulativ. Als Gegenmaßnahme wird die Institutionalisierung einer »Schuldenbremse« empfohlen. In den Verfassungen verankert, soll ein »objektives« Kriterium die Parlamente verpflichten, dagegen verstoßende Haushaltspläne abzulehnen. Darin kommt ein Misstrauen gegenüber dem politischen und ökonomischen Sachverstand der Parlamente zum Ausdruck. Der Rückgriff auf das Verfassungsrecht kann freilich nicht bei »übergesetzlichen« Notständen helfen, etwa bei einer anhaltenden Massenarbeitslosigkeit. Eine drohende Verelendung von etwa 25% der Bevölkerung und die damit einhergehende Anomie wären dann sicher ein guter Grund, die Schuldenbremse zu lockern. Wenn sich ökonomische und politische Rationalitätskriterien nicht durchsetzen, vermögen auch juristische sie nicht zu ersetzen. Um die Ursachen der Staatsverschuldung zu erfassen, müssten die Refinanzierung der Bankenschulden und eine kontrazyklische Konjunkturpolitik nicht erforderlich sein und die kumulative Erhöhung von Erwerbs- und Transfereinkommen über den Produktivitätszuwachs hinaus beendet werden. Schnell wirksame Maßnahmen zum Ausgleich der Staatshaushalte, die im Gestaltungsbereich der Staaten liegen, wie Entlassungen und Gehaltskürzungen der Angestellten des öffentlichen Dienstes, Verminderung der Sozialleistungen, Streichung von Subventionen, finden ihre Grenzen bei den Folgen: dem sinkenden Nationaleinkommen, der höheren Arbeitslosigkeit und den dadurch wiederum steigenden Sozialleistungen. Auch Steuererhöhungen senken die verfügbare Kaufkraft und damit das Nationaleinkommen. Sparmaßnahmen betreffen die Folgen der Staats-

verschuldung, aber ihre Ursachen sind meist komplexer. Neue Kriterien für die Haushaltspolitik, die Lohnfindung, Sozial- und Steuerpolitik bedürfen einer langfristigen Konsensbildung, getragen von den Parteien, den Interessenverbänden mit Unterstützung der Massenmedien, und der Akzeptanz durch die Bevölkerung. Das setzt die Transparenz der Entscheidungen, die Ausgewogenheit für die Betroffenen und deren Partizipation an der Willensbildung und Entscheidungsfindung voraus.

3. Die *Eurokrise* wurde ausgelöst durch die Überwälzung der nationalen Staatsschulden auf die Ebene der Europäischen Union. Mit der Währungsunion entfiel die Option, bei Währungskrisen abzuwerten und damit wieder Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Dadurch entstand die europäische Schuldenkrise mit zwei Problemen: Das eine ist die Spreizung der Risikoaufschläge zwischen ihren Mitgliedsstaaten, die den hoch verschuldeten Ländern die Kreditzinsen sehr verteuert. Das andere ist die Sicherung der Zahlungsfähigkeit dieser Länder. Das erste Problem soll durch die »Euro-Bonds«, deren Risikoprämie auf den Durchschnitt der Euroländer gesenkt würde, gelöst werden. Dadurch würden die hoch verschuldeten Länder entlastet und ihre Zahlungsfähigkeit verbessert werden. Doch die Ursachen ihrer Verschuldung werden dadurch nicht erfasst. Das andere, die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit, soll durch die Bereitstellung von europäischen Garantiefonds erfolgen. Damit wird zunächst nur Zeit gewonnen, um in den betroffenen Ländern Reformen einzuleiten. Mit den Garantien aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) werden daher Auflagen für die Einsparungen in den Haushalten der Schuldenländer verbunden. Der Kern der europäischen Schuldenkrise ist also die Reform nationaler Haushaltsentscheidungen durch externen Druck. Wenn die Mitgliedsländer nicht willens oder in der Lage seien, ihre Systeme hinreichend zu reformieren, so wird gefordert, bedürfe es einer europäischen Autorität, die in der Lage sein müsse »durchzuregieren«. Erzwingt die drohende Zahlungsunfähigkeit durch hohe Schuldenstände jetzt eine Entscheidung für die Einsetzung eines europäischen »Finanzministers« mit Vetomacht über die nationalen Haushalte und damit einen »Typenwechsel« im europäischen Institutionensystem?

Dazu hätte es nicht kommen müssen, wären die Kriterien des Maastricht-Vertrages, die Begrenzung der Schulden auf 60% und der Neuverschuldung auf 3% des Bruttoinlandsproduktes der jeweiligen Länder, beachtet und die sich über viele Jahre kumulierende Verschuldung nicht leichtfertig hingenommen worden. Zur Bekämpfung der Ursachen ist seit Jahren nichts geschehen. Die Vorstellung, Schulden in der aufgelaufenen Größe könnten je zurückgezahlt werden, ist eine Illusion, denn dafür wäre ein Wachstum von drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes erforderlich, und zwar über viele Jahre. Davon kann nicht ausgegangen werden. Auch Deutschland hat im Jahre 2011 – trotz guter Wirtschaftslage und steigender Steuereinnahmen – weitere Schulden angehäuft. Was soll von Ländern wie Portugal, Spanien und Italien, die ein negatives Wachstum ausweisen, erwartet werden, von Griechenland ganz zu schweigen? Die Präsidentin des Internationalen Währungsfonds, Christine Lagarde, verlangte bereits einen Forderungsverzicht der öffentlichen Gläubiger in den Euro-Staaten und der Europäischen Zentralbank. Weder Euro-Bonds noch Garantiefonds können auf Dauer einen Schuldenchnitt vermeiden. In Zypern ist er bereits praktiziert worden. Die Kumulation von

Bankenkrise und Staatsfinanzkrise und ihre Überwälzung vom marktwirtschaftlichen auf den staatlichen Ordnungsrahmen und von diesem auf die europäische Ebene kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Es ist völlig offen, wie diese Lasten getragen werden sollen. Eine grundlegende Bereinigung der Staatsschuldenkrise würde überdies einen tiefgreifenden Umbau ökonomischer, sozialer und politischer Institutionen in vielen Mitgliedsländern mit je eigenen historisch gewachsenen Kulturen voraussetzen – in Griechenland etwa die Einrichtung von zuverlässigen Grundbüchern und einer effizienten Steuerverwaltung, eine Verwaltungsreform mit Abbau der im Staatsdienst Beschäftigten, eine Erhöhung der Produktivität und eine Absenkung der Sozialleistungen. Man muss sich nur den Prozess der deutschen Wiedervereinigung ins Gedächtnis rufen: Er dauert nun schon mehr als 20 Jahre und wurde durch viele Milliarden aus der »alten« Bundesrepublik gestützt. Daran kann man ermessen, welche Zeit und welcher Subventionsaufwand nötig wären, um Griechenland zu »sanieren«. Das alles lässt sich nicht über Sparauflagen verordnen.

### III.

In dieser Lage bieten sich zwei alternative Strategien an: *Evolution oder Devolution der Union*. Ist die Krise aus der »Überintegration« höchst unterschiedlich strukturierter und wettbewerbsfähiger Mitgliedsländer in einer in ihren Konsequenzen nicht bedachten Währungsunion verursacht worden, so liegt der Gedanke nahe, einzelne Länder aus der Währungsunion zu entlassen und ihnen die Möglichkeit zur Abwertung ihrer Währungen zurückzugeben. Schon zu Beginn der Griechenlandkrise erhoben sich Stimmen, die für dieses Land die Chance einer Sanierung nur durch den Austritt aus der Währungsunion sahen. Heute wird darüber hinaus gefordert, mehrere strukturhomogenere Währungsgemeinschaften zu bilden, also die heutige Eurozone durch verschiedene Währungsunionen abzulösen oder gar auf die alten nationalen Währungen zurückzugreifen. Dagegen wird angeführt, dass angesichts der hohen finanzwirtschaftlichen Verflechtung des Banken- und Kreditsystems damit erhebliche gesamteuropäische Störungen und Vermögensverluste verbunden wären. Die Alimentation der Schuldenländer sei günstiger als die mit der Abwicklung ihrer Mitgliedschaft in der Währungsunion verbundenen Kosten. Allerdings betreffen die Rettungsschirme nur die Sicherung der Zahlungsfähigkeit, nicht die dauerhafte Sanierung dieser Länder.

Die andere Strategie richtet sich auf die Herstellung einer europäischen »Wirtschaftsregierung«, deren Finanzminister ein Veto gegen nationale Haushaltsbeschlüsse einlegen können müsste. Wolfgang Schäuble und andere sehen in der Entwicklung einer politischen Union, in der das Parlament die Gesetze macht, aus der Kommission eine parlamentarische Regierung und der Kommissionspräsident direkt gewählt werden, das Ziel.<sup>5</sup> Schon Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission (1958-1967), sah in der seinerzeitigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen »unvollendeten Bundesstaat«. Die »Evolution« der Union soll ihren drohenden Zerfall ver-

5 F.A.Z. vom 23. Mai 2012.

hindern. Dazu bedürfte es einer grundlegenden Revision des Lissaboner Verfassungsvertrages, wofür weder gemeinsame Vorstellungen unter den Regierungen der Mitgliedsländer noch eine zuverlässige Aussicht für die Chancen einer Ratifizierung bestehen. Diese Alternative wäre überdies nur langfristig zu verwirklichen, für die aktuellen Probleme also nicht hilfreich. Die Option, die Europäische Union stärker zu verstaatlichen, ist derzeit eine Illusion.

Ist die europäische Krise aber überhaupt durch eine *Kompetenzaggregation bei den supranationalen Organen* der Europäischen Union für den Währungsraum zu lösen? Die Staatsverschuldungen und die daher rührende Gefährdung der Zahlungsfähigkeit der einzelnen Staaten hat verschiedene Gründe: 1. die Stützung der Banken durch die Staaten, 2. die Belastungen aus der abnehmenden Konjunktur sowie 3. strukturimmanente Ursachen für die niedrige Wettbewerbsfähigkeit. Das sind Probleme, die jeweils gesondert zu betrachten sind. Für die Reregulierung der Banken (verstärkte Bankenaufsicht, Erhöhung des Eigenkapitals, Besteuerung des Kapitalverkehrs) ist kein Umbau der Europäischen Union erforderlich. Das kann alles in der gegenwärtigen Institutionenstruktur erfolgen. Gäbe es keinen Schuldendienst – so wird gesagt –,<sup>6</sup> würden die Einnahmen der Staaten im Durchschnitt ausreichen, um die Ausgaben zu decken. Die mit Konjunkturabschwüngen verbundenen Belastungen der Staatshaushalte (verminderte Steuereinnahmen und steigende sozialpolitische Staatsausgaben) werden durch eine verschärfte Sparpolitik erhöht. Für die strukturimmanenten Gründe der unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit sind komplexe und in jedem Land je eigene Reformmaßnahmen vorzusehen. Es gibt keine generelle Strategie, die zentral koordiniert und einheitlich durchgeführt werden müsste. In allen Schuldenländern liegen je spezifische Probleme vor. In Irland handelt es sich offenbar um eine Spekulationskrise der vier irischen Banken unter Ausnutzung der extrem niedrigen Steuersätze bei einer ansonsten stabilen Wirtschaftsstruktur; in Spanien um eine aus dem Ruder gelaufene Immobilienkrise auf der Grundlage eines spekulativ genutzten niedrigen Zinsniveaus; in Griechenland um eine seit Jahren verschleierte Strukturkrise des Institutionensystems; in Italien um eine langjährige Reformunfähigkeit des politischen Systems und des verbreiteten Klientelismus. Die bessere Lage Deutschlands resultiert aus einer strukturell günstigeren internationalen Wettbewerbsfähigkeit und einschneidenden Reformen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungssysteme (Agenda 2010). Die Mischungsverhältnisse zwischen den Maßnahmen zur Bankenregulierung, der Konjunkturpolitik und der Institutionenreform sind jeweils sehr unterschiedlich. Sie können nicht durch zentrale Sparauflagen erfüllt werden. Wozu bedarf es dann eines europäischen Finanzministers mit Eingriffsrechten in die nationalen Haushaltspläne? In der »Troika« für die Festlegung der Sparziele und ihrer Kontrolle sind mit der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank ohnehin schon zentrale Akteure beteiligt, zu denen mit dem Internationalen Währungsfonds noch eine internationale Agentur tritt.

6 F.A.Z. vom 15. März 2013.

## IV.

Die Europäische Union beruht auf dem intergouvernementalen Zusammenwirken eines Staatenverbundes mit supranational organisierten Entscheidungsfeldern. Die Dualität der Institutionalisierungen der europäischen Einigung ist durch Verfahrenskompromisse, wie die gestufte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, miteinander vermittelt. Darin findet die Europäische Union ihre Einzigartigkeit und Attraktion: paktierte Kooperation ohne Hegemonialmacht. Häufig wird ihre unentschiedene Finalität kritisiert, sie sollte aber in ihrer Eigenart gewürdigt werden. Mischsysteme mögen Ansprüche auf Systematik und Homogenität unbefriedigt lassen, doch erweitern sie die geltenden Rationalitätskriterien und steigern damit ihre Flexibilität.<sup>7</sup>

Die jetzige Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die mit der Einführung der Währungsunion erforderliche Erweiterung europäischer Rationalitätskriterien nachgeholt werden muss. Die bisher charakteristische Strategie der Externalisierung der sozialen Folgen des Binnenmarktes und der Währungsunion in die Mitgliedsstaaten ist an ihr Ende gekommen. Die erforderliche Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der europäischen Gesellschaften erfordert tiefgreifende Reformen der nationalen Arbeitsmärkte, der sozialpolitischen Sicherungen, der Steuersysteme und Staatshaushalte. Diese Reformen können nur von den Mitgliedsstaaten selbst vorgenommen werden. Die zentral verfügbaren Sparmaßnahmen und die entsprechenden Haushaltskürzungen haben zu schweren Belastungen der Wirtschafts- und Sozialordnung geführt und massive Proteste in den betroffenen Ländern hervorgerufen. Die Schrumpfung des Bruttoninlandsproduktes und der Steuereinnahmen bei gleichzeitiger Kürzung der Sozialausgaben führen zur Verelendung breiter Bevölkerungsschichten und zu politischen Protesten, die die Schwelle des Widerstandes erreichen. Zur Zahlungsunfähigkeit kommt die drohende Regierungsunfähigkeit, die in Italien erreicht ist und Griechenland droht. Die Vertreter von Internationalem Währungsfonds, der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank, die die Sparauflagen in den einzelnen Ländern überprüfen, wirken wie Kommissare, die die nationalen politischen Organe kolonialisieren. Dagegen erhebt sich massiver Widerstand und das Bedürfnis, die nationale Würde gewahrt zu sehen. Das zehrt die Legitimation der Europäischen Union aus, die auf der Zustimmung der Bevölkerung aufruht.

Dem kann nur durch eine Verbreiterung der deliberativen Verständigung, nicht durch eine Verschärfung von oktroyierten Auflagen begegnet werden. Dafür ist die Europäische Kommission das geeignete Organ, sie muss für neue Rationalitätskriterien europäischer Politik werben und diese zu einem Konsens führen. Als Transmissionsriemen sollte insbesondere ein europäisches Parteiensystem entstehen, das die vom Europäischen Parlament beschlossenen Kriterien in die nationalen Parteien zu übertragen vermag. An-

7 Birgitta Nedelmann hat die Flexibilität von Institutionen betont und ein strategisch orientiertes Flexibilitätsmanagement sowohl für die Stabilität als auch für die Veränderung von Institutionen herausgearbeitet. Siehe Birgitta Nedelmann, *Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen*, in: Dies., *Politische Institutionen im Wandel*, Sonderheft 35 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1995, S. 21.

strengungen sollten sich daher darauf richten, für die nächste Europawahl ein einheitliches Wahlrecht zu erreichen und länderübergreifende Parteibündnisse in den Nationalstaaten zur Wahl zu stellen, also europäische, nicht nationale Wahlen zu Europa zu ermöglichen.

Die Initiative für diese Reformen sollte von der jetzigen »Notstandsregierung«, dem Europäischen Rat, wieder auf die supranationalen Organe, auf die Kommission und das Parlament, übergehen. Dafür bedarf es keines »Typenwechsels« der Union, auch nicht aus Legitimitätsgründen. Der Glaube an die höhere Legitimationskraft durch ein europäisches Zentralparlament ist das Ergebnis einer etatistischen Verengung der Demokratieproblematik. Demokratie ist mehr als eine parlamentarisch legitimierte Regierung, noch dazu bei einem so großen Wahlkörper mit hoch aggregierten Repräsentationsverhältnissen, in dem kleine Nationen kaum noch einen eigenen Wahlkreis bilden könnten, erhielten sie nicht zusätzliche Sitze. Die parlamentarische Vertretung des europäischen Wahlvolkes kann nicht nur 754 Abgeordneten zugemutet werden. Demokratie als Prinzip der öffentlichen Ordnung erfordert eine Vielzahl von Partizipations- und Verhandlungsarenen, die nur innerhalb der Nationalstaaten ausgebildet sind, in Gemeinde- und Provinzialverwaltungen, in Gewerkschafts- und Vereinsorganisationen, in pluralen Organen der Massenkommunikation. Sie alle nehmen teil am Prozess der Herstellung des Legitimationseinverständnisses. Die Legitimation der Europäischen Union wird daher nicht nur durch das repräsentative Zentralparlament, sondern auch innerhalb der Nationalstaaten generiert. Die verschränkte duale Legitimation der Europäischen Union ist keine schwache Legitimität.

Europa ruht auf der Wirtschaftskraft seiner Mitgliedsländer, und das heißt, auf der Förderung der Wettbewerbsfähigkeiten der europäischen Gesellschaften. Dazu sind grundlegende Institutionenreformen in den Mitgliedsländern erforderlich auf den Gebieten des Arbeitsmarktes, der Sozialpolitik, der inneren Verwaltung, der Steuerpolitik u.a.m. Alle Länder müssten eine »Agenda-Politik« durchführen. Dazu bedarf es einer hinreichenden Kooperation der gesellschaftlichen Kräfte und einer handlungswilligen und entscheidungsfähigen Regierung. Daran aber krankt es in vielen Mitgliedsländern. Wenn die Partner für Paktierungen (Parteien, Gewerkschaften, Verbände) erodieren, gibt es keine Reformen, weder des politischen noch des ökonomischen und sozialpolitischen Systems. Die verbreitete, ja übliche »resistance to change« muss gebrochen werden, und das ist nicht leicht. »Vested interests« sind starke Interessen. Italien hatte seit 1946 63 Regierungen und konnte weder den systemischen Klientelismus noch die endemische Korruption überwinden. In Deutschland wird die heute gelobte Agenda 2010 zugleich heftig kritisiert. In Großbritannien hat Margaret Thatcher die Stagnation aufgebrochen und wurde bis zu ihrem Tod als Spalterin der Nation bekämpft.

Der demokratische Prozess prämiiert bei Wahlen eine möglichst breite Erfüllung von partikularen politischen und sozialen Zielen. Er muss aber auch die Aggregation dieser Ziele zu übergeordneten Systemzielen, eine Mehrheitsgewinnung für derartige politische Programme ermöglichen, um die Akzeptanz von individuellen Nachteilen im Interesse kollektiver Vorteile zu gewährleisten. Das ist die zentrale Aufgabe der Parteien, soweit sie sich als Volksparteien verstehen und nicht in zersplitterte »Klientelparteien« oder

»Single-issues-Bewegungen« zerfallen. Die Selbstpaktierung von ungleichen Interessen ist der Kern demokratischer Mehrheitsentscheidungen.

Jetzt bedarf es einer Institutionalisierung des »sozialen Raumes« in Europa. Was kann das heißen angesichts der großen wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern? Schließlich ist die Europäische Union ein Vielvölkerstaat. Ihre Mitglieder besitzen als Mitglieder der Vereinten Nationen einen eigenständigen völkerrechtlichen Status, sie sind im Inneren demokratisch organisiert und erheben einen Anspruch auf Selbstverwaltung und Selbstbestimmung. Europa ist noch kein »postnationaler Raum«,<sup>8</sup> der supranational koordiniert werden könnte.

Unter den Bedingungen der Währungsunion müssen Wirtschafts- und Sozialpolitik aber gemeinsamen Kriterien folgen, mit einer institutionellen Fassung. Dazu gehören die Maximen, dass die Erwerbs- und Transfereinkommen nicht dauerhaft über der nationalen Produktivität liegen und über Schulden finanziert werden können. Diese Rationalitätskriterien sind zwischen den Mitgliedern der Union zu paktieren, so wie sie im Fiskalpakt angelegt sind. Die Kommission kann dann die Vereinbarungen überwachen und gegebenenfalls ihre Nichteinhaltung sanktionieren. So ist es ja auch bei der Einhaltung demokratischer Standards, über die im Beitrittsverfahren ein verbindliches Einverständnis erzielt wird. Die Bedeutung dieser Kriterien für die Demokratie wird gegenwärtig bei der Überprüfung der ungarischen Verfassungsänderungen sichtbar. Für sie haben die Kommission und das Europäische Parlament eine Zuständigkeit.

Die Zukunft der Europäischen Union liegt weder in dem Modell der »Vereinigten Staaten von Europa« (in welcher konkreten Gestalt auch immer) noch im Rückbau zu den alten Nationalstaaten. Sie braucht ein neues Projekt, so wie einst Jacques Delors die »Eurosklrose« mit dem Projekt des gemeinsamen Binnenmarktes überwunden hat. Dieses Projekt könnte in einem gemeinsamen »sozialen Raum« bestehen, so wie er schon im Jahre 2000 in der »Lissabon-Strategie« angedacht worden war. Die in der Europäischen Union institutionalisierten Kriterien der Menschenrechte, der Demokratie und der Marktwirtschaft sollten über den Wirtschaftsraum hinaus ausgedehnt werden. Dafür bieten die bestehenden Institutionen genügend Spielraum. Die Idee von Jean Monnet einer konsensualen sektoralen Vergemeinschaftung mit verbindlichen Regeln ist noch immer aktuell. Eine sich darauf stützende »Kohäsionspolitik« wäre keine zentrale Vereinheitlichung der nationalen Ordnungen. Sie würde den Mitgliedsländern eigene Innovationen in ihrer Sozialpolitik und in anderen Bereichen ermöglichen, diese aber an formale Rationalitätskriterien binden, also etwa systematisches Steuer- oder Lohndumping untersagen. Im Wettbewerb untereinander könnten sich die Mitgliedsländer für ihre eigenen Optionen entscheiden und damit auch der Union als Ganzer Impulse verleihen. Als Beispiel dient das neuerliche Interesse an der dualen Berufsausbildung der mitteleuropäischen Staaten. Die Bindung an gemeinsame Rationalitätskriterien bedeutet eine Zielorientierung, keine Uniformität der Institutionenbildung in den Mitgliedsstaaten.

8 Dazu auch Georg Vobruba, *Der postnationale Raum. Transformation von Souveränität und Grenzen in Europa*; Weinheim 2012.

Allerdings erfordert der Erneuerungsprozess der Europäischen Union eine große Anpassungselastizität bei den Völkern der Mitgliedsstaaten, denen eine Perspektive geboten werden muss, die am Ende des Tunnels ein Licht erkennen lässt. Dazu sind erhebliche Mittel erforderlich, die den Staaten aus europäischen Töpfen für Investitionen und temporäre Unterstützungen zur Verfügung gestellt werden müssten. Auch dafür muss gearbeitet werden. Die Ablehnung der Erhöhung des Budgets von Kommission und Europäischem Parlament durch Großbritannien bei den letzten Haushaltsberatungen war kein gutes Signal. Europa steht noch vor vielen Klippen.

Klaus Hänsch, von 1994 bis 1997 Präsident des Europäischen Parlaments, plädiert für eine »Belebung des geltenden EU-Vertrages«. »Auf nahezu allen Feldern von der Sozialüber die Beschäftigungspolitik bis zu Steuern und Finanzmarktregulierung ist ‚mehr Europa‘ auch ohne Vertragsänderung möglich – wenn die politischen Mehrheiten in den Mitgliedsstaaten und im Europäischen Parlament es wollen.« Allerdings verlange »die Erhaltung und Fortentwicklung der Einheit Europas zum ersten Mal Anstrengungen und Opfer von den Bürgern selbst. Wenn sie dazu willens und fähig sind, beglaubigen sie die Zukunftsfähigkeit des geeinten Europa. ‚Mehr Europa‘ muss sich ereignen, bevor es konstruiert wird.«<sup>9</sup>

In der Krise haben sich die Mitgliedsstaaten an ihren Eigeninteressen orientiert und untereinander Aversionen gezeigt. Andererseits aber waren sie im Europäischen Rat entscheidungsfähig für einstimmig erfolgte Beschlüsse. Jetzt sollte wieder stärker eine europäische Orientierung dominieren und den euroskeptischen politischen Strömungen in den verschiedenen Mitgliedsländern entgegengetreten werden. Die intergouvernementale Entscheidungsfindung sollte mit der supranationalen Koordination der Willensbildung wieder in eine Balance gebracht werden. »Das aus dem Gegensatz zwischen den Ordnungsprinzipien ‚Nationalität‘ und ‚Supranationalität‘ resultierende Spannungs- und Konfliktverhältnis konstituiert die EU als einzigartige transnationale Institutionen-Konstellation.«<sup>10</sup> In dieser werden auch die europäischen Krisen überwunden werden können. Die Europäische Union war und bleibt ein zukunftsoffenes Projekt, das sich immer erneut ein Legitimationseinverständnis erwerben muss.

### *Zusammenfassung*

Die Europäische Union steht vor mehreren ernststen Herausforderungen: vor einer Bankenkrise, einer Schuldenkrise und einer mit der Währungsunion verbundenen Eurokrise. Zu diesen tritt eine Krise wegen der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit und der Reformblockaden in einigen Mitgliedsländern. Diese kann nur durch die Mitgliedsländer selbst behoben werden. Die beiden Optionen, die diskutiert werden, die Evolution oder die Devolution der Europäischen Union, die höhere Integration durch ihre Verstaatlichung oder die Auflösung der Währungsunion, sind nicht realistisch. Größere Chancen

<sup>9</sup> Klaus Hänsch, Mehr Europa – aber wie?, in: F.A.Z. vom 10. Dez. 2012, S. 7.

<sup>10</sup> Maurizio Bach, Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration, Wiesbaden 2008, S. 53.

verspricht eine Aktivierung der Koordination der Mitgliedsländer innerhalb der gegebenen Institutionen. Durch sie können einerseits verbindliche Kriterien für die Wirtschafts- und Sozialpolitik paktiert und andererseits den politischen Systemen der Mitgliedsländer Anreize für die Ordnung ihrer jeweiligen Probleme geboten werden.

### *Summary*

The European Union is confronted with several serious challenges: the crisis in the banking system, the crisis with the accumulated debts and the Euro crisis which is connected with the currency union. Behind, there is the crisis resulting from the unequal chances for competition and the crisis caused by the blockade of structural reforms within different member states. Only the member states can deal with these challenges. At present, two options are discussed: the evolution or the devolution of the European Union, the higher integration in a central governance or the dissolution of the currency reform. Both options seem to be unrealistic. Better chances for the overcoming of these crises are promised by activating the potential for coordination between the European Union and its members within the frame of the existing institutions. On the one hand, they can be used for the establishment of common criteria for economic and social policies and on the other hand, to give the political systems of the member states incentives to cope with their respective problems.

*M. Rainer Lepsius*, The European Union – in what crisis?