Der traurige Zustand der Union

Europa braucht einen »Großen Konsens«

Loukas Tsoukalis

BertelsmannStiftung

Über den Autor

Loukas Tsoukalis ist Professor für Europäische Integration an der Universität von Athen und Gastprofessor am King's College in London und am Europa-Kolleg in Brügge. Zuvor lehrte er viele Jahre an der Universität Oxford und an der London School of Economics sowie an der Sciences Po in Paris, dem European University Institute in Florenz und der John Hopkins University in Washington D.C. In seinem weithin anerkannten Werk hat er stets versucht, die Trennung zwischen akademischer Analyse, langfristigem politischem Denken und konkreter Politik zu überwinden. Loukas Tsoukalis war zudem Sonderberater des Präsidenten der Europäischen Kommission. Er ist Präsident der Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) und Vorstandsmitglied von Policy Network

Über die Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung ist eine unabhängige und überparteiliche Stiftung. In der Tradition ihres Stifters Reinhard Mohn will sie mit ihrer operativen Arbeit den sozialen Wandel fördern und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabechancen jedes Einzelnen beitragen. Die Stiftung fühlt sich den Werten Freiheit, Wettbewerb, Solidarität und Menschlichkeit verpflichtet. Die Stiftungsarbeit zur Zukunft Europas verfolgt das Ziel, an der Gestaltung einer wirtschaftlich prosperierenden, sozial ausgewogenen und demokratischen Union der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Bürger mitzuwirken.

www.bertelsmann-stiftung.de

Europäische Partner

Policy Network (Großbritannien)
Policy Network ist ein führender Think-Tank mit Sitz in London und zugleich ein internationales politisches Netzwerk. Ziel von Policy Network ist es, fortschrittliche Lösungen für politische Herausforderungen und Fragen der Governance im 21. Jahrhundert zu entwickeln, das strategische Nachdenken über die Zukunft der EU zu fördern und so die politische Diskussion in Großbritannien, Europa und der Welt mitzugestalten.

www.policy-network.net

Elcano Royal Institute (Spanien)
Das Elcano Royal Institute ist ein spanischer Think-Tank für internationale und strategische Studien. Es untersucht weltweite Ereignisse und Trends aus spanischer, europäischer und globaler Perspektive.

www.realinstitutoelcano.org

ELIAMEP (Griechenland)
Die Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) ist ein unabhängiges, gemeinnütziges Forschungs- und Ausbildungsinstitut, das politische Lösungsansätze insbesondere für europäische Fragen und für die Außenpolitik entwickelt.

www.eliamep.eu

Istituto Affari Internazionali (Italien)
Das Istituto Affari Internazionali (IAI) ist ein Zentrum für Forschung und Wissensaustausch in den Bereichen Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik.

www.iai.it

Notre Europe – Jacques Delors Institut (Frankreich)
Das Notre Europe – Jacques Delors Institut ist ein europäischer Think-Tank, der 1996 von Jacques Delors gegründet wurde. Adressaten seiner Analysen und Politikentwürfe sind sowohl Entscheidungsträger auf europäischer Ebene als auch eine breitere Öffentlichkeit. Das Institut beteiligt sich an der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union.

www.notre-europe.eu

Die Krise hat die ökonomische und politische Landschaft Europas grundlegend verändert. Sie hat Europa in Gläubiger und Schuldner, Euro-Länder und andere Mitgliedsstaaten gespalten. Auch innerhalb einzelner Länder sind die Gräben tief, denn die Ungleichheit wächst. Das Vertrauen ist auf einem Tiefpunkt, die Wirtschaft geschwächt und die politische Diskussion vergiftet. Die Wirtschaft erholt sich nur langsam, wenn überhaupt. Dort, wo eine Erholung zu verzeichnen ist, erscheint sie gefährdet und unausgewogen. Indem sie die Gefahr von Deflation ebenso in Kauf nehmen wie hohe Arbeitslosigkeit und eine gefährlich hohe Verschuldung öffentlicher und privater Haushalte, betreiben die europäischen Staaten ein Vabanquespiel. Gleichzeitig haben undemokratisch oder antieuropäisch ausgerichtete Parteien immer mehr Zulauf. Wie aber lassen sich die europäischen Staaten davon abbringen, sich auf so gefährliche Weise durch die Krise zu schummeln?

Im englischen Original von dem britischen Think-Tank Policy Network veröffentlicht, plädiert diese Streitschrift von Loukas Tsoukalis für einen neuen »Grand Bargain« bzw. »Großen Konsens«, der das Projekt Europa retten soll. Aus Sicht der Bertelsmann Stiftung unterstreicht das vorliegende Papier die Fähigkeit des Autors, die Trennung zwischen akademischer Analyse, langfristigem politischem Denken und konkreter Politik zu überwinden. Die Studie wird von sechs führenden europäischen Denkfabriken gemeinsam herausgegeben. Neben Policy Network und der Bertelsmann Stiftung haben sich vier weitere bedeutende Think-Tanks in Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien bereit erklärt, die Studie in ihrer jeweiligen Landessprache zu veröffentlichen, um so einen möglichst starken Impuls für die Debatte zur Zukunft der EU und der Eurozone zu setzen.

Der traurige Zustand der Union

Europa braucht einen »Großen Konsens«

Loukas Tsoukalis

Inhalt

Danksagung des Autors 6

Zusammenfassung 7

A. Einleitung 11

Die gegenwärtige Lage 11

B. Vor der Krise 17

Größer, allgegenwärtiger und weniger integrativ 17

War die Einführung des Euro ein schwerer Fehler? 20

C. Krisen(miss)management 25

Wer bezahlt die Rechnung? 25

Zeit gewinnen zu einem hohen Preis 29

Erfolgreich, aber zögerlich in der Führung 36

Gespaltenes Europa 40

Jenseits eines Gleichgewichts des Schreckens 44

D. Ein neuer »Großer Konsens« 50

Wachstum und sozialer Zusammenhalt 50

Governance und Demokratie 55

Erfolg entgegen aller Wahrscheinlichkeit? 60

Danksagung des Autors

Viele der hier dargelegten Ideen habe ich vor ganz unterschiedlichen Gruppen von Zuhörern innerhalb und außerhalb Europas zur Diskussion gestellt. Ich greife an vielen Stellen die Gedanken anderer auf und versuche nun auf meine Weise, mich für all ihre Anregungen erkenntlich zu zeigen. Schließlich geht es auch in der schweren Krise, die wir in diesen Jahren erleben, vor allem um Anleihen und deren Rückzahlung. Ganz besonders danke ich Olaf Cramme, Janis Emmanouilidis, Nikos Koutsiaras, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, Shahin Vallée und Antonio Vitorino für ihre Kommentare und ihre konstruktive Kritik. Ebenso möchte ich Michael McTernan für seine Hilfe beim Redigieren des Textes danken, Eleni Panagiotarea für ihre wertvollen Ratschläge und ihre große Unterstützung, Clemens Domnick und David Schäfer für die Erstellung der Graphiken und Haroula Hioti dafür, dass sie alle Fäden zusammengehalten hat. Schließlich gilt mein besonderer Dank auch Jens Bastian und Thomas Fischer. Beide haben mir sehr intensiv dabei geholfen, eine überzeugende Übersetzung des Textes in die deutsche Sprache zu gewährleisten. Für subjektive Sichtweisen, aber auch für Fehler übernehme natürlich ich alleine die volle Verantwortung.

Dankbar bin ich überdies dem Policy Network, der Bertelsmann Stiftung, dem Elcano Royal Institute, der Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), dem Istituto Affari Internazionali (IAI) und dem Notre Europe – Jacques Delors Institut dafür, dass sie dieses Papier in ihren sechs Landessprachen veröffentlichen und für seine Verbreitung sorgen: ein echtes Beispiel europäischer Zusammenarbeit. Nichts hätte mich mehr in meiner Arbeit bestärken können.

Zum Schluss ein Hinweis auf den Titel. Im englischen Original spreche ich von der Notwendigkeit, dass Europa einen »Grand Bargain« braucht. Die Übersetzung dieses Begriffs ins Deutsche ist eine terminologische Herausforderung. Ich verstehe unter »Grand Bargain« einen neuen, umfassenden Konsens für Europa. Aus diesem Grunde habe ich in der deutschen Version meines Textes den Ausdruck »Großer Konsens« gewählt.

Loukas Tsoukalis

Zusammenfassung

Die Krise in Europa zeigt sich auf mannigfaltige Weise. Einige Volkswirtschaften siechen dahin, andere kollabieren. Antieuropäische und undemokratische Parteien gewinnen an Bedeutung. Die Kluft zwischen Politik und Gesellschaft wächst, und die Zustimmung zur europäischen Integration hat einen historischen Tiefpunkt erreicht. All das geht mit einer zunehmenden Fragmentierung entlang nationaler Grenzen und innerhalb der Mitgliedsstaaten einher.

Die Wurzeln dieser Probleme reichen zurück in die Vergangenheit. Im Laufe der Zeit wurde das Projekt Europa immer größer, allgegenwärtiger und immer weniger integrativ, während sich gleichzeitig der Wettbewerb mit Ländern außerhalb Europas durch die rasch voranschreitende Globalisierung verschärfte. Der stillschweigende Konsens, auf den sich das Projekt Europa Jahrzehnte lang stützen konnte, ist längst keine Selbstverständlichkeit mehr.

Die Einführung des Euro war der bislang mutigste Integrationsschritt. Die Motive für dieses Wagnis waren eher politischer als wirtschaftlicher Natur. Heute ist offenkundig, dass die Europäer zwar eine Währungsunion wollten, aber nicht bereit waren, sie mit den notwendigen Mitteln auszustatten, um sie langfristig überlebensfähig zu machen. In diesem Sinne war die Art der Einführung des Euro ein großer Fehler, für den wir heute den Preis zahlen.

Zu den Konstruktionsmängeln der Währungsunion kam noch Pech hinzu, denn die erste ernsthafte Bewährungsprobe des Euro war gleich die größte internationale Finanzkrise seit 1929. Die Krise von 2007/8 war das Ergebnis eines kolossalen Versagens der Märkte und Institutionen weit über Europa hinaus. Ihre Auswirkungen legten jedoch zugleich die Schwächen der Maastricht-Konstruktion bloß und zeigten, wie zerbrechlich die Beziehungen zwischen Regierungen und Nationen sind. Plötzlich wurde deutlich, wie viele »Problemkinder« zur europäischen Familie gehören und wie begrenzt die Macht der Politik ist, wenn eine Wirtschaft ohne Grenzen das Tempo und oft auch die Spielregeln vorgibt.

Dennoch konnte bisher das Schlimmste verhindert werden, und die Erwartungen vieler Euro-Skeptiker erfüllten sich nicht. Ein Zusammenbruch des Euro hätte innerhalb der Währungsunion und über ihre Grenzen hinaus unkalkulierbare wirtschaftliche und politische Folgen gehabt. Vieles, was vorher als undenkbar galt, wurde unternommen, um ein Scheitern des Euro zu verhindern. Die notwendigen Korrekturmaßnahmen waren in der Eurozone jedoch schmerzhafter und langwieriger als irgendwo sonst. Europas führende Politiker versuchten, Zeit zu kaufen. Sie bewiesen einen ausgeprägten Überlebensinstinkt, sobald sie sich dem Rand des Abgrunds näherten - dafür zeigten sie aber herzlich wenig strategische Weitsicht. Wer bezahlt nun die Rechnung für den Weg aus der Krise? Das bleibt die schwierigste politische Frage heute und in den kommenden Jahren.

Europa zerfällt in Gläubiger und Schuldner, in Euro-Ländern und die übrigen Staaten. Auch die Gesellschaften der einzelnen Länder sind tief gespalten, weil die Ungleichheit weiter zunimmt. Das Vertrauen hat einen Tiefpunkt erreicht, die Wirtschaft ist

geschwächt und das politische Klima vergiftet. Der strenge Sparkurs, der den Schuldnerländern aufgezwungen wurde, wirkt sich derweil verheerend auf deren Volkswirtschaften, Gesellschaften und politischen Systeme aus. Zugegebenermaßen hatten diese Länder schon viel zu lange von gekaufter Zeit und geborgtem Geld gelebt. Einige glauben oder hoffen sogar, das Schlimmste sei nun vorüber. Die Finanzmärkte sind für eine Weile relativ ruhig geblieben. Die Länder haben die schmerzhaftesten Anpassungsmaßnahmen hinter sich gebracht und erste Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung sind erkennbar. Soweit das optimistische Szenario.

Andere Beobachter sind weit weniger hoffnungsfroh. Sie verweisen darauf, dass sich Europa am Rande der Deflation befindet, während das Wachstum auf absehbare Zukunft bescheiden, anfällig und unausgewogen bleiben dürfte. Ein großer Teil der vielen Arbeitslosen wird nicht so schnell wieder Beschäftigung finden, und der politische Extremismus gewinnt an Zulauf. Die öffentliche Verschuldung ist jetzt weit höher als zu Beginn der Krise, und das Ausmaß der privaten Verschuldung bleibt besorgniserregend. Europas Zukunft scheint zum Vabanquespiel zu werden.

Deutschland hat sich zu dem Land entwickelt, das am meisten gebraucht wird. Es hat den Part eines »lender of last resort« (Kreditgebers in höchster Not) übernommen. Kanzlerin Merkel ist im krisengeschüttelten Europa eine unumstrittene Führungsrolle zugewachsen. Die Kräfteverhältnisse innerhalb Europas haben sich verschoben. In einer Währungsunion, die im Wesentlichen wie eine moderne Version des Goldstandards funktioniert, genießt Deutschland strukturelle Vorteile. Die historische Erfahrung lehrt jedoch, dass die Tage der Europäischen Währungsunion gezählt sind, wenn sie nicht bald ein solides fiskalische Fundament und eine tragfähige politische Legitimation erhält.

Starke Zentrifugalkräfte bedrohen den Zusammenhalt der Union und der Gesellschaften in den Mitgliedsstaaten. Was Europa noch zusammenhält, ist der politische Kitt, der durch jahrzehntelange enge Kooperation gehärtet wurde. Mehr noch schweißt aber die Angst vor den drohenden Alternativen Europa zusammen. Der Zustand der EU ruft vielerorts Unmut und Unzufriedenheit hervor, und in den Augen vieler Europäer ist der Integrationsprozess zu einem Verlustgeschäft geworden. Doch die Mehrheit ist weiterhin überzeugt, dass die Kosten einer Desintegration weit höher wären. Die Befürchtungen halten einander die Waage, doch dieses Gleichgewicht des Schreckens ist instabil und leicht zu erschüttern.

Europa braucht eine neuen »Großen Konsens«, um den gordischen Knoten zu lösen. Die Initiative dazu kann nur von den starken Ländern ausgehen, nicht von den schwachen. Wie groß ist die Bereitschaft der Deutschen, sich zu ihrer Verantwortung für das Projekt Europa zu bekennen? Wie sehr sind die Schuldnerländer (und andere) bereit und in der Lage, sich auf Reformen einzulassen? Und sind die Franzosen bereit und fähig, ihren Anspruch auf Mitführerschaft zu erneuern?

Dies alles sind wichtige Teile des Puzzles, aber eben auch nur Teil einer Lösung. Ein neuer »Großer Konsens« lässt sich nur erreichen, wenn ein breites Bündnis von Staaten und die großen politischen Familien in Europa den Wert des gemeinsamen Projekts ebenso anerkennen wie die Notwendigkeit, es in einem sich rasch verändernden Umfeld neu zu gestalten.

Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und das Ziel einer langfristigen Konsolidierung öffentlicher Haushalte müssen dringend durch Maßnahmen ergänzt werden, die die Nachfrage ankurbeln und nachhaltiges Wachstum fördern. Ohne glaubwürdige Antworten auf die Fragen der Verschuldung und Rekapitalisierung von Banken, ohne klares Programm zur Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, bleiben die Wachstumsaussichten ungewiss, wenn nicht gar düster, und die Tragfähigkeit des Euro wird immer stärker in Mitleidenschaft gezogen werden.

Das Projekt Europa muss wieder an integrativer Kraft gewinnen. Es muss intensiver auf die Bedürfnisse der Menschen auf der Verliererseite jener anhaltenden wirtschaftlichen Transformation eingehen, die in der großen Krise der vergangenen Jahre kulminierte. Die konservative Agenda des heutigen Europa hält keine angemessenen Antworten auf diese Fragen bereit. Ändert sich daran nichts, so werden systemfeindliche Parteien und Protestbewegungen weiter ihre Chance nutzen und auch Nationalismus und Populismus werden erstarken. Es wäre höchst kurzsichtig, die verschiedenen Arten von Protest allesamt als populistisch abzutun. Populismus und die wachsende Skepsis gegenüber Europa sollten vielmehr als Warnung verstanden werden. Sie weisen auf Wunden hin, die schon seit Jahren schwelen. Die Alarmstufe Rot könnte erreicht sein, wenn Ende Mai die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament verkündet werden.

Der Euro ist zur Schicksalsfrage der Europäischen Union geworden. Die gemeinsame Währung ist zu einem Grundpfeiler des Projekts Europa geworden, und daran wird sich in absehbarer Zeit wohl nichts ändern. Aus dieser Tatsache müssen wir die nötigen Schlussfolgerungen ziehen. Derzeit ist die Euro-Governance weder effektiv noch ausreichend legitimiert. Gebraucht werden neue politische Instrumente, stärkere gemeinsame Institutionen, mehr demokratische Kontrolle und eine Exekutive, die über ausreichende Ermessensspielräume verfügt.

All dies kann ein Gegengewicht zu den ebenfalls notwendigen einschränkenden Regeln für die nationale Politik bilden und den Weg zu einem neuen Euro-Vertrag ebnen, der dann überzeugend genug sein sollte, um den demokratischen Test in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu bestehen. Allerdings sollte kein Staat das Recht haben, andere von weiteren Integrationsschritte abzuhalten, und jedes nationale Parlament – im Falle eines Referendums auch jeder einzelne Bürger – sollte vor eine klare Wahl gestellt werden: Ja oder nein zum Euro. Demokratische Legitimität muss errungen werden; sie ist nicht selbstverständlich.

Einige europäische Staaten, darunter Großbritannien, werden zu diesem politischen Sprung nach vorne nicht willens oder in der Lage sein. Dennoch sollten sie durch eine Änderung der bestehenden Verträge auch weiterhin unter dem großen Dach der EU ihren Platz haben. In einer EU von 28 oder mehr Staaten wird ohnehin mehr Flexibilität und Differenzierung erforderlich sein.

Wenn wir uns weiter durchmogeln, wird Europa schwach und gespalten bleiben und sich auch in Zukunft vor allem mit sich selbst beschäftigen. Die Gefahr besteht, nur mehr als ein alternder Kontinent im Niedergang wahrgenommen zu werden, der in einer sich rasch verändernden Welt immer mehr an Bedeutung verliert und mit einer hochgradig instabilen und armen Nachbarschaft zurechtkommen muss.

Die Herausforderung besteht nicht nur darin, die gemeinsame Währung zu retten: Es geht vielmehr darum, Interdependenz effektiver zu managen, ungezügelte Marktkräfte zu bändigen, die Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung zu schaffen, gesellschaftlichen Zusammenhalt und Demokratie zu stärken und die regionale Integration so zu gestalten, dass alle Beteiligten daraus Vorteile ziehen.

Zugegeben, dies ist ein ambitioniertes Unterfangen. Aber es ist auch ein Ziel, für das es sich zu kämpfen lohnt. Es erfordert hohen politischen Einsatz. Mehr Integration dort, wo nötig, und mehr nationale und lokale Verantwortung, wo immer möglich – so könnte das Motto für Europa lauten. Wenn wir damit Erfolg haben, könnte der Rest der Welt Einiges von uns lernen. Der »Große Konsens« wäre in der Tat ein »Grand Bargain« in und für Europa!

A. Einleitung

Die gegenwärtige Lage

Über die Krise in Europa und ihre verschiedenen Erscheinungsformen und Symptome wird viel gesprochen. Schon meinen einige, Licht am Ende des Tunnels zu erkennen, und klammern sich voller Erwartung an jedes Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung. Andere hingegen sind weniger zuversichtlich. Sie befürchten, dass die Erholung bestenfalls bescheiden ausfallen und ebenso krisenanfällig wie unausgewogen bleiben wird. Große Probleme dürften ungelöst bleiben und uns auch in Zukunft daran erinnern, wie tief die Krise in Wahrheit geht. »It's not just the economy, stupid.«

Systemfeindliche Parteien haben in einer Reihe von Ländern an Einfluss gewonnen. Sie nutzen die gegenwärtige Welle von Populismus und Nationalismus; die Kluft zwischen Politik und Gesellschaft wächst. Das Projekt Europa, dass einmal half, den dunklen Kontinent[1] in einen friedlichen und demokratischen Raum mit offenen Grenzen, geteilter Souveränität und stetig wachsendem Wohlstand zu verwandeln, steht nun den größten Herausforderungen seit Beginn der regionalen Integration in den 50ern gegenüber.

So etwa lässt sich die Krise Europas, die natürlich vor allem wirtschaftliche Ursachen hat, mit wenigen Worten beschreiben. Allerdings wird sie von Deutschen und Griechen, Niederländern, Portugiesen und Bulgaren, von Jung und Alt, von jenen mit sicheren Jobs und ihren weniger glücklichen, prekär beschäftigten Mitbürgern unterschiedlich erlebt. Diese Unterschiede sind eine wichtige Dimension der Krise, denn die wachsenden Divergenzen zwischen den Staaten und innerhalb der einzelnen Gesellschaften drohen Europa zu zerreißen.

Wir wurden Zeugen der schlimmsten Wirtschaftskrise seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Betrachtet man die Volkswirtschaften der EU-28 als Ganzes, so kann man von Glück sagen, wenn sie sich bis 2015 oder 2016 so weit erholen, dass der Lebensstandard von 2007 wieder erreicht wird; ein verlorenes Jahrzehnt, von dem viele befürchten, dass es weit in die Zukunft hineinwirken wird. Einige Volkswirtschaften an der Peripherie Europas haben während der Krise weite Teile ihres Nationaleinkommens eingebüßt. Vergleichbare Verluste brachte nur die große Depression der 30er mit sich. Gleichzeitig sind die Arbeitslosenzahlen rasant angestiegen und haben in einigen Ländern ein Niveau erreicht, das zuvor in Friedenszeiten nicht vorstellbar war. Die Jugendarbeitslosigkeit ist noch viel höher und droht, den größten Kollateralschaden der Krise zu hinterlassen: eine verlorene Generation.

Was gestern oder heute an Wirtschaftsleistung verloren ging, wird sich morgen nicht ohne weiteres zurückgewinnen lassen. Arbeitslose werden zu Langzeitarbeitslosen, während einige der fähigsten Köpfe und die flexibelsten Arbeitskräfte jene Länder verlassen, die am schwersten von der Krise betroffen sind. Viele von ihnen werden nie wieder zurückkehren. Es handelt sich um einen Teufelskreis.

1 Mark Mazower, Dark Continent: Europe's Twentieth Century. Knopf 1998.

Erfahrene Beobachter politischer Prozesse sind ebenso besorgt wie Wirtschaftsexperten. Viele sprechen von einer Krise der Demokratie in Europas Gesellschaften, wo das Vertrauen in Institutionen und politische Entscheidungen rasch schwindet und die Wähler immer weniger die Möglichkeit haben, zwischen echten Alternativen zu entscheiden. Extremistische Töne nehmen zu. Besonders viele junge Menschen verleihen ihrer Entfremdung vom politischen System Ausdruck, indem sie mit den Füßen abstimmen und ihre Heimatländer verlassen.

Nicht nur in Europa, sondern in der gesamten industrialisierten Welt ist für eine große Zahl von Menschen ein Zeitalter der Unsicherheit und der prekären Beschäftigung angebrochen. Gleichzeitig profitieren andere weiterhin von der Globalisierung und der Tatsache, dass unsere Welt immer kleiner wird. Beide Seiten verstehen einander immer weniger, wodurch der gesellschaftliche Zusammenhalt untergraben wird. Die Wohlfahrtssysteme geraten in Zeiten der Austeritätspolitik immer mehr unter Druck, so dass die Ungleichheit innerhalb der einzelnen Staaten wächst - in einigen Ländern natürlich mehr als in anderen. Möglicherweise werden wir Zeugen einer Umkehr jenes Prozesses sozialer Integration, der nach dem Zweiten Weltkrieg über Jahrzehnt hinweg erfolgreich vorangetrieben wurde.

Nationalismus und Populismus nehmen zu. Immer mehr Menschen suchen nach Sündenböcken, die sie meist jenseits der Landesgrenzen oder in Gestalt von Zuwanderern ausmachen. Sie wünschen sich einfache Lösungen für die komplexen Probleme der Gegenwart. Die europäische Integration droht, dieser Entwicklung zum Opfer zu fallen: Ihr Rückhalt in der Bevölkerung ist in den vergangenen Jahren rasch schwächer geworden. Auch zwischen den Staaten ist das Vertrauen rapide geschwunden - und zwar sowohl zwischen den Regierungen als auch zwischen den Bürgern. Hässliche, nationale Stereotype fanden ihren Weg zurück in die politische Debatte. Gleichzeitig verändern sich grundlegende Bauprinzipien, zu denen das Kräftegleichgewicht innerhalb Europas und das Interdependenz-Management zwischen seinen konstituierenden Teilen gehören.

Um die Krise zu bewältigen, mussten die Europäer um Hilfe von außen bitten. Vor allem in sicherheitspolitischen Fragen sind sie es seit langem gewohnt, sich hilfesuchend an die Vereinigten Staaten zu wenden. Doch die meisten Staaten waren völlig unvorbereitet darauf, den Internationalen Währungsfond (IWF) als Vermittler einzuschalten und von ihm für ein im Wesentlichen innereuropäisches Problem Finanzhilfe in Rekordhöhe anzunehmen. Auch für Staaten außerhalb der EU, besonders für die Schwellenländer, war das eine neue Situation. An sie richtete sich das Ansinnen, durch Zahlungen an den IWF beträchtliche Summen bereitzustellen, um Länder zu retten, die viel reicher sind als sie selbst. Für das Ansehen Europas jenseits seiner Grenzen war das sicherlich nicht zuträglich. Europa zeigte sich, vorsichtig ausgedrückt, nicht gerade von seiner besten Seite. Was speziell die chinesische Führung anbelangt, so mag sie es genossen haben, dass die Europäer sie um Hilfe bei der Rettung des Euros baten. Schließlich ist China der wichtigste Gläubiger weltweit und blickt auf eine lange Liste von Demütigungen zurück, die es in der Vergangenheit durch die Europäer erlitten hat.

Immerhin wurde bisher das Schlimmste verhindert. Für die Mehrzahl der Politiker und der Bürger in Europa wäre das Schlimmste der Zusammenbruch des Euro und ein dadurch ausgelöster Prozess der Desintegration gewesen. Ein solches Szenario wurde vermieden, allerdings um einen hohen Preis, und ein nicht unerheblicher Teil der Rechnung ist noch offen. Europa verändert sich – nach Meinung vieler befindet es sich im Niedergang – und die Krise beschleunigt den Wandel.

Erleben wir das Ende einer Ära? Bezeugen wir das Ende einer langen Erfolgsgeschichte, die die zweite Hälfte des vergangenen Jahrhunderts prägte und sich noch einige Jahre ins 21. Jahrhundert erstreckte? Endet nun eine Geschichte des Friedens in Europa und jenseits seiner Grenzen, eine Geschichte der Demokratie, die sich zuerst von West nach Süd und dann gen Osten verbreitete, eine Geschichte ständig steigender Lebensstandards? Vor nicht allzu langer Zeit waren die meisten Europäer überzeugt, dass diese Geschichte weitergeht, und auch Nicht-Europäer sagten voraus, Europa werde im 21. Jahrhundert eine führende Rolle spielen[2] - »in Vielfalt geeint«, wie es das offizielle Motto will.

Europa bot anderen Ländern ein Entwicklungsmodell. Seine Gesellschaften waren integrativ und verfügten über hoch entwickelte Sozialsysteme. Politische Programme und Strategien orientierten sich verstärkt am Ziel nachhaltiger Entwicklung. Die Grenzen innerhalb Europas waren offen, und aus seiner langjährigen Erfahrung mit dem Teilen von Souveränität ließ sich für das Management von Interdependenzen in einer globalisierten Welt viel lernen. Es hatte weiche Formen der Machtausübung erprobt, die nach und nach in den internationalen Beziehungen die harten, militärischen Mittel ersetzen sollten. Europa als Modell - das klang verlockend und war ein Anreiz für den alten Kontinent, sich in einer Welt neu zu erfinden, in der dieses Europa nicht mehr die entscheidende Rolle spielte.

Die Krise scheint all diese Hoffnungen zunichte gemacht zu haben – oder waren es ohnehin bloß Illusionen? Euroskeptiker verschiedener Couleur und Feinde Europas im Inneren und Äußeren triumphieren. »Wir haben es euch ja gesagt. Nationale Souveränität ist die einzige solide Grundlage, und weiche Formen der Machtausübung sind nur eine dieser vielen postmodernen Illusionen, ähnlich wie Multikulturalismus und anderer Humbug«, so posaunen sie ihre Kritik heraus. Da die meisten von ihnen am rechten Rand des politischen Spektrums zuhause sind, kritisieren sie auch unbezahlbare Wohlfahrtssysteme, die falsche Anreize gäben und Beschäftigung verhinderten. Daran, dass Europa der Welt ein Modell oder Modelle bieten kann, haben diese Skeptiker und Feinde ohnehin nie geglaubt. Nun wächst ihr Einfluss – in manchen Ländern rascher als in anderen.

Sie schlagen aus der gegenwärtigen Misere des krisengeschüttelten Europa Kapital und binden unzufriedene Bürger an sich. Unzufriedenheit gab es auch vor der Krise aus unterschiedlichen Gründen: Einwanderung, wachsende Ungleichheiten und das ohnmächtige Gefühl, Entscheidungen, die das eigene Leben betreffen, nicht beeinflussen zu können, weil sie anscheinend an einem weit entfernten Ort getroffen werden.

2 Mark Leonard, Why Europe will Run the 21st Century. Fourth Estate 2005; Jeremy Rifkin, The European Dream. Polity 2004

Die Probleme sind real, die Lösungsvorschläge der Nationalisten aber längst überholt. Wenn sie ihren Wählern vorgaukeln, es gäbe in vielen Politikbereichen Lösungen auf nationaler Ebene, so ignorieren sie das Ausmaß an wechselseitiger Abhängigkeit, das inzwischen in Europa und international erreicht ist. Sie wollen nicht wahr haben, welchen Preis es hätte, sich zu isolieren. Sie setzen auf Intoleranz »anderen« gegenüber und auf einen Mythos vom Nationalstaat, der kaum etwas mit der Realität zu tun hat. Hartnäckig weigern sie sich zur Kenntnis zu nehmen, dass in einer multipolaren Welt, in der sich die Macht immer mehr vom Westen nach Osten verlagert, die Größe von Staaten und Märkten aber weiterhin zu den entscheidenden Machtfaktoren gehört, einzelne europäische Länder kaum noch Einfluss haben. Dies gilt selbst für die großen europäischen Mitgliedstaaten. Schon heute stellt keiner mehr von ihnen international eine wirkliche Macht dar, und die demografische und wirtschaftliche Entwicklung wird dafür sorgen, dass der Einfluss einzelner europäischer Länder noch weiter schwindet.

Die Krise ist für die europäischen Staaten und das Projekt Europa in vieler Hinsicht existentiell. Da die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Staaten immer disparater verläuft und der Nationalismus wächst, wird die Fähigkeit zum gemeinsamen Interdependenzmanagement bis an ihre Grenzen strapaziert. Die europäische Solidarität muss sich in einer Zeit beweisen, in der Gesellschaften immer mehr zu bloßen Ansammlungen von Individuen werden und auch die Solidarität innerhalb der Nationalstaaten bedroht ist. Hinzu kommt, dass in Zeiten rascher Globalisierung Wettbewerbsfähigkeit nach außen oft durch mehr Ungleichheit im Inneren erkauft werden muss. Dieses Dilemma politisch zu lösen ist sehr schwierig.

In den einzelnen Staaten und auf zwischenstaatlicher Ebene müssen mühsam Kompromisse zwischen Effizienz, Stabilität, Gleichheit und Nachhaltigkeit gesucht werden. Dies geschieht im Spannungsverhältnis zwischen den globalen Märkten und den demokratischen Auseinandersetzungen in den jeweiligen Ländern. Beim Streit um das Management des Euro und den europäischen Binnenmarkt geht es immer auch um diese schwierigen Kompromisse. Viele Konflikte kreisen heute letztlich darum, wie Zumutungen innerhalb von Staaten und zwischen ihnen verteilt werden sollen. Um die Verteilung von Gewinnen geht es nur noch selten. Wir leben nicht mehr im Zeitalter des Überflusses.

Europa stand in den vergangenen Jahren weit oben auf der politischen Agenda. Die Gründe hierfür waren nicht immer positiv. Europa wurde zum Kristallisationspunkt von Unzufriedenheit und allgemeinem Missbehagen in schwierigen Zeiten. Öfter als in der Vergangenheit musste es nun als Sündenbock herhalten. Glücklicherweise ist das aber nicht der letzte Stand der Dinge. Während der Krise wurde immer mehr Europäern anhand vieler konkreter Beispiele klar, dass wir trotz aller Unterschiede aufeinander angewiesen sind und die Krise gemeinsam bewältigen müssen. Wer das verstanden hat, lässt Beleidigungen und Stereotype hinter sich. Dies ist eine der wenigen positiven Entwicklungen, die das düstere Bild etwas aufhellen.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 bieten die Chance, die Debatte innerhalb Europas voranzutreiben, die wichtigsten Herausforderungen

klar zu umreißen und unterschiedliche politische Optionen zur Diskussion zu stellen. Genau darin besteht schließlich eine der wichtigsten Funktionen demokratischer Wahlen. Dennoch waren in der Vergangenheit Wahlen zum Europäischen Parlament im Wesentlichen so etwas wie nationalstaatliche Wahlen zweiten Ranges. Während die Kompetenzen des Europäischen Parlaments zunahmen, sank die Wahlbeteiligung. Dieser Widerspruch bringt all diejenigen in Erklärungsnöte, die sich für ein stärkeres Europäisches Parlament einsetzen, um das Demokratiedefizit der EU zu überwinden. Man kann für die Wahlen im Mai nur auf eine höhere Wahlbeteiligung hoffen, da so viel auf dem Spiel steht wie nie zuvor. Dafür, dass die Chance nicht wieder vertan wird, kann jeder etwas tun.

Die Fürsprecher der europäischen Einigung müssen aktiver für ihre Überzeugungen eintreten als in der Vergangenheit. Sie müssen den Menschen vermitteln, dass es gemeinsame Loyalitäten, mehr noch aber gemeinsame Interessen und Werte gibt, die die Bürger von Manchester und Tallinn mit denen von Paris, Hannover, Madrid und Sparta verbinden. Sie müssen deutlich machen, dass mit gemeinsamen Interessen auch gemeinsame Probleme verbunden sind, für die gemeinsame, europaweite Lösungen gefunden werden müssen. Nationalistische Fanatiker und Demagogen unterschiedlicher Couleur versuchen, die Bühne für sich zu erobern. Sie drohen Europas beeindruckende Transformation der vergangenen sechzig Jahre wieder rückgängig zu machen, indem sie die berechtigte Unzufriedenheit der Bevölkerung in Krisenzeiten ausnutzen. Angesichts einer solchen Bedrohung können andere politische Kräfte es sich nicht leisten, zu schweigen oder sich lediglich defensiv zu verhalten.

Zudem sollten sie sich nicht länger in die hölzerne Sprache der europäischen Bürokratie flüchten. Solchen Floskeln hören nur noch diejenigen zu, die dafür gut bezahlt werden oder bereit sind, alle Probleme unter den Tisch zu kehren. Auch wird es nicht genügen, im Chor mit vielen Wirtschaftswissenschaftlern und selbsternannten »globalen Denkern« zu wiederholen, dass sich die politische Realität den wirtschaftlichen Zwängen anpassen müsse.

Natürlich ist es wahr, dass die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb Europas und weltweit während der letzten beiden Jahrzehnte immer mehr zugenommen hat, während die Politik sich hartnäckig an nationalen Grenzen und lokalen Belangen orientiert. Doch um an das Primat der Wirtschaft gegenüber der Politik zu glauben, muss man kühn oder naiv sein – in der Politik geht es um Menschen. In einer Demokratie müssen Entscheidungen und Strategien politisch legitimiert sein und sich auf langfristige Überzeugungen der Bürger stützen. Legitimität lässt sich nicht verordnen - das ist eine wichtige Lehre, die wir aus den Mühen der europäischen Integration ziehen müssen. Auch heute ist die Frage der demokratischen Legitimität eines der Schlüsselprobleme der EU.

Regionale und globale wirtschaftliche Integration sind selbst das Ergebnis politischer Entscheidungen und technischer Entwicklungen. Sie bringen ganz offenkundig Sieger und Verlierer hervor. Diese Tatsache lässt sich nicht mehr leugnen, denn die Menschen spüren ihre Auswirkungen im Alltag. Verteilungskämpfe bestimmen heute wieder zunehmend die Politik. Nun müssen Weichen gestellt

werden. Demokratie ist ohne echte politische Alternativen nicht denkbar. Statt darauf zu warten, dass die Politik sich endlich wirtschaftlichen Notwendigkeiten anpasst, sollten wir lieber fragen, wie die Politik und einzelne politische Programme beschaffen sein müssten, um Wirtschaft und Politik wieder zu versöhnen. Es geht nicht um irgendein Europa. Es geht darum, welches Europa wir wollen.

Dieses Papier soll einen kleinen Beitrag zur europaweiten Debatte über die aktuelle Krise und die Auswege aus ihr leisten. Um einige wichtige Lehren aus den bisherigen Krisenerfahrungen zu ziehen, ist zunächst ein kurzer Blick auf ihre Ursachen in der Vergangenheit nötig. Die Krise des Euro wird im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen, weil sie weiterhin Europas zentrales Problem ist, doch ich werde auch größere Zusammenhänge skizzieren. Hierzu gehören das sich wandelnde Gleichgewicht der Kräfte in Europa, Fragen von Demokratie und Governance, divergierende wirtschaftliche Entwicklungen, Ungleichheit und die Bedeutung der Globalisierung für all diese Probleme. Danach umreiße ich einige Voraussetzungen und Grundzüge eines möglichen neuen »Großen Konsenses«, durch den die Krise überwunden werden könnte. Wenn Europa weitermacht wie bisher, ist es zu innerer Spaltung und Niedergang verdammt.

2014 wird für Europa ein entscheidendes Jahr werden. Im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament wird weiter über Europa gestritten werden, auch mit einer gehörigen Portion Populismus. Vielleicht ist das unvermeidlich, wenn so viele Menschen das Gefühl haben, dass sich die Welt um sie herum rasant und nicht eben zum Besseren verändert und dass sie wenig oder gar keinen Einfluss auf Ereignisse haben, die ihr Leben prägen. Das politische Spektrum polarisiert sich, und es ist zu erwarten, dass bei den Wahlen zum Europäischen Parlament die etablierten Parteien, von Christdemokraten und Konservativen über Liberale, Sozialdemokraten und Labour Party bis hin zu den Grünen, abgestraft werden. Genau diese Parteien haben bisher das Projekt Europa getragen. Das Urteil der Wähler könnte weniger hart ausfallen, wenn es den etablierten Parteien gelingt, glaubwürdige Antworten auf Fragen zu formulieren, die die Menschen unmittelbar betreffen, wenn sie Fehler der Vergangenheit einsehen (das wäre mutig und eine willkommene Abwechslung) und überkommene Klischees hinter sich lassen.

Nach den Europawahlen werden wichtige politische Führungspositionen in den europäischen Institutionen für die nächsten fünf Jahre neu besetzt werden. Die Weichenstellungen, die dann hoffentlich folgen, könnten einen Wendepunkt in einer langen und tiefgreifenden Krise markieren. Darauf müssen wir uns vorbereiten, und wir müssen die Entscheidungsträger daran erinnern, dass es nicht mehr zum Ziel führt, Beschlüsse von oben nach unten durchzusetzen. Entscheidungen, die Europa betreffen, werden zu häufig zwischen Regierungsvertretern hinter geschlossenen Türen ausgehandelt. Die Art, wie Europa heute regiert wird, birgt ein gewaltiges Legitimitätsproblem.

B. Vor der Krise

Größer, allgegenwärtiger und weniger integrativ

Die Transformation Europas in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts war bemerkenswert. Sie wäre ohne regionale Integration unmöglich gewesen. Nichts macht den Erfolg der Gemeinschaft in ihren unterschiedlichen Entwicklungsstadien bis hin zur Europäischen Union deutlicher als die kontinuierliche Erweiterung ihrer Mitgliederzahl und ihrer Funktionen. Was kann die Nützlichkeit und das Entwicklungspotential einer Organisation in den Augen ihrer Mitglieder besser belegen als ein steter Zuwachs von Befugnissen über viele Jahre hinweg und eine lange Liste immer neuer Beitrittsaspiranten, die sich bereitwillig auf ein schwieriges Aufnahmeverfahren einlassen? Aus einem gemeinsamen Wirtschaftsraum für Kohle und Stahl ist eine Union geworden, die fast alle Bereiche umfasst - wenn auch das Maß an Integration und Kooperationen in den verschiedenen Politikfeldern sehr unterschiedlich ist. Aus sechs Mitgliedsstaaten sind in etwas mehr als sechzig Jahren 28 geworden. Niemand kann leugnen, dass das ein Erfolg ist.

Heutzutage gilt es nicht mehr als Tabubruch zuzugeben, dass die europäische Integration als konspirativer Akt einer kleinen Elite von Ländern begann. Die Absichten hinter der Konspiration waren allerdings gut und die Erfolge beachtlich.[3] Die europäische Integration konnte sich viele Jahre darauf stützen, dass sie auf stillschweigende Zustimmung bei den meisten Bürgern stieß. In den einzelnen Ländern speiste sich diese Zustimmung aus unterschiedlichen Erzählungen oder, modern gesagt, Narrativen. Da die Unterstützung vor allem davon abhing, inwieweit die europäische Integration als materiell vorteilhaft betrachtet wurde, nahm sie gewöhnlich im Gleichschritt mit der Konjunktur zu oder ab. Die Liebe zu Europa ging also durch den Geldbeutel der Bürger. Der Integrationsprozess war nie ein Anliegen, für das Menschen auf die Straße gingen, und rangierte auf der Prioritätenliste der meisten Europäer all die Jahre lang weit hinten.

Der typische Anhänger der europäischen Einigung ist gebildet und wohlhabend. Er ist mittleren oder fortgeschrittenen Alters, gehört zum politischen Mainstream und zeichnet sich durch hohe Mobilität aus. Von diesen Menschen wurde der Integrationsprozess bisher getragen. Sie sind sich mehr oder weniger darüber im Klaren, was heute auf dem Spiel steht, und gehören zu den dynamischsten Gruppen in ihrer jeweiligen Gesellschaft. Für die Jüngeren war Europas bürokratisches Gesicht nie sonderlich attraktiv. Gleichzeitig sind sie aber seinem postnationalen Narrativ gegenüber weit aufgeschlossener als die Älteren. Sie betrachten die positive Leistungsbilanz der Integration als Selbstverständlichkeit, weil sie nichts anderes kennen.

Drei wichtige Faktoren führten schon vor Eintritt der Krise dazu, dass die allgemeine Zustimmung zur europäischen Integration schwand. Einer dieser Faktoren war die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums Mitte der 70er, nach dem Ende der goldenen Jahre. Hohes Wirtschaftswachstum hilft immer, alle möglichen Prob-

3 Loukas Tsoukalis, What Kind of Europe? Oxford University Press 2003 & 2005.

leme zu überspielen - inbesondere natürlich Verteilungsprobleme. Der zweite Faktor war die Globalisierung, deren Auswirkungen sich ab Mitte der 90er deutlich bemerkbar machten. Die europäische Integration wurde immer häufiger mit der Globalisierung gleichgesetzt: ein Prozess fortschreitender Liberalisierung und schärferen externen Wettbewerbs, der Strukturreformen in den einzelnen Gesellschaften nötig macht und unvermeidlich Opfer fordert. Dieser Prozess hat im Zusammenspiel mit anderen Faktoren die neoliberale Ordnung hervorgebracht, die wohl tatsächlich zu höherem Wachstum, aber eben auch zu mehr Ungleichheit in den einzelnen Ländern geführt hat. Der dritte Faktor war die kontinuierliche Ausdehnung und Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses: Mehr Staaten traten bei, die Gemeinschaft wurde heterogener und gleichzeitig betrafen Beschlüsse, die in Brüssel gefasst worden waren, immer mehr Aspekte des täglichen Lebens.

Als Ergebnis dieser Entwicklung wurde das Projekt Europa sehr viel größer und allgegenwärtiger, verlor aber an integrativer Kraft, während der externe Wettbewerb sich im Zuge der raschen Globalisierung immer mehr verschärfte. Es überrascht daher nicht, dass die Zustimmung zur Integration bröckelte. Lange Zeit waren Europa und seine Institutionen für viele Europäer weit weg und undurchschaubar, aber immerhin Teil eines Systems, das Vorteile brachte. Damit bedurfte es jedoch nur noch eines kleinen Schritts, um es als fremd und bedrohlich wahrzunehmen. »Schließlich haben da Ausländer das Sagen, oder?« Mit solchen Fragen bringen sich eingefleischte Nationalisten bei jeder Gelegenheit in Erinnerung. Der stillschweigenden Zustimmung, die über viele Jahre gewachsen war, fehlte eine solide Grundlage. Sie hatte nicht dazu geführt, dass sich Menschen in großer Zahl als Bürger Europas begriffen, denn die Loyalitäten blieben so national und lokal wie eh und je. Welche Folgen dieses geringe Maß an Identifikation mit Europa hat, begann man erst allmählich zu begreifen. Sie machten sich erst nach und nach bemerkbar.

Zu Beginn des neuen Jahrhunderts war Europa dabei, sich auf die nächste große Transformation vorzubereiten – sie sollte weiter gehen als jemals zuvor. So sollte u.a. eine europäische Verfassung die Grundlagenverträge ablösen. Zudem stand nach dem Zerfall des sowjetischen Einflussgebiets eine Erweiterung gigantischen Ausmaßes bevor, und eine gemeinsame Währung sollte geschaffen werden. Es war ein Versuch, die politische und wirtschaftliche Ordnung des Kontinents qua politischem Willen massiv zu verändern. Doch der politische Wille erwies sich als nicht stark genug und die Vorbereitungen als unzureichend. Die ehrgeizigen Ziele scheiterten an der Realität.

Beim Ringen um eine europäischen Verfassung stellte sich heraus, dass eine wohlmeinende Konspiration wie die der sechs Gründungsmitglieder sich mit viel mehr Mitgliedsstaaten und unter völlig anderen politischen Rahmenbedingungen nicht wiederholen ließ, zumal nun viel mehr auf dem Spiel stand als in den frühen Stadien der Integration. Im Europäischen Konvent, der den EU-Verfassungsvertrag vorbereiten sollte, vertraten einige Länder maximalistische Positionen in den wichtigsten offenen Fragen, andere dagegen suchten minimalistische Lösungen. Die Kluft zwischen beiden Seiten ließ sich nicht überbrücken. Später zeigte sich, dass auch die Politiker und die Bürger in den einzelnen Nationalstaaten tiefe Gräben trennten. Während die Parlamente der meisten Staaten den Verfassungsvertrag

(selbst ein typisch europäischer Kompromiss) mit deutlicher Mehrheit ratifizierten, brachten die Referenden ganz andere Ergebnisse. Sie offenbarten viel Missbehagen, Unmut und ein gerütteltes Maß an Unwissenheit - und zwar nicht nur in den Staaten, in denen die EU auch vorher schon wenig Rückhalt bei der Bevölkerung genoss. Es waren die Franzosen und die Niederländer, die den Verfassungsvertrag endgültig scheitern ließen.

Während eine breite öffentliche Zustimmung nicht länger als selbstverständlich vorausgesetzt werden konnte, prägten Referenden immer stärker den europäischen Integrationsprozess. Die alte Streitfrage, ob mehr oder weniger Europa wünschenswert sei, war inzwischen überholt. Nun ging es darum, welches Europa entstehen sollte. Doch noch fehlten politische Mechanismen, um sich darüber zu verständigen. Statt einer EU-Verfassung trat schließlich der Vertrag von Lissabon in Kraft - ein noch unlesbareres Dokument als seine Vorgänger, das kaum etwas darüber aussagte, wie die dringend nötige Stärkung der Legitimation der europäischen Institutionen erreicht werden könnte.

Die schrittweise Erweiterung der Gemeinschaft war der erfolgreichste Teil der EU-Außenpolitik, schwächte aber den inneren Zusammenhalt der Union. Aus Gründen der Political Correctness wird dies oft verschwiegen. Mit der Erweiterung wächst die Diversität im Inneren, besonders dann, wenn auch Länder an der Peripherie Europas EU-Mitgliedsstaaten werden. Immer mehr unterschiedliche Interessen müssen berücksichtigt werden. Die Umsetzung von Richtlinien dagegen wird schwieriger, wenn Länder mit schwachen Institutionen und geringer Rechtssicherheit beitreten.

Auch Größenverhältnisse können einen entscheidenden Unterschied ausmachen. Solange dem Europäischen Rat und seinen Vorläufern die Staats- und Regierungschefs von zehn oder fünfzehn Mitgliedsstaaten angehörten, verhielt sich das Gremium noch wie eine überschaubare Gruppe. Nun, da 28 Mitgliedsstaaten vertreten sind, erinnern die Gipfeltreffen mehr an UN-Konferenzen im Kleinen. Der Geist der Ratstreffen hat sich dadurch völlig verändert, und die größeren Staaten geraten immer stärker in Versuchung, Abmachungen informell zu treffen. Immer mehr Entscheidungen werden deshalb nicht in EU-Gremien, sondern zwischen einzelnen nationalen Regierungen ausgehandelt. Tatsächlich ist eine andere EU entstanden.

Auch die Einsicht, dass der Prozess der sog. Europäisierung Grenzen hat, setzte sich nur mühsam durch. Oft sind diese Grenzen nur allzu schnell erreicht. Die EU exportiert Regeln, setzt Richtwerte und unterstützt weniger entwickelte Länder und Regionen auch mit Geld. Und doch kann ihr schwaches Zentrum nur begrenzt Einfluss darauf nehmen - und schon gar nicht kontrollieren -, was in den verschiedenen Winkeln dieses demokratischen Großreiches geschieht. Man könnte es auch so sagen: Die EU hat Einfluss, sie kann aber unmöglich wie der Heilige Pantaleimon (oder Pantaleon, wie er im Westen genannt wird) allbarmherzig jedes Übel heilen – oder jedes institutionelle Versagen ausbügeln. Wir wissen inzwischen auch, dass der Druck, den Brüssel auf beitrittswillige Länder ausüben kann, vor deren Aufnahme in die EU sehr viel größer ist als danach, wenn das Land im Europäischen Rat vertreten ist.

Das bedeutet natürlich nicht, dass die Erweiterungen falsch waren oder dass das nächste Beitrittsland auch das letzte sein sollte. Die Pax Europaea hat Substanz, sie hat das politische und wirtschaftliche Miteinander der Europäer in den einzelnen Staaten und über die Landesgrenzen hinweg verändert. Doch in dem Maß, wie die EU sich ausdehnt, wird ihr Zentrum geschwächt. Hier muss ein Gleichgewicht gefunden werden. Aber diejenigen, die die Pax Europaea in die Türkei, den Kaukasus und vielleicht noch darüber hinaus tragen wollen, ziehen es vor, dieses Problem zu ignorieren. Die Notwendigkeit von Kompromissen ist real und verlangt Entscheidungen. In Europa fühlt man sich damit nicht wohl. Man ignoriert das Problem lieber, nur um dann später doch mit ihm konfrontiert zu werden - meist in verschärfter Form. Natürlich stimmt, dass die altgedienten Mitgliedsstaaten versucht haben, jede Erweiterungsrunde mit institutionellen Reformen und der Einführung neuer Gemeinschaftspolitiken zu verbinden, um Aufweichungstendenzen entgegenzuwirken. Im Nachhinein wissen wir jedoch, dass ihre entsprechenden Bemühungen wenig erfolgreich waren.

War die Einführung des Euro ein schwerer Fehler?

Die bitterste Lektion, die Europa zu lernen hatte, sollte aus der Einführung seiner neuen gemeinsamen Währung resultieren - dem mutigsten Integrationsschritt seit Beginn des Einigungsprozesses. Diese Lektionen haben eine Weile auf sich warten lassen. Sie sollten Hand in Hand gehen mit einem sehr teuren Lernprozess, der nach wie vor andauert.

In der Schaffung des Euro sahen viele den krönenden Abschluss der europäischen Integration: Sie läutete das letzte Stadium der wirtschaftlichen Integration ein, hatte einen hohen Symbolwert und weitreichende Konsequenzen für die Politik. Durch politischen Willen sollte aus einer ökonomisch immer noch heterogenen Gruppe nationaler Volkswirtschaften ein funktionierender Währungsraum werden. Die Motive für dieses Wagnis waren geopolitisch, die deutsche Vereinigung hatte letztlich den Anstoß dafür gegeben.

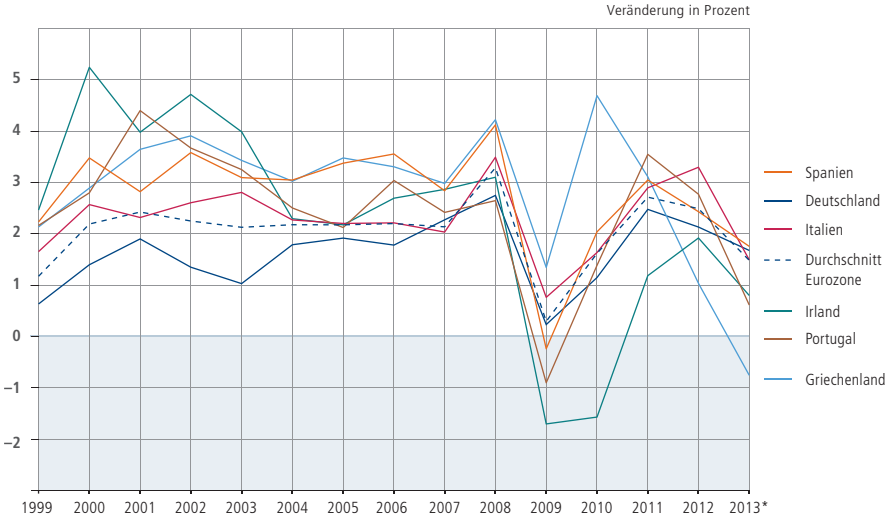
Der in Maastricht erzielte Kompromiss zeugte vom großen Interesse Frankreichs, eine gemeinsame Währung zu schaffen, um das wiedervereinigte Deutschland an eine gestärkte Europäische Union zu binden (getreu der bekannten Logik des Schuman-Plans). Der Kompromiss zeigte aber auch, dass Deutschland nur unter der Bedingung für eine Teilnahme gewonnen werden konnte, dass ihm die Vorgabe der Rahmenbedingungen für die Euro-Einführung überlassen wurde, während die Briten es vorzogen, der neuen Währung gänzlich fernzubleiben. Außerdem war der Maastricht-Kompromiss Ausdruck einer neuen wirtschaftspolitischen Orthodoxie und offenbarte den mangelnden Willen (der meisten Europäer) solide institutionelle und politische Grundlagen für die neue Währung zu schaffen. Ein wenig erweckten die Europäer den Eindruck, als ob sie versuchen würden, in der Ökonomie das Wunder der unbefleckten Empfängnis zu wiederholen.

Die Maastricht-Konstruktion war politisch schwach und strukturell unausgewogen, stellte jedoch zum damaligen Zeitpunkt das maximal Erreichbare dar. Schon 1997 hatte Martin Feldstein[4], der wichtigste wirtschaftspolitische Berater von Präsident Reagan, vor der Gefahr ernster politischer Konflikte innerhalb Europas und zwischen Europa und den USA gewarnt, die als Folge einer schlecht funktionierenden Währungsunion auftreten könnten, wenn die Währungspolitik nicht in der Lage sein würde, die unterschiedlichen Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen.

Feldstein war nur einer von vielen Wirtschaftswissenschaftlern, die damals Zweifel an der Wünschbarkeit und Machbarkeit einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) äußerten. Die meisten seiner Kollegen prognostizierten allerdings etwas weniger düstere Szenarien. Rückblickend müssen wir zugeben, dass Feldsteins Prognose nur leicht übertrieben war, grundsätzlich aber zutraf. Und doch konnten (zumindest bislang) die zahlreichen Untergangspropheten widerlegt werden, die regelmäßig – und fast immer mit einem starken Beiklang von Schadenfreude – das Ende des Euro vorausgesagt haben.

Abbildung 1: Unterschiedliche Entwicklung der Inflationsraten (1999–2013)

Harmonisierter Verbraucherpreisindex



Quelle: AMECO

*Vorläufige Daten für 2013

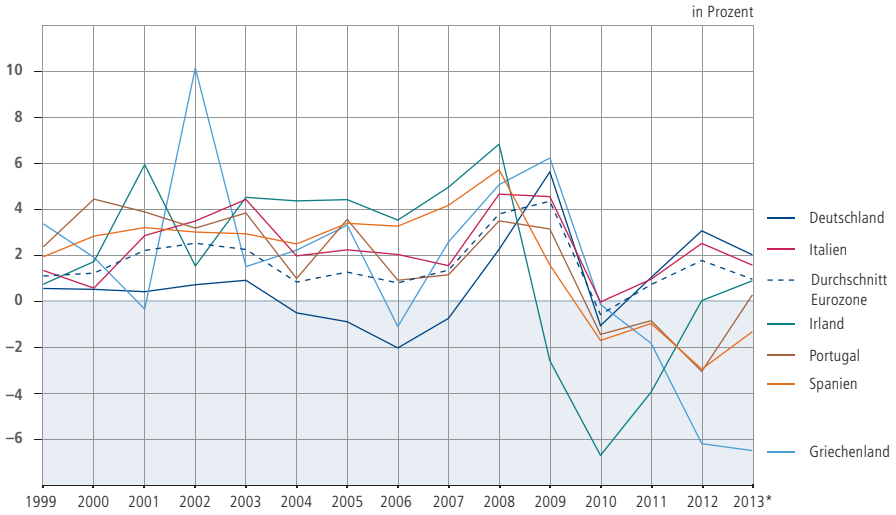
Die glücklichen Anfänge der Währungsunion dauerten zehn Jahre - eine lange Zeit angesichts der Heterogenität der wirtschaftlichen Strukturen und politischen Institutionen der Partnerländer, ihrer fragilen Beziehungen und des schwachen institutionellen Rahmens. Betrachtet man den gesamten Währungsraum, so sorgte der Euro alles in allem für Preisstabilität. Er führte zu einer raschen Integration der Finanzmärkte und ersetzte als internationale Währung die Deutsche Mark. Zudem

4 Martin Feldstein, »EMU and international conflict«, Foreign Affairs (76) 6 1997. www.foreignaffairs.com/articles/53576/martin-feldstein/emu-and-international-conflict

gelang es dem Euro über die Jahre sich als internationale Handels- und Reservewährung auf den zweiten Rang – direkt nach dem US-Dollar – vorzuarbeiten. Er beseitigte Wechselkursschwankungen und damit verbundene Risiken, die sich kaum mit einem einheitlichen Binnenmark vereinbaren lassen. Doch gleichzeitig nahm die wirtschaftliche Divergenz zu, was zu wachsenden Leistungsbilanzungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten führte (siehe Abbildungen 1, 2 und 3). Sie wurden durch Kapitalströme in entgegengesetzter Richtung finanziert.

Abbildung 2: Unterschiedliche Entwicklung der Lohnstückkosten (1999–2013)

Verhältnis des Durchschnittseinkommens zum realen BIP pro Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft



Quelle: AMECO

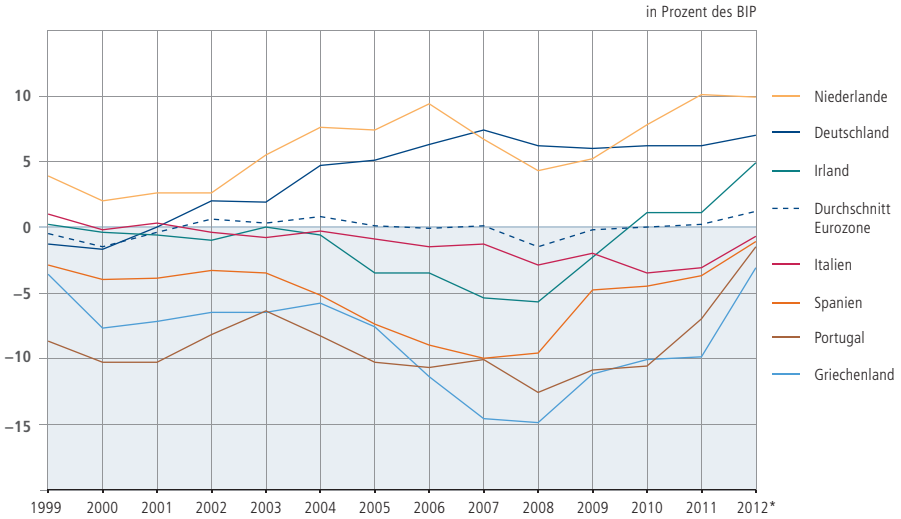
*Vorläufige Daten für 2013

Im Wettlauf um mehr Wettbewerbsfähigkeit hielt Deutschland, das gleichzeitig als der »kranke Mann Europas« galt, die Löhne und Preise so niedrig, das es selbst unter optimalen Bedingungen für die anderen Länder extrem schwierig gewesen wäre, seinem Beispiel zu folgen. Die Länder an der Peripherie Europas unternahmen nicht einmal den Versuch dazu. Stattdessen genossen sie einen rauschhaften, von privatem Konsum und Bauwirtschaft angetriebenen Wirtschaftsboom. Zumindest teilweise fanden die Leistungsbilanzdefizite dieser Länder ihr Pendant in Überschüssen Deutschlands (siehe Abbildung 3) und anderer Staaten, wie den Niederlanden (wobei die Leistungsbilanzüberschüsse dieser anderen Länder verglichen mit Deutschland in absoluten Zahlen klein ausfallen).

Defizite wurden in der Regel durch neue Schulden finanziert. Die Länder an der Peripherie profitierten indirekt von der Stabilität des Euro, die sie kreditwürdig machte. Das Geld kam aus den Überschussländern. Mit der wichtigen Ausnahme Deutschlands nahm in den meisten Staaten des Euroraums die Verschuldung der privaten Haushalte im Verhältnis zum BIP zu (siehe Abbildung 4). Auch in den Ländern der EU, die nicht zur Eurozone gehörten, und in anderen Teilen der Welt stieg die Verschuldung privater Haushalte rasch. Niedrige Zinsen, hohe Liquidität

und deregulierte Finanzmärkte ermöglichten diese Entwicklung. Die Verhältnisse in der Eurozone waren also keine Ausnahme, sondern Teil eines weltweiten Trends. Im Euroraum wurde er jedoch dadurch verstärkt, dass Wechselkursrisiken wegfielen.

Abbildung 3: Leistungsbilanzungleichgewichte (1999–2012)



Quelle: Eurostat

*Vorläufige Daten für 2012

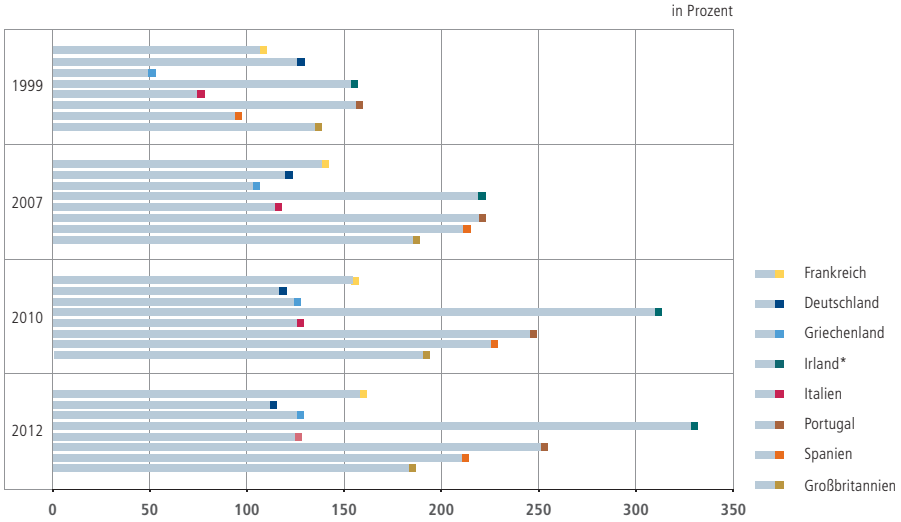
In vielen Ländern der westlichen Welt, in den Vereinigten Staaten mehr als irgendwo in Europa, glich die rasch ansteigende private Verschuldung stagnierende oder sogar sinkende Realeinkommen großer Teile der Bevölkerung aus. In Zeiten geringen Wirtschaftswachstums und zunehmender Ungleichheit blieb die private Nachfrage so auf einem Niveau, das auf lange Sicht nicht aufrechtzuerhalten war. Die Staaten lebten also von gekaufter Zeit.[5]

Dann kam die große Krise, in den Jahren 2007 und 2008 zunächst als internationale Finanzkrise mit Ursprung in den Vereinigten Staaten, die sich rasch auf die Realwirtschaft ausdehnte. Später bekam sie eine starke europäische Dimension. Diese europäische Finanzkrise dauert nach wie vor an. Entscheidungsträger und Experten vergessen bei ihrer Suche nach einfachen Antworten und Sündenböcken häufig, dass die Krise einer russischen Matrjoschka gleicht. In jeder Puppe steckt eine weitere, in der dann noch eine steckt. Leider ist in diesem Fall eine Puppe hässlicher als die andere.

5 Für eine breite Anwendung des Konzepts der geborgten Zeit, siehe: Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Suhrkamp 2013.

Abbildung 4: Private Verschuldung in Prozent des BIP (1999, 2007, 2010 und 2012)

Die Verschuldung des privaten Sektors ist die Summe von Verbindlichkeiten auf nicht konsolidierter Basis, die von nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften, privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck getragen werden.



Quelle: Eurostat

*Die Daten für Irland beginnen nicht 1999, sondern 2001.

Der Ursprung der Krise war eindeutig international. Die Blase auf den Finanzmärkten war immer größer geworden und platzte schließlich. Gewaltige Fehlleistungen von Märkten und Institutionen hatten zu zum größten Finanzcrash seit 1929 geführt.[6] Die Deregulierung der Finanzmärkte war durch Wirtschaftstheorien gerechtfertigt worden, die von der Prämisse effizienter Märkte und rationaler, perfekt informierter Akteure ausgingen. In Wirklichkeit herrschten Gier, Manipulation und moralisches Hasardeursgebaren. Hinzu kam politisches und institutionelles Versagen. Die Blase half, den Konsum auf hohem Niveau und die Politiker an der Macht zu halten. Allzu oft griffen mächtige Lobbyisten in politische Entscheidungen ein. Einige Leute machten sehr hohe Gewinne, während die Blase wuchs. Doch die Rechnung beglichen später in der Regel nicht sie, sondern der Rest der Gesellschaft. Da vermag es kaum zu überraschen, dass das Vertrauen in Finanzmärkte und Politik erheblich gelitten hat.

Innerhalb der EU, und besonders innerhalb des Euroraums, nahm die Krise ein besonders bedrohliches Ausmaß an. Gründe hierfür waren der sehr hohe Grad an grenzüberschreitender Interdependenz und die bestehende Währungsunion mit ihren schwachen Institutionen und Instrumenten - bzw., wie Tommaso Padoa-Schioppa[7] es vor einigen Jahren so treffend umschrieben hat, die Existenz einer Währung ohne Staat. Die Schwäche der Maastricht-Konstruktion lässt sich ebenso auf die etablierte Idee vermeintlich effizienter Finanzmärkte zurückführen wie auf die Grenzen des politisch Machbaren.

6 Adair Turner, Economics After the Crisis. MIT Press 2012; Alan S. Blinder, After the Music Stopped. Penguin 2013.

7 Tommaso Padoa-Schioppa, The Euro and its Central Bank: Getting United After the Union. MIT 2004.

Wie sich herausstellte, waren die Vereinbarungen zur Koordination der Wirtschaftspolitik nicht nur schlecht durchdacht, sondern wurden auch schlecht umgesetzt. Doch selbst bei guter politischer Umsetzung hätten sie allenfalls die Staatsschuldenkrise Griechenlands verhindern können, jedoch nicht die privat generierten Spekulationsblasen in Spanien und Irland. Als dann auf den Finanzmärkten ein Tsunami losbrach, gab es keinen wirksamen Krisenmechanismus, um darauf angemessen antworten zu können. Offenbar hatten die Architekten des Vertrags von Maastricht Angst gehabt, durch einen solchen Mechanismus Anreize für »moral hazard« zu schaffen. Die europäischen Staaten hatten allem Anschein nach zwar die Währungsunion gewollt, waren aber nicht bereit gewesen, sie mit den nötigen Mitteln auszustatten, um sie auf lange Sicht überlebensfähig zu machen. In diesem Sinne war die Einführung des Euro ein schwerer Fehler, für den wir nun den Preis bezahlen.

Wie eine Matrjoschka enthält die Eurokrise viele kleinere Krisen auf nationalstaatlicher Ebene: wirtschaftliche Entwicklungsmodelle, die in Zeiten rascher Globalisierung und immer intensiveren internationalen Wettbewerbs längst an ihre Grenzen gestoßen sind, und dysfunktionale politischen Systeme. Manche europäische Volkswirtschaften bräuchten längst ein »Facelifting«. Als Geld billig und reichlich vorhanden war, lebten sie von geborgter Zeit. Doch als die Krise sie traf, wurde nur allzu schnell deutlich, wie anfällig sie waren.

Die Krise ereilte zuerst Griechenland mit seinem großen Haushalts- und Leistungsbilanzdefizit und seiner hohen Staatsverschuldung. Der hohe Schuldenstand war ein Ergebnis von jahrelangem Missmanagement, verschleppten Reformen und untragbar überhöhten Lebensstandards. Als Griechenland von der Krise erschüttert wurde, hielten viele führende Politiker in Europa zunächst daran fest, dass es sich um einen Einzelfall handele. Doch andere Länder traf die Krise nur wenig später. Erst nach einer Weile gestanden sich Europas Politiker widerstrebend ein, dass hinter der Krise Griechenlands eine fundamentale Systemkrise der Eurozone zum Vorschein kam. Auch die Iren, Spanier, Portugiesen und Italiener durchlitten zuhause schwere Krisen, die denen in den anderen Ländern teils ähnelten, sich teils von ihnen unterschieden. Es war ein schmerzhaftes Erwachen nach einer längeren Phase des Leugnens.

C. Krisen(miss)management

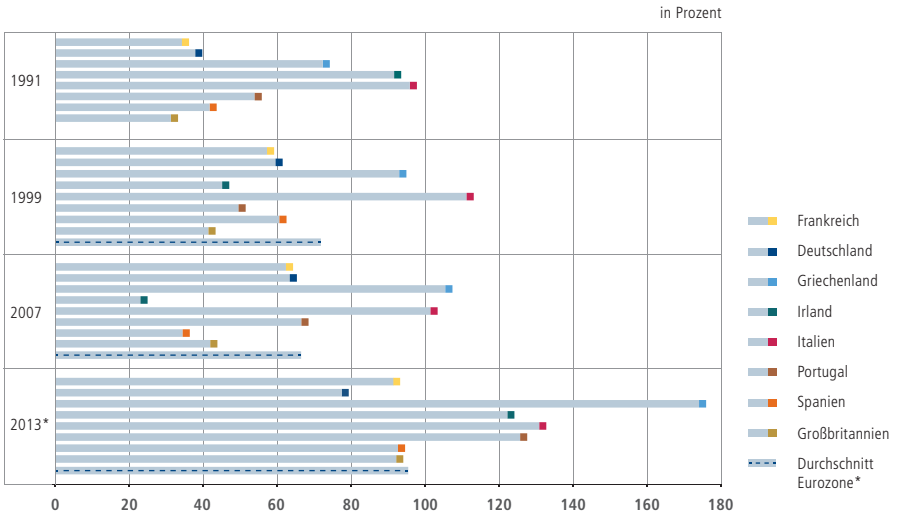
Wer bezahlt die Rechnung?

Als die große Blase platzte, waren in Europa (und in den USA) viele Finanzinstitute mit hoher Risiko/Eigenkapital-Relation durch große Mengen toxischer Kredite belastet und befanden sich am Rand des Bankrotts. Alsbald gerieten auch Nationalstaaten in die Krise, denn um ihre Banken zu retten, waren sie gezwungen, Kredite auf Märkten aufzunehmen, die nach vielen Jahren maßloser Euphorie nun rasch in Panik abdrifteten. Irland und Spanien sind besonders eindrückliche Beispiele dafür, wie aus einer Bankenkrise eine Staatsschuldenkrise werden konnte (siehe Abbildung 5).

Andersherum kam es auch vor, dass schwer verschuldete Staaten die Kreditwürdigkeit ihrer Banken untergruben, wenn diese viele Staatsanleihen hielten. Obwohl die Globalisierung der Finanzmärkte prägend für unsere Zeit ist, wurde die Nabelschnur zwischen Banken und Staaten nie durchtrennt. Griechenland ist ein extremes Beispiel dafür, wie ein insolventer Staat seine Banken mit in die Pleite hineinziehen kann.

Abbildung 5: Staatsverschuldung in Prozent des BIP (1991, 1999, 2007 und 2013)

Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand



Quelle: AMECO

*Keine Angaben für 1991. Vorläufige Daten für 2013

Infolge der Restrukturierung der griechischen Staatsschulden waren die griechischen Banken gezwungen, ihr gesamtes Kapital abzuschreiben. Griechenland musste daraufhin Geld leihen, um seinen Banken neues Kapital zuzuführen: ein weiteres Beispiel für einen Teufelskreis.

Als sich auf den Märkten die Erkenntnis durchsetzte, dass Insolvenz zu einer realen Bedrohung geworden war, erwies sich die enge Beziehung von Banken und Staaten als tödliche Umklammerung. Innerhalb der Eurozone drohte diese Erkenntnis zur »self-fulfilling prophecy« zu werden, weil hier die Mitgliedsstaaten nicht länger die Geldmenge kontrollierten und die Europäische Zentralbank (EZB) nicht als »lender of last resort« auftreten durfte. Genau darin besteht z. B. der Unterschied zwischen der Situation in Spanien und in Großbritannien.[8] Beide Länder litten unter einer Bankenkrise und einem ähnlich rasanten Anstieg der Staatsverschuldung. Großbritannien aber profitierte während der Krise von erheblich geringeren Zinsen für seine Staatsschulden, weil es im Gegensatz zu Spanien immer noch Kontrolle über die wichtigsten finanzpolitischen Instrumente hatte und die Märkte dies wussten.

Mitgliedern der Eurozone steht das Instrument einer Anpassung der Wechselkurse nicht mehr zur Verfügung, um mit den divergierenden Lohn- und Preisentwick-

8 Paul De Grauwe, »The governance of a fragile Eurozone«. CEPS Working Document (346) May 2011. www.ceps.eu/book/governance-fragile-eurozone

lungen in einzelnen Staaten umzugehen. Ihnen blieb deshalb nur die Wahl von Strukturanpassungen im eigenen Land, die politisch und sozial sehr viel größere Schwierigkeiten mit sich bringen. Diese Schwierigkeiten nährten Zweifel daran, ob sich die gemeinsame Währung aufrechterhalten ließe, und diese Zweifel setzten wiederum große Kapitalbewegungen in Gang. Das Kapital floh aus den angeschlagenen Staaten in der Peripherie in die finanziell stärkeren Länder im Zentrum. Verglichen mit den Jahren vor der Krise hatten sich die Kapitalströme also umgekehrt. Das ganze Währungssystem geriet dadurch unter Druck, und es gab sehr wenige politische Mittel, um es zu schützen.

Und dann geschah eine Reihe von Dingen, die zuvor als undenkbar gegolten hatten. Europäische Institutionen und nationale Regierungen waren in den vergangenen vier Jahren gezwungen, Entscheidungen zu treffen und Programme zu beschließen, die vor der Krise unvorstellbar gewesen wären. Nur so ließ sich ein wirtschaftlicher Zusammenbruch vermeiden. Die Liste dieser Entscheidungen ist lang. Dazu gehören nationale »bail outs« für einzelne Staaten, bei denen kaum jemand wagt, sie beim Namen zu nennen, weil der Vertrag von Maastricht sie eigentlich verbietet. Auch bei der Restrukturierung der griechischen Staatsschulden wurde ein Tabu gebrochen, weil die fiskalische Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten bisher als sakrosankt galt. Ebenso zählen die einschneidenden Anpassungsprogramme, die den Schuldnerländern auferlegt wurden, zu dieser Liste. Sie strapazieren die nationalen politischen Systeme, Volkswirtschaften und Gesellschaften bis an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. Ein weiterer Tabubruch liegt darin, dass der IWF mit Zahlungen direkt in die Krise der Eurozone eingriff und großen Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung der Anpassungsprogramme hatte. Hinzu kommen neue Formen koordinierter Haushalts- und Wirtschaftspolitik, die über alle bisherigen Erfahrungen mit geteilter Souveränität weit hinausgehen.

Noch mehr Undenkbares geschah. Die EZB pumpte große Mengen Liquidität in das Währungssystem. Ihr Präsident Mario Draghi erklärte, er werde ‚alles Erdenkliche' tun, um den Euro zu retten. Damit versprach (oder drohte) er, als »lender of last resort« Staatsanleihen in Sekundärmärkten aufzukaufen, sofern die betroffenen Regierungen sich einem Anpassungsprogramm unterzogen. Außerdem trat ein neuer Krisenmechanismus (Europäischer Stabilitätsmechanismus) in Kraft. Ein solcher Mechanismus war zunächst nicht vorgesehen gewesen, weil man fürchtete, dadurch Anreize für »moral hazard« zu schaffen. Als nächster wesentlicher Schritt steht die Schaffung einer Bankenunion auf dem Programm.

Die Liste der Tabubrüche, durch die der Zusammenbruch des Euro und unkontrollierte Insolvenzen von Staaten und großen Finanzinstituten abgewendet wurden, ist lang und beeindruckend. Doch für diese Rettungsmaßnahmen wurde ein hoher Preis gezahlt. Viele Probleme bleiben ungelöst, und die Krise ist noch nicht ausgestanden. Zusammenfassend kann man sagen, dass der starke Überlebenstrieb der Europäer wieder einmal alle Euroskeptiker innerhalb und außerhalb Europas überrascht hat. Doch die Europäer haben diesen steinigen Pfad ohne Zukunftsvision eingeschlagen und stolpern ihn entlang.[9]

9 Siehe auch Jean Pisani-Ferry, Utopia Entangled: The Euro Crisis and Its Aftermath. Oxford University Press, im Druck.

Für diesen Mangel an strategischem Denken gibt es keine einfache, eindimensionale Erklärung. Die führenden Politiker in Europa müssen sich gegen eine Reihe machtvoller Zwänge behaupten. Die wirtschaftliche Divergenz nimmt zu, und der Nationalismus ist in vielen Ländern auf dem Vormarsch. Beides erschwert die Suche nach gemeinsamen Lösungen extrem, zumal die europäischen Institutionen schwach sind. Auch unter diesen Institutionen gab es einen Vertrauensverlust, der mit den Fehlern in der griechischen Defizitstatistik begann. Außerdem mangelt es an einer gemeinsamen Sprache, um sich über die Ursachen der Krise zu verständigen. Vor allem aber sind es die hohen Kosten für einen Ausweg aus der Krise, die die Politik lähmen.

Wer zahlt die Rechnung? Wer trägt die Kosten für die Insolvenz irischer Banken: Aktionäre, Gläubiger im In- oder Ausland, irische oder europäische Steuerzahler oder diejenigen, die ihre Arbeitsplätze verlieren und emigrieren müssen? Wer zahlt für den insolventen griechischen Staat: Gläubiger oder Steuerzahler im In- oder Ausland, Arme oder Reiche? Es stehen große Summen auf dem Spiel, zumal die Liste der bedrängten Länder und Banken immer länger geworden ist. Möglicherweise war es unvermeidlich, dass im Verlauf der Krise ökonomische und moralische Erwägungen miteinander vermengt wurden. Es waren die Gläubiger, die die moralischen Standards setzten. Doch trifft wirklich nur die Schuldner Schuld, wenn eine Spekulationsblase platzt?

Mehr Geld als je zuvor, ein Vielfaches des jährlichen EU-Haushalts, wurde aufgebracht, um Ländern zu helfen, die den Zugang zu den Märkten verloren hatten. Dazu gehören Griechenland, Irland, Portugal, Zypern und auch Spanien, das seinen Banken neues Kapital zuführen musste. Insgesamt belaufen sich die offiziellen Hilfszahlungen für diese Länder auf mehr als eine halbe Billion Euro. Fast die Hälfte dieser Summe kommt Griechenland zugute. So haben öffentliche Kredite die privaten Kredite abgelöst, als letztere nicht mehr verfügbar waren. Die Gesamtsumme der öffentlichen Finanzhilfen stellt aber nur einen Bruchteil der staatlichen Mittel dar, die die Mitgliedsstaaten der EU im Anfangsstadium der Krise den bedrohten Banken zur Verfügung stellten: Viereinhalb Billionen Euro – das entspricht 37 Prozent des BIP der gesamten EU - wurden hierfür zwischen Oktober 2008 und Oktober 2011 ausgegeben.[10]

Die kollektive Bedrängnis erreichte ihren Höhepunkt, als die Krise auch Italien erreichte: Wegen seiner Größe und mehr noch wegen der Höhe seiner Staatsschulden konnte man Italien weder der Insolvenz überlassen noch retten. In dieser Situation entschied sich die EZB einzugreifen, um die Märkte zu beruhigen. Durch das Euro-System, bestehend aus der EZB und den nationalen Zentralbanken der Euro-Länder, wurden nun Summen recycelt, die noch höher waren als die Finanzhilfen für vom Bankrott bedrohte Staatskassen. Wiederum mussten öffentliche Mittel privates Kapital ersetzen, das der Interbankenhandel nicht mehr bereitstellte.

Die Empfängerländer sind dazu verpflichtet worden, ihre Haushalte zu konsolidieren, das Lohnniveau zu senken und unter strenger Aufsicht der jeweiligen »Troika« aus Vertretern der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF Struk-

10 Pressemitteilung der Europäischen Kommission. 6. Juni 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm

turreformen durchzuführen. Aufgabe der »Troika« ist es, in den betroffenen Staaten die Umsetzung des jeweiligen nationalen »Memorandum of Understanding« zu überwachen. Im Wesentlichen vertreten die an der Troika beteiligten Institutionen die Interessen der Gläubiger. Außerdem wurde ein neues Paket stringenter europäischer Regeln und Sanktionen eingeführt, das gleichermaßen Anwendung findet auf die »Rechtschaffenden« wie auf die »Sünder« unter den Euro-Staaten. Banken, die in guten Zeiten große Summen verliehen und damit die Blase genährt hatten, entledigten sich dieser Kredite nun so gut und schnell sie konnten und nutzten dabei den Rettungsschirm, den die Eurozone mit Unterstützung des IWF aufgespannt hatte.[11]

Längst ist klar, wer bisher die Rechnung beglichen hat. Private Gläubiger und vor allem die Banken wurden mit Finanzmitteln und Garantien geschützt, die die europäischen Steuerzahler, die europäischen Institutionen und der IWF bereitstellten. Die einzige Ausnahme bildete die teilweise Restrukturierung der griechischen Staatsschulden. Die Schuldnerländer nahmen hohe Kredite auf und waren zu sehr schmerzhaften Anpassungen im Inneren gezwungen, die vor allem zu Lasten der schwächeren Mitglieder ihrer jeweiligen Gesellschaften gingen. Die angehäuften Schulden werden auf den jüngeren Generationen lasten. Die Steuerzahler in den Gläubigerländern haften derweil für erhebliche Risiken.

Zeit gewinnen zu einem hohen Preis

Alle, die nicht daran glauben, dass unsere Volkswirtschaften extra-terrestrischen Ursprungs sind, konnten voraussehen, dass die erforderlichen Anpassungen im Gefolge von Spekulationsblasen und zur Bewältigung der Krise schmerzhaft und langwierig sein würden. Je nach Ausgangslage trifft diese Beobachtung auf einige Staaten mehr, auf andere weniger zu. Tatsächlich erweist sich der Anpassungsprozess jedoch als noch schmerzhafter und langwieriger als erwartet - und dies gilt für Europa als Ganzes.

Sämtliche politischen Maßnahmen zur Überwindung der Krise wurden zu spät ergriffen und waren nicht weitreichend genug - und ihre Umsetzung verzögerte sich und ließ viel zu wünschen übrig. Erst allmählich ergab sich aus den Maßnahmen, die nacheinander zur Rettung verschiedener Ländern ergriffen wurden, eine Art Strategie – »Durchwursteln« ist der Ausdruck, mit dem das europäische (Miss)Management der Krise am häufigsten umschrieben wird. Zugegebenermaßen lassen sich Strategien leichter auf dem Papier entwerfen als umsetzen, und unter den gegenwärtigen postmodernen politischen Rahmenbedingungen in Europa gilt dies besonders. Wie wir wissen, sind Entscheidungsprozesse in Europa per definitionem extrem langsam und mühsam, während die Finanzmärkte sich schnell bewegen, dabei aber einem Herdentrieb folgen, der nicht immer zu weisen Entscheidungen führt.

11 Barry Eichengreen, »European monetary integration with benefit of hindsight«. Journal of Common Market Studies (50) 2012.

»Austerität« und »Reform« wurden zu politischen Leitbegriffen im krisengeschüttelten Europa, wobei die Gläubigerstaaten den Ton angaben. Eine Konsolidierung des Staatshaushalts war und ist zweifellos in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern erforderlich. Das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung, rasch steigende Kosten für das Gesundheitswesen, nicht mehr finanzierbare Rentensysteme und der starke Anstieg der Staatsverschuldung nach der Rettung der Banken engen die Handlungsspielräume der meisten Regierungen mittel- und langfristig ein (siehe Abbildung 5). Die älteren Generationen haben den Jungen eine gewaltige offene Rechnung hinterlassen: Was wir erleben, ist ein Zerrbild des Generationenvertrags.

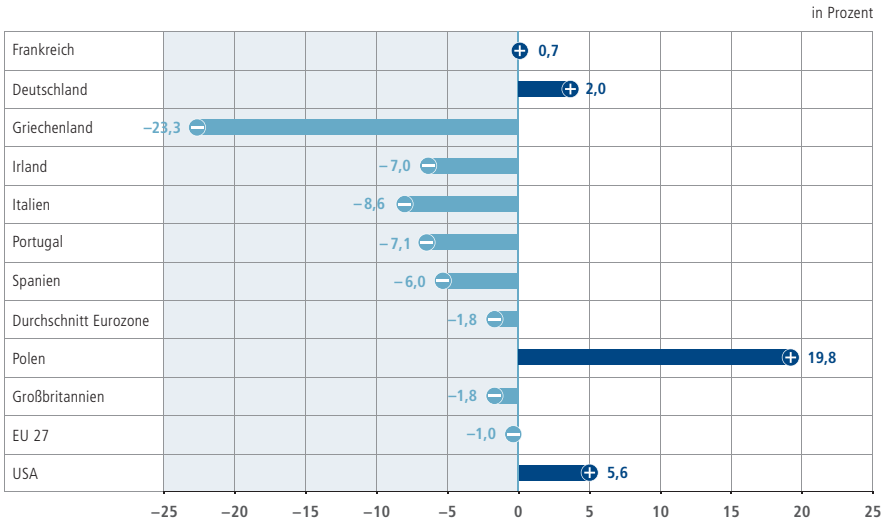
Doch wenn viele Länder sich in Zeiten allgemeiner Panik starke Haushaltsbeschränkungen auferlegen, während der private Sektor ebenfalls versucht, seine Schuldenlast zu reduzieren, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Teufelskreis von Austerität und Rezession die Folge. Der Versuch, die öffentliche (und private) Verschuldung auf einen bestimmten Prozentsatz des BIP zu reduzieren, entzieht sich dann, zumindest teilweise, selbst die Grundlage.

Genau dies ist in den Schuldnerländern geschehen. Ihr wirtschaftlicher Zusammenbruch begann mit fiskalischer Kontraktion und sehr restriktiven monetären Bedingungen, zu denen die Zersplitterung der europäischen Finanzmärkte und die Kapitalflucht aus der Peripherie geführt hatten. Die Rezession in diesen Ländern war lang und tiefgreifend, und ihre negativen Auswirkungen waren auch im Rest Europas spürbar. Zu spät erkannte der IWF im Jahr 2013, dass das geforderte Tempo der Haushaltskonsolidierung zu hoch war. Die sog. Multiplikatoreffekte der Fiskalpolitik erwiesen sich als unerwartet hoch. Alle makroökonomischen Voraussagen öffentlicher Institutionen stellten sich im Nachhinein als falsch heraus. Insbesondere, was das Griechenlandprogramm betraf, lagen sie weit daneben.[12]

Griechenland verlor von 2007 bis 2013 mehr als 23 Prozent seines BIP. Die entsprechenden Zahlen für Italien, Irland, Portugal und Spanien liegen zwischen 6 und 9 Prozent (siehe Abbildung 6). Der Rückgang der Lebensstandards war in all diesen Ländern noch gravierender. Die Arbeitslosenrate erreichte in Griechenland und Spanien 27 Prozent und in Portugal mehr als 17 Prozent (siehe Abbildung 7). Gleichzeitig nahm die Emigration zu. Im gleichen Zeitraum sank das reale BIP in der gesamten Eurozone um 2 Prozent und die Arbeitslosenrate stieg um 4,5 Prozentpunkte auf über 12 Prozent an.

12 IMF, World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth. Washington DC, October 2012. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02 Andere Institutionen gaben Fehlentwicklungen zu, wollten aber in den »fiskalischen Multiplikatoren« nicht die wichtigste Ursache dafür sehen. Siehe OECD, OECD Forecasts During and After the Financial Crisis: A Post Mortem. Policy Note 23. Februar 2014. www.oecd.org/eco/outlook/OECD-Forecast-post-mortem-policy-note.pdf Siehe auch Guntram B. Wolff et al, The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures. Directorate General for Internal Policies - Economic Governance Support Unit, Europäisches Parlament, Februar 2014. www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/815-the-troika-and-financial-assistance-in-the-euro-area-successes-and-failures/

Abbildung 6: Die Auswirkung der langen Rezession: Reales BIP 2007–2013*



Quelle: AMECO

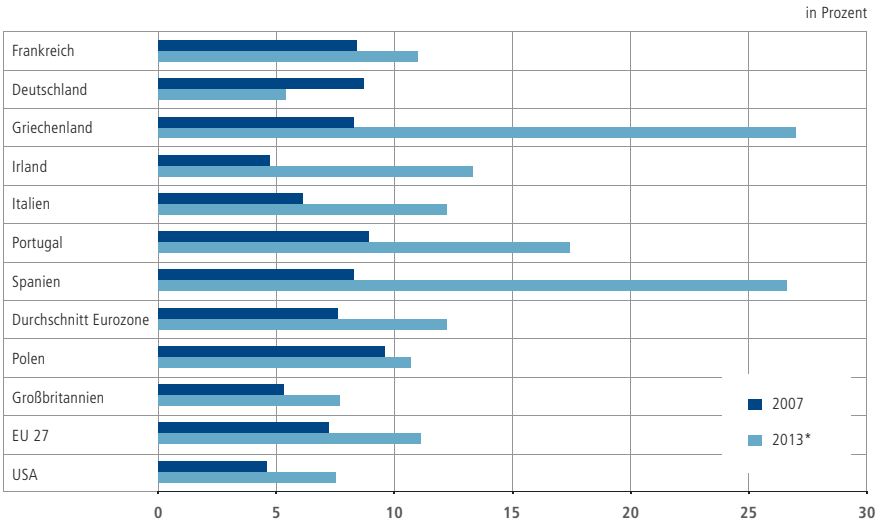
*Vorläufige Daten für 2013

Deutschland stellt eine Ausnahme dar, weil hier im gleichen Zeitraum das reale BIP um 4 Prozent wuchs und die Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 auf unter 5,5 Prozent sank. Frankreich nimmt eine mittlere Position zwischen dem vergleichsweise erfolgreichen Norden und dem im Niedergang begriffenen Süden ein: Das reale BIP in Frankreich blieb von 2007 bis 2013 gleich, während die Arbeitslosigkeit zunahm. Darüber, ob der wirtschaftliche Abschwung in vielen Länder durch eine andere Politik hätte gemildert werden können, lässt sich natürlich nur spekulieren.

Dass man vor allem auf rigide Sparpolitik setzte, wurde immer wieder mit dem gleichen Erklärungsmuster begründet: Die Krise sei eine Folge verschwenderischer Staatsausgaben.[13] Dies traf für Griechenland zu, wo die Krise in Europa begonnen hatte, jedoch sicher nicht für Irland, Spanien und andere europäische Länder. Tatsächlich erreichte die öffentliche Verschuldung in der gesamten Eurozone 2007 einen geringeren Prozentsatz vom BIP als 1999. Für Irland und Spanien gilt dies in besonderem Maße (siehe Abbildung 5).

13 Mark Blyth, Austerity: the History of a Dangerous Idea. Oxford University Press 2013.

Abbildung 7: Die Auswirkung der langen Rezession: Arbeitslosenraten 2007–2013



Quelle: AMECO

*Vorläufige Daten für 2013

Die offizielle Lesart des Geschehenen hatte sich lange Zeit schlichtweg geweigert, den Umstand anzuerkennen, dass Europa zuallererst mit einer Bankenkrise fertig werden muss. Die Vereinigten Staaten und Europa reagierten auf das Platzen der Blase mit völlig unterschiedlichen Strategien. Die Amerikaner lösten das Problem der Bankschulden und der Restrukturierung vergleichsweise schnell, schoben aber die fiskalische Anpassung auf; die Europäer setzten ihre Prioritäten genau andersherum. Dass man sich relativ spät um das Bankenproblem kümmerte, hatte umso gravierendere Folgen, da die Banken in Europa eine sehr viel wichtigere Rolle spielen. Betrachtet man die gesamtwirtschaftliche Leistung auf beiden Seiten des Atlantik und setzt dabei voraus, dass alle anderen Bedingungen gleich sind (was zugegebenermaßen kaum je der Fall ist), so gehen die Vereinigten Staaten aus diesem Vergleich mit Abstand als Sieger hervor (siehe Abbildungen 6 und 7).

Seit dem Sommer 2012 wurde eine rasche Konsolidierung der Staatshaushalte weniger nachdrücklich angestrebt. Die düstere wirtschaftliche Lage veränderte nach und nach die Prioritäten. Dennoch müssen innerhalb Europas weiterhin die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten die Last der Anpassungen schultern, während die Länder mit Überschüssen das Kreditrisiko tragen, indem sie entweder direkt Finanzhilfe zur Verfügung stellen oder Kreditbürgschaften übernehmen. Die Verteilung von Anpassungslasten zwischen Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten und Überschuss-Ländern innerhalb eines Systems mit festen Wechselkursen war schon immer eine umstrittene Frage, deren Bedeutung Keynes als erster erkannte. Ohne verbindliche Regeln setzen sich die Staaten mit größerem Beharrungsvermögen durch, d.h. die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen. Obwohl vor allem die Franzosen in den verschiedenen Stadien der europäischen Währungsintegration wiederholt für ein gewisses Maß an Symmetrie zwischen den beiden Seiten eingetreten sind, liegt die Last der Anpassung immer noch fast ausschließlich auf den Defizitländern. Die Folge ist Deflation, auch wenn viele Wirtschaftswissenschaftler es für altmodisch halten, diesen Zusammenhang herzustellen.

»Macht es wie die Deutschen«: Diese Botschaft vermitteln unterschwellig die meisten Politikempfehlungen, die anderen europäischen Ländern erteilt werden. Sie entbehrt nicht einer gewissen Logik, denn Deutschland bot in jüngster Zeit ein Musterbeispiel für gesunde öffentliche Finanzen, moderate Lohnentwicklung und zumindest Elemente einer Strukturreform. Nun erntet es die Früchte. Dennoch hat die Argumentation, alle sollten es den Deutschen nachmachen, einen großen Haken. Man kann in diesem Fall, wie so oft, nicht vom Teil auf das Ganze schließen.

Deutschland hat von einem exportgestützten Wachstum profitiert. Dank ihrer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit in den ersten zehn Jahren nach Einführung des Euro konnte die deutsche Wirtschaft so exportorientiert bleiben, wie sie es seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs fast durchgehend war. Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht alle Länder dem deutschen Beispiel folgen und Leistungsbilanzüberschüsse erzielen können, weil zumindest einige die entsprechenden Defizite aufweisen müssen. Ist es politisch realistisch anzunehmen, dass die Eurozone als Ganze langfristig auf große Leistungsbilanzüberschüsse vertrauen kann? Wäre dies auch nach einer Aufwertung des Euro noch möglich? Es ist unwahrscheinlich, dass die übrigen Staaten weltweit, u.a. die Vereinigten Staaten und besonders China, die entsprechenden Defizite in Kauf nehmen würden.

Niemand kann ernsthaft bezweifeln, dass in einem sich rapide verändernden wirtschaftlichen Umfeld eine ganze Reihe unterschiedlicher Reformen notwendig ist. Viele europäische Staaten ignorieren diesen Reformbedarf schon zu lange. Doch welche Reformen sind eigentlich gemeint, und unter welchen Bedingungen sollen sie durchgeführt werden? Einige Staaten haben Reformen nötig, damit Partikularinteressen nicht länger ihre Politik bestimmen und ihre Institution wieder im Dienst der Allgemeinheit handeln. Ein solcher Prozess braucht Zeit und kann nicht einfach von außen erzwungen werden. Die nationalen Eliten müssen ihn zu ihrem Anliegen machen, doch gegenwärtig sind sie oft Teil des Problems und nicht der Lösung. Die Frustration, die viele Gläubiger an den Tag legen, mag verständlich sein. Hilfreich ist sie nicht. Es gibt keine einfache Lösung. Eine bessere Mischung von Anreizen und Sanktionen seitens der EU und ein besseres makroökonomisches Umfeld wären allerdings von Vorteil. Eine heikle Frage stellt sich dabei immer wieder: Wie viel Platz gibt es in der Europäischen Währungsunion noch für Nachzügler?

Es ist wahr, dass eine Krise der Anfang von Veränderung sein kann, doch bleibt es extrem schwierig, in einer schrumpfenden Wirtschaft Strukturreformen durchzuführen. Die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und die Öffnung »geschlossener« Berufe, Arbeitsmarktreformen und eine effizientere Gestaltung der Sozialsysteme gehören zu den am häufigsten geforderten Anpassungen. Auch in Zeiten großer Prosperität stießen sie mit Sicherheit auf erheblichen Widerstand. In Zeiten der Unsicherheit und schwindender Verteilungsspielräume wird der Widerstand entsprechend größer sein.

Es ist kein Zufall, dass die deutschen Arbeitsmarktreformen vor fünfzehn Jahren unter Bundeskanzler Schröder in Angriff genommen wurden - als Deutschland hohe Haushaltsdefizite hatte, während weiterhin großzügig bemessene Fördermittel in die neuen Bundesländer flossen. Während der Krise wurden Arbeitsmarktreformen besonders nachdrücklich gefordert. In einem System, das keine Abwertung der Währung mehr zulässt, sollen die Arbeitsmärkte Erschütterungen

abfedern. Doch wenn die Arbeitslosigkeit gerade rapide zunimmt und Sozialleistungen beschnitten werden, verschlechtern solche Reformen die Situation höchstwahrscheinlich zunächst einmal, bevor sie sie dann möglicherweise verbessern. Den Wählern ist das kaum zu vermitteln.

Arbeitslosen den Zugang zu Beschäftigung zu erleichtern ist wünschenswert. Doch wenn entsprechende Bemühungen vor allem zur Schaffung gering bezahlter und prekärer Beschäftigungsverhältnisse führen und sich die Einkommensschere dadurch noch weiter öffnet, so ist das ein hoher (und für manche inakzeptabler) Preis. Kann es einen Kompromiss zwischen Arbeitslosigkeit und Ungleichheit geben? Die Verfechter von Reformen sehen die Möglichkeiten für solche Kompromisse meist nicht oder interessieren sich nicht für sie. Die Erfahrungen in Deutschland deuten darauf hin, dass Arbeitsmarktreformen und ein niedriges Mindesteinkommen tatsächlich zu der erhofften Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsquote geführt haben. Sie hatten aber auch zur Folge, dass die Einkommensungleichheit zunahm – wenn auch von einem niedrigen Anfangsniveau aus. In anderen Ländern, z. B. in Großbritannien, sind die sozialen Folgen deregulierter Arbeitsmärkte ausgeprägter als in Deutschland, und in Ländern mit schwachem Wohlfahrtssystem werden sie noch gravierender sein.

Im weiteren Verlauf des Anpassungsprozesses blieben viele europäische Banken unterkapitalisiert, die Zahl der faulen Kredite wuchs und die Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte bestand fort, weil die tödliche Umklammerung von Banken und Staaten nicht gelöst wurde. Fortschritte bei der Lösung des Bankenproblems deuten sich an, seit die EZB im Sommer 2012 beschlossen hat, sich aktiver an Lösungen zu beteiligen, und die führenden europäischen Politiker ihre Pläne für eine Bankenunion verkündet haben. Zum ersten Mal zeichnete sich eine umfassende europäische Strategie ab, mit deren Hilfe die Folgen der Krise bewältigt werden sollten. Diese Entwicklung kam jedoch auf halbem Weg zum Stillstand, denn sobald die Finanzmärkte der Politik eine Atempause gönnten, machte sich wieder Selbstzufriedenheit breit.

Die Märkte haben das Versprechen (oder die Drohung) Mario Draghis, »alles Erdenkliche« für die Rettung des Euro zu tun, bislang noch nicht ernsthaft auf die Probe gestellt, doch dieses Versprechen hat geholfen, Zeit zu gewinnen und wieder relative Ruhe herzustellen. Genau danach hatten die Europäer seit Beginn der Krise gestrebt. Die Verhandlungen über eine Bankenunion sind inzwischen in Schwung gekommen. Die verschiedenen Akteure versuchen, sich auf eine gemeinsame Bankenaufsicht, ein Verfahren zur Sanierung oder Abwicklung von Kreditinstituten und eine Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme zu einigen. Die Angelegenheit ist komplex: Eine Europäische Bankenunion wäre die wichtigste Weiterentwicklung des Projekts Europa seit der Einführung des Euro.[14]

Die langen und schwierigen Verhandlungen über die Bankenunion drehten sich bisher um zwei naheliegende Fragen: Wer entscheidet und wer zahlt? Viele weitere Fragen schließen sich an: Wie wird die Arbeitsteilung zwischen europäischen und

14 Nicolas Véron, »Tectonic shifts«. Finance and Development, March 2014. http://veron.typepad.com/main/2014/03/tectonic-shifts-a-status-report-on-european-banking-union-in-finance-development.html.

nationalen Aufsichtsbehörden aussehen? Wer wird das Recht haben, eine Bank, die als insolvent gilt, zu schließen oder umzustrukturieren, unter welchen Bedingungen wird das zulässig sein und wer wird die anfallenden Kosten tragen?

Von den ersten Rettungsmaßnahmen für Irland und andere Staaten bis zum jüngsten »bail-in« auf Zypern haben die Europäer einen weiten Weg zurückgelegt. Das Vorgehen auf Zypern, bei dem erstmals private Einlagen zur Bankensanierung herangezogen wurden, scheint zum Präzedenzfall zu werden. Dass die europäischen Steuerzahler nicht für die Fehler von Banker zahlen sollten, ist ein gutes Prinzip, um »moral hazard« zu vermeiden. Wie selektiv es angewandt wurde, wird allerdings deutlich, wenn man Irland und Zypern vergleicht. In Zukunft sollen die Anteilseigner der Banken, die Gläubiger und sogar die Inhaber von Bankguthaben in einer Haftungskaskade das Gros des Schadens tragen, wenn erneut etwas schief gehen sollte. Außerdem wird es einen europäischen Fond für den Risikoausgleich geben.

Doch all dies ist Zukunftsmusik, und die Umsetzung wird eine lange Übergangsphase in Anspruch nehmen. In dieser Übergangszeit werden schwache Banken und schwache Staaten einander weiter in einer tödlichen Umklammerung halten. Das Erbe der Vergangenheit wird die Zukunft belasten. Aus Sicht potentieller Gläubiger mag dieses langsame Vorgehen gerechtfertigt sein. Warum sollten die finanzstarken Länder im Zentrum bereit sein, für schwache Banken (und Staaten) an der Peripherie zu zeichnen? Sie könnten sich dafür entscheiden, wenn sie überzeugt wären, dass Risikostreuung die einzige glaubwürdige Alternative zu Forderungsverzichten ist. Noch aber hat sich diese Überzeugung nicht durchgesetzt. Das könnte bedeuten, dass die Volkswirtschaften an der Peripherie lange Zeit unter der Last ihrer Schulden leiden müssen und in ihrer Entwicklung von unterkapitalisierten Banken behindert werden. Dies wiederum wird kaum zu mehr Harmonie innerhalb der Eurozone führen.

Diejenigen, die lieber auf die Sonnenseite schauen, sehen in Irland ein Modell für die Bewältigung der Krise. Irland hat sein Anpassungsprogramm inzwischen hinter sich gebracht, und die »Troika« hat Dublin hoffentlich für immer verlassen. Anfang 2014 kehrte Irland erfolgreich an die internationalen Kapitalmärkte zurück und konnte sich zum gleichen Zinssatz wie vor der Krise mit Kapital eindecken; Portugal wird folgen. Da Kapital auf den Finanzmärkten wieder im Überfluss vorhanden ist, beginnt es, an die Peripherie Europas zurückzukehren, und die Zinsen für Staatsanleihen sinken. Ist dies der Anfang vom Ende der Krise und all der wirtschaftlichen Härten, die sie mit brachte?

Jedenfalls ist das der Plan – und die Hoffnung. Ein reformiertes und finanziell stabileres Europa wird wieder gesunde Wachstumsraten erzielen. Die Märkte werden Reformen und Fiskalkonsolidierung belohnen, Investitionen werden folgen. Optimisten sehen bereits erste Anzeichen einer solchen Entwicklung, und die jüngste Euphorie auf den Märkten scheint ihnen Recht zu geben.

Doch kann diese Erholung von Dauer sein? Immer noch sitzt den europäischen Staaten, Banken, Unternehmen und Privatleuten eine riesige Schuldenlast im Nacken (siehe Abbildungen 4 und 5). Die private Verschuldung ist weiter sehr hoch, besonders in Irland, doch auch in den Staaten auf der iberischen Halbinsel und andernorts. Die Staatsschulden sind durch die Rettungsmaßnahmen für die Banken und die sinkenden Einkommen in die Höhe geschossen. Für die Eurozone als Ganze lag die öffentliche Verschuldung 2013 bei mehr als 100 Prozent des BIP, für Griechenland bei 180 Prozent, für Italien bei mehr als 130 Prozent und für Portugal und Irland bei mehr als 120 Prozent. Nach vier Jahren Austerität und Rezession zeugen diese Zahlen nicht von großen Erfolgen.[15]

Frühere Erfahrungen zeigen, dass Schuldenberge, die sich nach längeren Zeiten einer künstlichen Hausse aufgetürmt haben, durch eine Kombination aus Wachstum, Inflation und Forderungsverzichten abgetragen werden können – im modernen Jargon nennt man dies Finanzrepression.[16] Europa wählt stattdessen einen höchst riskanten Weg. Es hat nicht nur die Gefahr von Deflation, sondern bis vor kurzem auch negatives Wachstum in Kauf genommen. Für die absehbare Zukunft zeichnet sich allenfalls ein bescheidenes, anfälliges und unausgewogenes Wachstum ab. Viele Arbeitslose werden daher nicht so bald wieder einen Job finden, der politische Extremismus gewinnt an Einfluss, die Staatsverschuldung ist deutlich höher als zu Beginn der Krise, und auch die private Verschuldung bleibt hoch.

Vielleicht ist das unter den gegebenen Umständen das Beste, was wir tun können: noch etwas Zeit erkaufen, unsere Mitbürger langsam auf die bittere Wahrheit vorbereiten, Voraussetzungen für starkes Wachstum schaffen (und beten, dass es eintritt) - damit wie bei Flut alle Boote wieder Wasser unter den Kiel bekommen. Auch dies ist eine Art Strategie. Inzwischen könnten aber die Finanzmärkte längst eine neue Blase hervorbringen.

Erfolgreich, aber zögerlich in der Führung

Das Wort »Krise« trifft auf die Erfahrungen der meisten Deutschen in den vergangen Jahren nicht zu. Schließlich ist die Arbeitslosigkeit so niedrig wie lange nicht mehr, das Wachstum ist zwar schwach, aber meist positiv, die Inflation ist gering, die öffentlichen Finanzen sind unter Kontrolle, und der Leistungsbilanzüberschuss ist so groß wie eh und je. Aus Sicht der meisten Deutschen ist die Wirtschaftskrise ein Ungemach, das anderen zustößt. Allerdings ist es unangenehm nah, prägt die Schlagzeilen und zwingt sie, große Kreditrisiken auf sich zu nehmen, um ihre Partner zu retten, auch wenn einige von ihnen (so denken die Deutschen) es nicht wirklich verdienen, gerettet zu werden. Außerdem befürchten die Deutschen, sie könnten im Wettbewerb mit aufstrebenden, weltweit konkurrenzfähigen Wirtschaftsmächten unterliegen: Wettbewerbsfähigkeit gilt in Berlin als starkes Argument. Ähnliche Reaktionen lassen sich in anderen

15 Siehe auch Zorst Darvas et al, »The long haul: managing exit from financial assistance«. Bruegel, February 2014.

16 Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff, This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press 2009.

Gläubigerländern, z. B. in Österreich und Finnland, beobachten. Die Situation der Niederlande stellt sich komplexer dar, seit die Rezession die Landesgrenzen erreicht hat.

Die Franzosen hatten sich für die Währungsunion eingesetzt, um zu verhindern, dass ein starkes wiedervereinigtes Deutschland in Europa dominiert. Nun stehen sie vor der Tatsache, dass Deutschland in der Eurozone eine Führungsrolle oder sogar Hegemonie erlangt hat. Hätten Präsident Mitterand und seine Berater sich ausführlicher mit der Geschichte der europäischen Währungsintegration beschäftigt, so wären sie vielleicht schon vor der Einführung des Euro zu anderen Schlüssen gekommen. Schließlich wurden sowohl die sog. »Schlange im Tunnel« in den 70ern als auch ihr Nachfolger, das Europäische Währungssystem (EWS), nach einiger Zeit von Deutschland dominiert. Zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erlangte Deutschland damals wieder eine führende Rolle – und zwar genau im Bereich der Währungspolitik.[17]

Bei diesen früheren Versuchen einer europäischen Währungsintegration war die deutsche Führungsrolle nicht Ergebnis von Machtkalkül oder machiavellischen Intrigen. Deutschland verfügte als Volkswirtschaft einfach über eine Größe, Wettbewerbsfähigkeit und Preisstabilität, welche die Märkte honorieren. Den anderen Staaten, die am Europäischen Wechselkursverbund und am EWS teilnahmen, blieb nur die Wahl, sich an die deutsche Währungspolitik anzupassen oder auf sich gestellt zu bleiben. Ländern mit kleinen und vergleichsweise offenen Volkswirtschaften wie den Beneluxstaaten, die stark von der deutschen Wirtschaft abhängig waren, blieb kaum etwas anderes übrig als sich anzupassen. Frankreich stand vor einem besonderen Dilemma. Ökonomisch war es für Frankreich sehr schwierig, dem deutschen Beispiel zu folgen und sich an die Prioritäten deutscher Geldpolitik anzupassen. Politisch aber hätte es einen hohen Preis gekostet, ein Projekt aufzugeben, für das Frankreich hart gekämpft hatte.

Bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion ging man von unausgesprochenen Annahmen aus. Eine war, dass andere europäische Länder wie Deutschland werden würden; eine andere vielleicht, dass Deutschland den anderen europäischen Staaten auf halbem Weg durch eine Änderung seiner eigenen Prioritäten entgegen kommen würde. Keine der beiden Annahmen hat sich bewahrheitet. Der institutionelle Mechanismus, der als Teil der Maastricht-Konstruktion das notwendige Maß an wirtschaftlicher Konvergenz für eine funktionierende Währungsunion gewährleisten sollte, hatte einfach nicht die erhoffte Wirkung. Die Deutschen wurden noch wettbewerbsfähiger (und intern noch ungleicher). Einige Länder folgten dem deutschen Beispiel und begriffen sich als Teil eines Wirtschaftsraum, in dem Deutschland der Dreh- und Angelpunkt ist, während andere in der irrigen Annahme, dass die Währungsunion einen einfachen Weg zu Wohlstand darstellte, einen schuldenfinanzierten Boom genossen. Diesen Staaten liehen u.a. deutsche Banken Geld, mit dem wiederum deutsche Güter gekauft wurden. Ein gutes Geschäft für alle Beteiligten, so schien es - bis die Krise ausbrach.

17 Loukas Tsoukalis, The Politics and Economics of European Monetary. Allen & Unwin 1977.

Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte deutet darauf hin, dass Deutschland innerhalb eines europäischen Systems fester Wechselkurse über einen großen strukturellen Vorteil verfügt. Zur Größe und Leistungsfähigkeit seiner Wirtschaft kommen eine Wirtschaftspolitik, die seit Jahrzehnten auf Stabilität ausgerichtet ist, ein schon ebenso lang vom Export angetriebenes Wachstum sowie eine Tradition der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen und ein weitgehend konsensorientierter Politikstil. All dies hat Deutschlands Führungsposition gefestigt. In einer Europäischen Währungsunion, die im Wesentlichen wie eine moderne Form des Goldstandards funktioniert und in der Deutschland eine zentrale Rolle spielt, sind die Schwierigkeiten vieler Mitgliedsstaaten kaum überraschend. Sie geraten in Bedrängnis, weil sie das Recht aufgegeben haben, ihre Währung abzuwerten und ihre Staatsschulden dadurch zu monetisieren.

Die Krise hat das Gleichgewicht der Kräfte innerhalb der Eurozone und in der gesamten EU verändert. Deutschland ist als »lender of last resort« unverzichtbar geworden, und Bundeskanzlerin Merkel gibt im gebeutelten Europa unangefochten den Ton an. Maßnahmen zur Bewältigung der Krise wurden zum großen Teil in Berlin ausgehandelt, nicht in Brüssel. Während der Krise hatte der Deutsche Bundestag zeitweise mehr Gewicht in europäischen Entscheidungsprozessen als das Europäische Parlament. Ganz Europa musste gespannt darauf warten, ob das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe die europäischen Institutionen und politischen Instrumente billigte, die entwickelt worden waren, um die Krise zu bewältigen. So kann und darf Europa nicht regiert werden.

Vor kurzem prüfte das Bundesverfassungsgericht die erklärte Absicht der EZB, falls nötig unbegrenzte Mengen an kurzfristigen Staatsanleihen auf Sekundärmärkten zu kaufen, um eine Fragmentierung des Finanzsystems der Eurozone zu verhindern. Das Gericht urteilte mehrheitlich, dass die EZB damit ihre rechtmäßigen Kompetenzen überschritte, beschloss aber dennoch, die Angelegenheit an den Europäischen Gerichtshof zu verweisen. Wer bei dieser Entscheidung gewonnen hat, bleibt unklar. Stattdessen kam ein weiteres Moment von Unsicherheit hinzu.

Deutschland ist es bisher weitgehend gelungen, die Kontrolle über Entscheidungen und über die Verwendung der von ihm (und anderen Gläubigerländern) bereitgestellten Finanzmittel zu behalten. Wer bezahlt, gibt den Ton an, so wollen es Sprichwörter in verschiedenen europäischen Sprachen. Die Botschaft ist klar: Die Gläubigerländer stellen Geld zur Verfügung, um ihre in Not geratenen Partner zu retten, und legen Spielregeln fest, damit sie ihr Geld zurückbekommen – zumindest hoffen sie das. Entscheidungen werden inzwischen immer häufiger zwischen Regierungen ausgehandelt, wobei zahlreiche Treffen des Europäischen Rats und der Eurogruppe bei den Teilnehmern einen bitteren Nachgeschmack hinterlassen haben. Es wird viel Zeit und Mühe kosten, ihn wieder loszuwerden. Die gemeinsamen europäischen Institutionen sind geschwächt worden. Eine Ausnahme stellt nur die EZB dar, die zur Unionsinstitution par excellence geworden ist und gleichzeitig als einzige über die Kompetenzen verfügt, angemessen und schnell auf die Krise zu reagieren.

Obwohl sie während der Krise an Einfluss gewannen, hat die Krise die schlimmsten Befürchtungen vieler Deutscher bestätigt. Dass ihr Land mit Staaten in einem gemeinsamen Währungsraum koexistierte, die den deutschen stabilitätsorientierten Ansatz in der Wirtschaftspolitik nicht teilten, war ihnen schon früher unheimlich gewesen. Nun fühlten sie sich betrogen und waren ärgerlich[18], weil sie gespart und Reformen durchgeführt hatten, um wettbewerbsfähig zu bleiben, und dann für die »faulen Südländer« zahlen sollten. Finanzhilfen für die neuen Bundesländer hatten die Wiedervereinigung in den Augen vieler Deutscher zu einer teuren Angelegenheit gemacht. Sie waren nicht gerade erpicht darauf, die gleiche Erfahrung in größerem Maßstab noch einmal zu machen, um anderen Ländern in Europa zu helfen.

Vielleicht hätte es die öffentliche Meinung in Deutschland verändert, wären die Deutschen häufiger daran erinnert worden, dass die Währungsunion ihnen große Wettbewerbsvorteile brachte und ihnen weiter hohe Gewinne aus exportgestütztem Wachstum ermöglichte. Hinzu kamen noch die Gewinne durch negative Realzinsen, als Deutschland in Krisenzeiten zum sicheren Anlagehafen wurde. Man hätte ihnen außerdem erklären müssen, dass sie indirekt ihre eigenen Banken retteten, indem sie Griechenland, Irland und anderen Staaten beistanden, doch wahrscheinlich hätte auch dies den Rettungsschirm in Deutschland nicht populärer gemacht.

Es überrascht nicht, das Deutschland auf die Krise der Eurozone ambivalent und zaudernd reagierte. Deutschland hat eine überalterte Gesellschaft von Sparern und Politiker, die gelernt haben, von Geschäft und Gesetz zu sprechen, statt große Strategien und politische Ideen zu entwickeln. Es hat ein dezentralisiertes politisches System mit einer Vielzahl innerer Kontrollmechanismen, eine eigene wirtschaftspolitische Schule, die von vielen deutschen Wirtschaftswissenschaftlern vertreten wird, und einen oft stark moralisierenden Ton in wirtschaftspolitischen Debatten.[19] Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass Deutschland nicht bereit ist, Kompromisse bei seinen politischen Prioritäten zu machen, und insbesondere an seinem Standpunkt zur Inflation festhält.

Wie in anderen Ländern führte die Krise auch in Deutschland zu manchmal sehr hässlichen Formen von Populismus und zur Suche nach Sündenböcken. Insgesamt jedoch scheint die politische Kultur in Deutschland viel weniger anfällig für organisierten Populismus und Europhobie zu sein als in den meisten europäischen Partnerländern. Zudem hat Deutschland kein Erstarken extremistischer Parteien erlebt – bloßer Widerstand gegen den Euro ist ja noch kein Ausdruck von Extremismus. Die Gründe dafür, dass Extremismus in Deutschland während der Krise nicht zum Problem wurde, liegen in der deutschen Geschichte, der Existenz starker und seit langem bewährter Institutionen, dem Konsensstreben der großen politischen Parteien, wenn es um die europäische Integration (und andere Fragen) geht, und der bemerkenswerten Fähigkeit von Kanzlerin Merkel, die Sorgen und Ängste der Deutschen zu beschwichtigen und dabei das Eurosystem und die Schuldnerländer am Leben zu erhalten - wenn auch nur gerade eben so. Außerdem ist natürlich wirtschaftlicher Erfolg der beste Garant für politische Stabilität.

18 Siehe u.a.: Hans-Werner Sinn, Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und unsere Kinder. Carl Hanser 2012.

19 Siehe auch Timothy Garton Ash, »The new German question«. New York Review of Books 15 August 2013.

Deutschland ist wirtschaftlich größer und stärker als seine Partner – und es ist erfolgreicher als die meisten von ihnen. Daher kann es anderen Ländern als Entwicklungsmodell dienen, soweit es überhaupt möglich ist, erfolgreiche Modelle zu exportieren. Eine Führungsrolle hat aber immer auch ihren Preis. Wie viel ist Deutschland bereit zu zahlen oder zu riskieren, um Europa aus der Krise zu führen? Dies bleibt eine wichtige offene Frage. Deutschland allein ist jedoch auf Dauer nicht groß genug, um als weißer Ritter die in Not geratene Jungfrau Europa zu retten. Deshalb hängt es stark vom Verhalten der europäischen Partner ab, wie viel Deutschland zu zahlen und zu riskieren bereit ist. Es muss ein quid pro quo geben – eine gemeinsame, d.h. kollektive Anstrengung.

Gespaltenes Europa

Die wachsende ökonomische Divergenz innerhalb der Union hat entscheidend zur jüngsten Krise beigetragen. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedsstaaten führte auch zu unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessen. Immer deutlicher war Europa in Gläubiger- und Schuldnerstaaten gespalten. Gegenseitige Vorwürfe nahmen zu, und politisches Vertrauen ging verloren. AAAs und PIGS[20]: Das waren in der Finanzwelt geläufige Abkürzungen für die beiden Lager, die von der Politik übernommen wurden. In der Geschichte der europäischen Integration ist diese Spaltung ohne Beispiel. Deutsche und Griechen verkörpern die beiden Extreme. Deutschland wird verzerrt als Bösewicht dargestellt, der den leidenden Staaten an der Peripherie seinen Willen aufzwingt; Griechenland dagegen als verlorener Sohn, der um Hilfe bittet, nachdem er sein Kapital verprasst hat.

Auch die Rolle Frankreichs veränderte sich im Verlauf der Krise. Der Begriff directoire wird seit langem gebraucht, um die phasenweise Führung Frankreichs und Deutschlands im Prozess der europäischen Integration zu bezeichnen. Die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) war ein typisches Produkt solchen gemeinsamen Vorangehens. Da beide Länder häufig konträre Positionen und Interessen vertraten, bot ihre Suche nach Kompromissen anderen Staaten genug Raum, um für ihre eigenen Anliegen einzutreten: So sah lange der europäische Weg zu Kompromissen aus.

Dieses Mal lagen die Dinge jedoch anders. Frankreich befand sich in einer zwiespältigen Position zwischen Nord und Süd. Es gehörte noch zu den Gläubigerländern, fürchtete jedoch selbst eine negative Beurteilung durch die Finanzmärkte und Rating-Agenturen, fand nur schwer seinen Platz in einer globalisierten Wirtschaft und war unsicher, welche Reformen es durchführen sollte. Diese Misere war auch Ursache der zunehmenden Entfremdung zwischen Deutschland und Frankreich und des oft ohrenbetäubenden Schweigens aus Paris. Wenn Frankreich seine Rolle nicht findet, wird Europa ganz anders aussehen als in den letzten Jahrzehnten – und vielleicht werden sich auch die Deutschen in diesem Europa nicht wohl fühlen.

20 Gläubiger waren zumeist Länder mit AAA-Rating, und PIGS war die häufig verwendete Abkürzung, wenn man sich auf Portugal, Irland, Spanien und Griechenland bezog, oder PIIGS, wenn Marktanalysten auch Italien dazu zählten.

In den Schuldnerländern hatte die Krise verheerende Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaften und die politische Systeme. Diese Staaten hatten zugegebenermaßen schon lange von geborgter Zeit gelebt. Staatsausgaben und private Spekulation führten zu Finanzblasen, und notwendige Reformen wurden hinausgezögert. Als sie schließlich den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten verloren, oder genauer gesagt, als die Kosten für Kredite untragbar hoch wurden, mussten diese Länder ihre Partner in der Eurozone und den IWF um Hilfe bitten. Das Geld floss, und Gläubigerländer und IWF legten Spielregeln fest, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen.

Wie viel Souveränität und Demokratie kann sich ein bankrotter Staat leisten? Nicht besonders viel, scheint die Antwort zu lauten, wenn man die Erfahrungen der Länder in der Eurozone betrachtet, die Anpassungsprogramme umsetzen mussten. Allerdings stellt sich die Situation von Land zu Land jeweils etwas anders dar. Nationale Regierungen und Parlamente machten die erniedrigende Erfahrung, dass sie weitreichende Gesetzespakete verabschieden mussten, um den Forderungen der »Troika« Genüge zu leisten. Reformen mit beträchtlichen Folgen für die Verteilungsgerechtigkeit erlebte die Bevölkerung der Schuldnerstaaten als etwas, das ihrem Land von außen aufgezwungen wurde – natürlich schlugen Populisten daraus Kapital. Dass die Verluste nach der Krise ganz anders verteilt wurden als die Gewinne zuvor, trug ebenfalls nicht zur Akzeptanz der Reformen bei.

Erniedrigung und Wut prägen vor allem im Süden Europas die Stimmung. Das Vertrauen in einheimische Politiker und nationale Institutionen hat einen Tiefpunkt erreicht, und die Zustimmung zur europäischen Integration hat in Staaten mit vormals europafreundlicher Bevölkerung stark abgenommen (siehe Abbildung 8). Bei anhaltender Rezession und weiterhin hoher Arbeitslosigkeit könnte die Wirtschaftskrise zu einer Krise der Demokratie werden. In einigen Ländern sind wir von einer solchen Entwicklung nicht weit entfernt. Die Zeiten sind vorbei, in denen der Süden Europas als Musterbeispiel für dynamische Wirtschaftsentwicklung galt und der Welt zeigte, wie die Mitgliedschaft in der EU helfen konnte, Länder zu modernisieren und für den internationalen Wettbewerb zu öffnen.

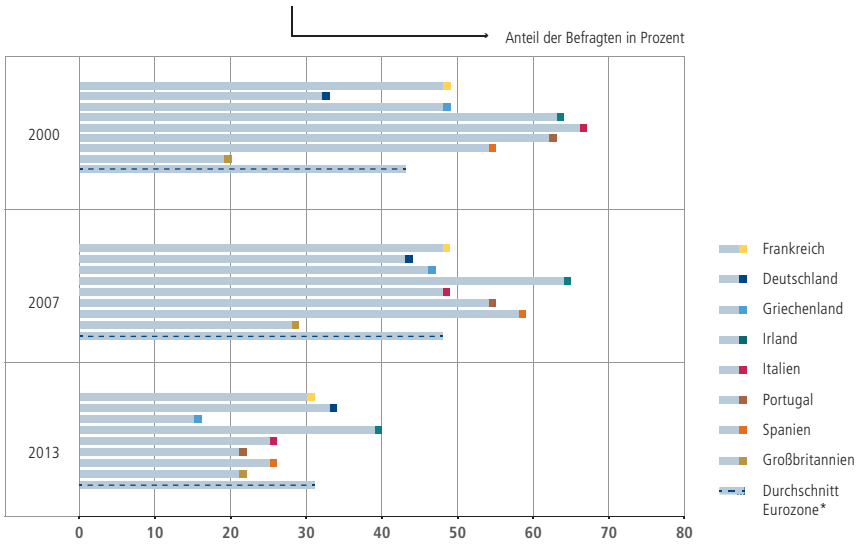
Griechenland steht vor der größten Herausforderung. Es muss sowohl seine Wirtschaft als auch seine staatlichen Institutionen reformieren, wofür nicht weniger als eine friedliche Revolution nötig wäre. In dieser Situation wirken die Unfähigkeit der alten Führungselite und der Populismus der Opposition ebenso lähmend wie die widersprüchlichen Vorgaben europäischer Institutionen und der Fundamentalismus der wirtschaftspolitischen Orthodoxie.[21] Die Folgen sind dramatisch: wirtschaftlicher Zusammenbruch, soziale Krise und politische Erschütterungen. Ist Griechenland ein extremer Sonderfall? Viele Gläubiger wollten dies gerne glauben, während zahlreiche Beobachter vor allem am südlichen Rand Europas fürchteten, dass Griechenland ihnen nur um einige Schritte auf einem Weg voraus war, der geradewegs in die Hölle zu führen schien. Dies führte zu einem Verhalten nach

21 Einer anderen Sichtweise zufolge war Griechenland zwischen Wirtschaftskriminalität und Systemstörungen gefangen. Siehe: Eleni Panagiotarea, Greece in the Euro: Economic Delinquency or System Failure?. ECPR 2013.

dem Motto: »Rette sich wer kann.« Griechenland ist auch heute noch das schwächste Glied der Euro-Kette. Eine Gesellschaft, die von innerer Ungleichheit zerrissen ist und sich am Rand des Zusammenbruchs befindet, erlebt einen Härtetest. Auch die Geduld und Solidarität von Griechenlands Partnern wird auf die Probe gestellt.

Abbildung 8: Öffentliche Zustimmung zur EU (2000, 2007 und 2013)

»Ist Ihr Bild von der EU **sehr positiv, ziemlich positiv**, neutral, ziemlich negativ oder sehr negativ?«



Quelle: Eurobarometer

* Eurozone: 2000: EU15; 2007: EU27; 2013: EU28

Auch in Italien haben undemokratische und antieuropäische politische Kräfte großen Zulauf. Auf dem Höhepunkt der Krise wurde dort mit Mario Monti ein nicht gewählter Ministerpräsident ins Amt berufen. Er sollte die Krise eindämmen, die Wirtschaft stabilisieren, Italiens Partnern neues Vertrauen einflößen und die Märkte beruhigen. Italiens Probleme reichen aber viele Jahre zurück und haben ihre Wurzeln in wirtschaftlichem und politischem Stillstand, gepaart mit einer großen Portion Korruption. Nicht nur geografisch ähnelt Italiens Lage eher der Griechenlands als der Irlands. Allerdings verfügt die italienische Wirtschaft (im Norden des Landes) über eine viel tragfähigere produktive Basis als die griechische. Viele Beobachter in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten sind sich der Gefahr schmerzlich bewusst, dass Italien eines Tages zum Testfall für die Eurozone und die europäische Integration im Allgemeinen werden könnte. Diese Aussicht lässt Eurokraten und Normalsterbliche erschaudern.

Auch außerhalb der Eurozone herrschte keineswegs eitel Sonnenschein, obwohl die Probleme einzelner Länder keine so großen Rückwirkungen auf das Gesamtsystem hatten wie innerhalb des gemeinsamen Währungsraums. Besonders schwerwiegend wirkte sich die Krise in den baltischen Staaten aus, deren Volkswirtschaften zusammenbrachen als die große Blase platzte. Nachdem vorher Kapital ins Baltikum geflossen war, kehrten sich die internationalen Kapitalströme nun sehr rasch um und hinterließen ruinierte Volkswirtschaften. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs führte übrigens in anderen Teilen der Welt wiederholt zu

ähnlichen Problemen. Sogar der IWF ist inzwischen aufgeschlossen für Kapitalverkehrkontrollen, um mit der hohen Instabilität, die durch »heißes Geld« entsteht, umzugehen. Der alte »Washingtoner Konsens« besteht offensichtlich nicht mehr.

Befürworter ökonomischer Schocktherapien führen oft Lettland[22] als Erfolgsbeispiel an. Das kleine baltische Land implementierte von 2009 bis 2011 ein schmerzhaftes, von der Europäischen Kommission und dem IWF entwickeltes und überwachtes Anpassungsprogramm. Lettland war damals kein Mitglied der Eurozone, doch gelang es ihm, seine Währung an den Euro zu koppeln. Im Januar 2014 trat es als achtzehnter Mitgliedsstaat der Eurozone bei. Das Ziel einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung war also erreicht worden, und auch Wachstum stellte sich wieder ein; doch zu welchem Preis? Lettland verlor im Verlauf der Strukturreformen ein Viertel seines BIP. Es schaffte sein ohnehin schon dürftiges Wohlfahrtssystem zu großen Teilen ab und verlor viele junge und besonders mobile Bürger, die mit den Füßen abstimmten. Sollten andere Staaten dem lettischen Beispiel folgen? Es gibt wenige Länder mit derart kleinen und offenen Volkswirtschaften und (glücklicherweise) auch nur wenige Staaten mit einem derart langen und bitteren sowjetischen Erbe, das möglicherweise ein Grund für eine besonders hohe Schmerztoleranz der lettischen Bürger ist.

Die Krise hat auch zu mehr ökonomischer Divergenz unter den Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa geführt. Polen hat den Übergang zur Marktwirtschaft erfolgreich gemeistert, und seine Wirtschaftsleistung während der Krise war herausragend (siehe Abbildung 7). Der Abstand zwischen Polen und anderen Ländern der Region ist dadurch gewachsen. Wirtschaftliches und politisches Versagen gehen meist Hand in Hand – und beide führen in der Regel zu einer europafeindlichen Haltung. »Verzweiflung« scheint das treffendste Wort dafür, wie viele Bulgaren sich heute fühlen. Was Ungarn betrifft, so muss man fragen, wie lange Europa die Verstöße eines Mitgliedsstaates gegen demokratische Normen und Menschenrechte tolerieren darf.

Großbritanniens Sonderstellung gewann durch die Krise an Bedeutung. Die Briten sind verständlicherweise erleichtert und sehen sich in ihrer früheren Entscheidung bestätigt, den Euro nicht einzuführen. Rückblickend erweist sie sich in der Tat als kluger Schachzug. Weniger klug erscheint es dagegen, den Finanzsektor zum Motor der britischen Wirtschaft zu machen. Jahrelang hatten britische Politiker, dies gilt auch für Mitglieder der Labour Party, im Ausland für eine Deregulierung der Finanzmärkte missioniert.

Nachdem die große Blase geplatzt war, stand Großbritannien vor einer der schlimmsten Bankenkrisen in Europa. Doch es reagierte schnell und entschieden. Im Gegensatz zu den Ländern der Eurozone verfügte es dafür über die nötigen Politikinstrumente und die erforderliche Flexibilität und setzte beides klug ein. Es versuchte auch, seine Partner in Europa zu einem effektiveren Umgang mit der Eurokrise zu bewegen, da ein Zusammenbruch des Euro für die Wirtschaft Großbritanniens schwerwiegende negative Konsequenzen hätte. Allerdings blieb

22 Michael Biggs und Thomas Mayer, »Latvia and Greece: less is more«. CEPS High-Level Brief, February 2014. www.ceps.be/book/latvia-and-greece-less-more

Großbritannien hartnäckig bei seiner Weigerung, sich an den Kosten für die Rettung des Euro zu beteiligen. Je länger die Eurokrise im Zentrum europäischer politischer Debatten und Programme stand, desto mehr machte sich in Großbritannien Frustration breit.

Während die Krise die Partner innerhalb der Eurozone zu mehr Integration zwang, bewegte sich Großbritannien stetig in entgegengesetzter Richtung. Galt die Mitgliedschaft in der EU dort schon immer als geschäftliche Angelegenheit oder Vernunftehe, sicher aber nicht als Liebesheirat[23], so gewann der Euroskeptizismus nun noch mehr an Boden. Ein für 2017 geplantes Referendum muss zeigen, ob sich die Briten entscheiden, in der EU zu bleiben oder sie zu verlassen. Ihm wird im September 2014 ein Referendum in Schottland vorausgehen, bei dem sich entscheiden wird, ob das Vereinigte Königreich selber vereint bleibt.

Mehr als fünf Jahre nach dem Platzen der großen internationalen Finanzblase und dem Beginn der Krise ist Europa wirtschaftlich und politisch geschwächt. Es ist selbstbezogener und im Inneren gespaltener und wirkt weniger integrativ als in den Jahrzehnten vor der Krise. Allerdings hat es auch Reformen durchgeführt. Die europäischen Rahmenvereinbarungen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik sind sehr viel detaillierter geworden. Dadurch sollen künftig Krisen verhindert werden, so die Hoffnung, obwohl die Vorgaben den einzelnen Mitgliedsstaaten wenig eigenen politischen Spielraum lassen.

Durch die Krise wurde die europäische Integration in den Augen vieler Europäer zu einem Verlustgeschäft. Die Bürger in den Gläubigerländern sind verärgert, weil sie den Eindruck haben, ihre Ersparnisse in ein Fass ohne Boden zu werfen. Die Bürger der Schuldnerländer sehen in der EU vor allem eine Macht, die ihnen Sparprogramme und wirtschaftliche und soziale Härten bisher unbekannten Ausmaßes aufzwingt. Die EU-Mitgliedsstaaten, die nicht zur Eurozone gehören, fühlen sich an den Rand gedrängt, weil die Euro-Staaten die – wenn auch traurige – Kerngruppe bilden. Die Krise ist groß und das Vertrauen gering, die Wirtschaft geschwächt und das politische Klima vergiftet. Aus all diesen Gründen hat der Rückhalt der europäischen Integration bei den Bürgern ein noch nie dagewesenes Tief erreicht (siehe Abbildung 8).

Jenseits eines Gleichgewichts des Schreckens

Europa und die Eurozone sind nicht auseinandergebrochen, obwohl die Zentrifugalkräfte während der Krise immer stärker wurden. Letztlich hielten Mitgliedstaaten zusammen, »um nicht einzeln gehenkt zu werden«. Es ist extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die ökonomischen Folgen eines Scheiterns des Euro vorauszusagen. Das Niveau wechselseitiger Abhängigkeit in Handel und Finanzwesen ist sehr hoch, und eine Rückkehr zu nationalen Währungen wäre nicht nur schwer zu bewerkstelligen, sondern hätte auch einen hohen Preis: einen erheblichen Rückgang des Handelsvolumens und der Leistungsbilanzen, eine große Zahl

23 Für einen erfrischenden Blick auf Großbritanniens Verhältnis zu Europa siehe Roger Liddle, The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration. I.B. Tauris 2014.

von Insolvenzen und grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten sowie schwerwiegende politische Kollateralschäden. Viele Beobachter fürchten, dass ein Zusammenbruch des Euro die regionale Integration rückgängig machen und Europa so um mehrere Jahrzehnte zurückwerfen könnte.

Die meisten Deutschen (und viele Bürger anderer Gläubigerstaaten) sind mit den Rettungsaktionen für die Partnerländer nicht einverstanden. Obwohl sie aus diesen Rettungsmaßnahmen Gewinn schöpfen, sind sie moralisch entrüstet und fürchten, nicht ihr gesamtes Geld zurückzubekommen. Außerdem sind sie verständlicherweise beunruhigt über die zusätzlichen Kreditrisiken, die entstehen, weil große Geldmengen durch das Eurosystem recycelt werden (siehe die sog. Targetsalden). Dennoch halten sie (noch) am Euro fest. Die Gründe für dieses Durchhaltevermögen liegen in einer Mischung aus wohlverstandenem Eigeninteresse und mangelnder Bereitschaft, die Verantwortung für ein wirtschaftliches und politisches Desaster in der unmittelbaren Nachbarschaft zu übernehmen.

Erstaunlicher ist vielleicht, dass die Mehrheit der Menschen in der europäischen Peripherie, die in den vergangenen Jahren extreme wirtschaftliche Durststrecken durchlitten haben, zwar die von außen aufgezwungene Sparpolitik ablehnen und sich von ihren Eliten im Stich gelassen fühlen. Die meisten von ihnen glauben aber immer noch, dass es sehr viel schlimmer wäre, die Eurozone zu verlassen. Zumindest bislang haben die betroffenen Länder nicht versucht, eine Koalition zu bilden. Stattdessen versuchen sie weiterhin, sich im Wettlauf um Bonuspunkte bei den Gläubigerländern und Märkten gegenseitig auszustechen.

Sie haben Angst vor den Folgen einer unkontrollierten Staatsinsolvenz und eines allgemeinen wirtschaftlichen Zusammenbruchs. Sie haben Angst vor der Ungewissheit und sie fürchten, in einer hochgradig unsicheren und instabilen Umgebung sich selbst überlassen zu werden. Deshalb ziehen sie es vor, als Mitglieder der Eurozone für Veränderungen zu streiten oder auf bessere Zeiten zu hoffen. Besonders für die Griechen, die am meisten gelitten haben und vor den größten Problemen stehen, würde ein Ausscheiden aus der Eurozone eine Rückkehr auf den Balkan bedeuten. Für die meisten Griechen ist das eine beängstigende Perspektive.

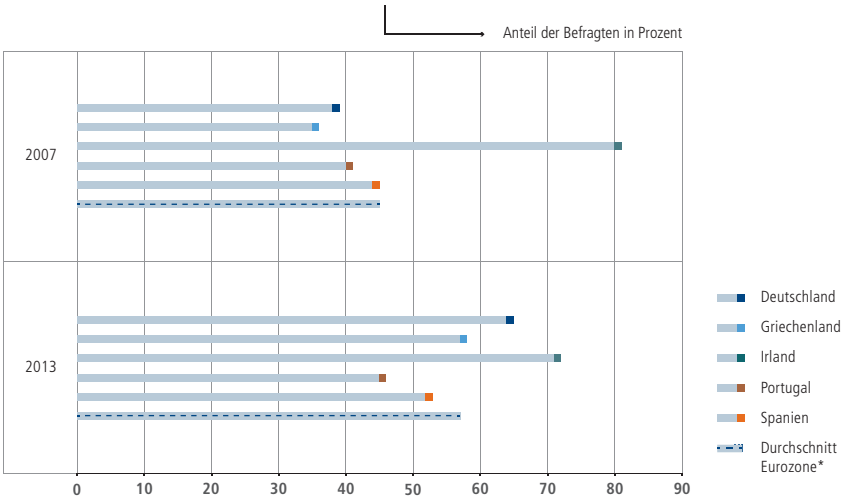
Das hohe Niveau an öffentlicher Unterstützung für den Euro ist tatsächlich bemerkenswert, und es ist seit dem Beginn der Krise noch gestiegen (siehe Abbildung 9). Aus diesen Zahlen spricht jedoch nicht die Liebe zur gemeinsamen Währung, sondern die Angst vor der Alternative. Die Umfrageergebnisse gehen mit sehr geringem Vertrauen in die nationalen politischen Eliten und Institutionen einher. Wie Daten im Eurobarometer zeigen, ist die Zustimmung zum Euro weit größer als der allgemeine Rückhalt der europäischen Integration, der deutlich abgenommen ist.

Die Schreckensszenarien halten einander im Gleichgewicht. Viele Europäer sind eindeutig unzufrieden mit der gegenwärtigen Situation und fürchten gleichzeitig die kaum vorstellbaren Folgen eines Zusammenbruchs. Trotzdem sind sie außerstande, sich auf radikale Verbesserungen ihres Bündnisses zu einigen oder darüber wenigstens ernsthaft nachzudenken. Sie brauchen mehr Integration, um den Euro und das gemeinsame Projekt zu retten, fühlen sich aber politisch nicht bereit dafür und können sich auch nicht auf Art und Inhalt weiterer Integrationsschritte einigen. Die Gläubigerländer verstehen unter mehr Integration vor allem strengere Haus-

haltsregeln und strukturelle Reformen in den Nachzügler-Staaten. Die Schuldnerländer träumen dagegen von Finanztransfers und davon, dass ihre Schulden zumindest teilweise von der Gemeinschaft getragen oder erlassen werden. Das Gleichgewicht ist instabil und leicht zu erschüttern.

Abbildung 9: Unterstützung für den Euro (2007 und 2013)

»Glauben Sie, dass es Ihrem Land allgemein **eher nützt** oder eher schadet, dass es den Euro eingeführt hat?«



Quelle: Eurobarometer

* Eurozone: 2007: EU13; 2013: EU17

Plötzliche Erschütterungen können sowohl von den Märkten als auch von der Politik ausgehen, oder von beiden. Einige Gefahren wurden bereits umschifft. Die Europäer haben sich in den vergangenen Jahren daran gewöhnt, mit Risiken zu leben. Heute entwickeln sich die Märkte positiv. Die Stimmung ist wieder gut. Man sucht nach höheren Renditen für große Liquiditätsmengen. Dieser Trend kann sich jedoch leicht umkehren.

Erschütterungen auf dem Gebiet der Politik sind wahrscheinlicher. Eine Reihe von Stimmen und Parteien fordert die Abschaffung des Euro oder den Austritt ihres jeweiligen Landes aus der Währungsunion. Noch sind sie überall in der Minderheit. Sollte die missliche Lage der Union noch lange andauern, könnte dies jedoch zu weiterer Zersplitterung und wachsendem Dissens führen. Dann könnte mancherorts aus einer Minderheit eine Mehrheit werden.

Obwohl die lautesten Forderungen nach der Abschaffung des Euro aus den Niederlanden und Frankreich und – etwas gedämpfter – auch aus Finnland und Deutschland kommen, ist die Gefahr politischer Erschütterungen im Süden Europas sehr viel größer, denn dort müssen die Menschen besonders hohe Arbeitslosigkeit ertragen und können bestenfalls ein bescheidenes Wachstum erwarten. Wahrscheinlich müssen die Gläubigerstaaten nun keine weiteren Mittel mehr aufbringen, um dem Süden zu helfen. Eine Ausnahme ist vielleicht Griechenland, doch auch dort werden die benötigten Summen sehr viel kleiner sein. Die Geschichte lehrt, dass es die schwachen und nicht die starken Staaten sind, die Währungszusammenschlüsse verlassen.

Wenn in einem der kleineren Schuldnerländer eine bedeutende politische Kraft den Euro und/oder den herrschenden Policy-Mix in Frage stellte, könnten die Gläubigerstaaten versucht sein, der Herausforderung auszuweichen und die Möglichkeit eines kontrollierten Ausscheidens dieses Landes aus der Eurozone zu erwägen. Bis vor etwas mehr als eineinhalb Jahren wurde ein solches Szenario für Griechenland wiederholt diskutiert. Schließlich wurde es als zu riskant für die Stabilität der gesamten Eurozone verworfen. Die Furcht, dass die Tendenz zum Austritt aus der Eurozone auch auf andere Länder übergreifen würde, prägte die Debatte. Doch auch die Tatsache, dass die griechische Regierung mehr Bereitschaft zur Haushaltskonsolidierung und zu Reformen zeigte, trug dazu bei, dass das Austrittsszenario nicht weiter diskutiert wurde.

Die Frage könnte sich jedoch in nicht allzu ferner Zukunft erneut stellen, und der Ausgang eines solchen Wiederauflebens der Debatte lässt sich kaum vorhersagen. Würden sich in einem größeren Land Kräfte durchsetzen, die den Austritt aus der Eurozone fordern, könnte dies natürlich das Ende der gemeinsamen Währung bedeuten. Politische Verwerfungen lassen sich in der Regel nicht vorhersagen. In einem politischen und wirtschaftlichen Umfeld, in dem so vieles schief gehen oder außer Kontrolle geraten könnte, ist dies das größte Risiko.

Sowohl die »Schlange« als auch das EWS endeten als Arrangements, die von Deutschland dominierte wurden und deren Mitgliederzahl schrumpfte. Vorausgegangen war dieser Entwicklung jeweils eine Phase wachsender Spannungen und der zunehmenden Unvereinbarkeit politischer Ziele, die dann in einer großen Krise zwischen den Mitgliedstaaten kulminierte. Seit der Einführung des Euro ist Deutschland erneut eine Führungsrolle zugewachsen, doch die Zahl der Mitglieder der Eurozone steigt trotz einer Krise bisher unbekannten Ausmaßes. Wie die Geschichte ausgeht, bleibt abzuwarten. Die gegenwärtige Situation erinnert an den Witz über den Mann, der sich in Irland auf dem Land verirrt und sich bei einem Einheimischen nach dem Weg nach Tipperary erkundigt. Die Antwort lautet: »Wenn ich Sie wäre, würde ich nicht ausgerechnet von hier losgehen.«

Europa ist derzeit in einer ganz ähnlichen Situation wie der Wanderer auf dem Weg nach Tipperary. Die Krise der Eurozone ist noch nicht vorbei, und das europäische Projekt muss sich unter anhaltend schwierigen Bedingungen bewähren. Hätten wir eine Wahl, würden wir nicht ausgerechnet von hier losgehen. Doch wir sind nun einmal hier und haben daher keine andere Möglichkeit als uns der – zugegebenermaßen schwierigen – Situation bewusst zu werden, die vorhandenen Optionen zu erwägen und uns auf eine gemeinsame Richtung zu einigen. Das wird durch die Vielzahl unterschiedlicher Meinungen, Vorurteile und Interessen natürlich nicht leichter, die es sowohl in den einzelnen Ländern als auch in der Eurozone gibt. Weitere Hemmnisse sind das geringe Vertrauen, der schwach ausgeprägte Sinn für Solidarität und eine schleichende Selbstzufriedenheit, der zufolge wir das Schlimmste schon überstanden hätten.

Eine gehörige Portion Populismus trägt zur allgemeinen Verwirrung und Erregung bei. Die Ursachen hierfür sind allerdings nicht schwer zu verstehen. Sie liegen in einer Reihe schwerwiegender, teilweise bereits vor Jahren begangener politischer Fehler. Am Anfang standen die Deregulierung der Finanzmärkte und die mangel-

hafte Konzeption des Euro, dann folgten konträre und unvereinbare nationale wirtschaftspolitische Strategien innerhalb der Währungsunion. Das politische Leugnen der Krise und die Strategie des Durchwurstelns machten all diese Fehler noch schlimmer. Neben politischem Versagen nährt auch ein weit verbreitetes Gefühl der Ungerechtigkeit den Populismus. Die ungleiche Verteilung von Gewinnen und Verlusten vor und nach der großen Krise lässt sich leicht für populistische Zwecke ausschlachten.

Ein Teil des Problems liegt in eindimensionalem Scheuklappen-Denken, auf Französisch la pensée unique. Tom Friedman[24] hat schon vor etlichen Jahren stolz prophezeit, die Globalisierung und das von ihm postulierte Primat der Ökonomie würden der Politik eine »Goldene Zwangsjacke« anlegen. Doch dann ging wirtschaftlich vieles schief und die Politik rächt sich nun auf gewohnt chaotische Weise.

Eine Reihe von Trends, die der Krise zugrunde liegen, reichen weit in die Vergangenheit zurück: die wachsende Unsicherheit in einer sich rasch wandelnden, von der technologischen Revolution geprägten Welt; große tektonische Verschiebungen in den globalen Kräfteverhältnissen; zunehmende Ungleichheit in Gesellschaften, die immer mehr von der privaten Wirtschaft und nicht von der Politik geformt werden; eine wachsende Zahl von Zuwanderern, die als Bedrohung für die sozialen Standards und den sozialen Zusammenhalt im jeweiligen Land wahrgenommen werden; steigende private und öffentliche Schulden, weil die Wirtschaft die Erwartungen der Menschen nicht mehr erfüllen kann. Die Probleme gehen natürlich noch tiefer und reichen über die Grenzen der Eurozone und Europas hinaus. Die jüngste Krise ließ sie deutlich hervortreten und offenbarte auch die Schwächen des europäischen Konstrukts sowie politisches Versagen auf nationaler Ebene. Die geborgte Zeit wurde knapp.

Ist dies das Ende einer Ära? Einiges weist darauf hin, auch wenn niemand, der gerade einen wichtigen Wendepunkt der Geschichte erlebt, sich seiner Einschätzung der Ereignisse sicher sein kann – und möglicherweise stecken wir mitten in einer solchen Zeitenwende. Der italienische Philosoph Antonio Gramsci[25] hat über Phasen der Geschichte geschrieben, in denen das Alte stirbt und das Neue noch nicht geboren ist. Genau dies, so warnte er, sei die Zeit der Monster.

Heutzutage gibt es in Europa viele Anzeichen dafür, dass das Alte stirbt - aber nur verschwommene Eindrücke vom heraufziehenden Neuen und Rätselraten darüber, wie es aussehen könnte. Die meisten Politiker der etablierten Parteien wollen immer noch nicht glauben, dass eine Epoche zu Ende geht; und noch schwerer fällt es ihnen, aus alten Denkmustern auszubrechen. Die Monster haben sich inzwischen breitgemacht: wilde Demagogen, rasende Nationalisten, und Extremisten verschiedenster Couleur. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai werden sie versuchen, ihre Macht zu demonstrieren, und es dürfte ihnen leicht fallen, das bestehende System zu kritisieren und die Unzufriedenheit und den Zorn der Bevölkerung für sich zu nutzen. Der Unmut korreliert meist negativ mit dem Alter: Viele junge Europäer sind heute aus guten Gründen wütend.

24 Tom Friedman, Lexus and the Olive Tree. Harper Collins 1999.

25 Antonio Gramsci, Prison Notebooks. Columbia University Press 2010.

Doch was könnte die Gläubigerländer überzeugen, dass es langfristig in ihrem Interesse liegt, Zugeständnisse zu machen und weitere Risiken für ein nachhaltiges gemeinsames Währungssystem auf sich zu nehmen? Es fehlt immer noch an Vertrauen, und die meisten Politiker ziehen es vor, einen kleinen Schritt nach dem anderen zu tun. Wie soll jetzt, da die öffentliche Zustimmung zur Integration einen historischen Tiefstand erreicht hat, ein großer Schritt in Richtung europäische Governance gelingen?

Wir sind mit einer modernen, europäischen Variante des gordischen Knotens konfrontiert. Das Schwert, das diesen gewaltigen Knoten durchschlägt, sollte ein neuer »Großer Konsens« sein, der das politische und wirtschaftliche Klima in Europa nachhaltig verändert und dazu beiträgt, das Vertrauen in eine gemeinsame Zukunft wiederherzustellen. Dieser »Große Konsens« wird eine Portion von jenem »vision thing« erfordern, das der ehemalige US-Präsident George Bush Senior und viele führende Politiker der Gegenwart anscheinend nicht besonders mögen. Eine solche neue Grundübereinkunft sollte ein breit gefächertes Programm nationaler Reformen mit einer neuen Konzeption des Projekts Europa verknüpfen, so dass das gemeinsame Projekt wieder hält, was es verspricht. Das Projekt Europa muss zum integralen Bestandteil nationaler Projekte werden, wenn es Erfolg haben soll.

Die Initiative kann nur von den starken Ländern ausgehen, nicht von den schwachen. In der Krise wurde Deutschland eine Führungsrolle »zugeworfen«, um mit Shakespeares Malvolio zu sprechen. In früheren Phasen der europäischen Währungsintegration hat Deutschland sich stets geweigert, Kompromisse bei seinen politischen Prioritäten zu machen. In der jüngsten Krise hat es sich bisher ähnlich verhalten. Wenn es weiterhin kompromisslos bleibt, läuft der Euro Gefahr, das gleiche Schicksal zu erleiden wie die »Schlange« und das EWS. Andere Staaten sahen sich schließlich gezwungen, diese beiden Zusammenschlüsse zu verlassen. Dieses Mal jedoch wäre der Preis des Ausscheidens einzelner Länder für alle Beteiligten sehr viel höher – und die internationale Gläubigergemeinschaft würde ihr Geld nicht zurückerhalten.

Es liegt nun an Deutschland, die Führungsrolle, die ihm »zugeworfen« wurde, klug zu nutzen, indem es die Initiative für einen neuen »Großen Konsens« in und für Europa ergreift.[26] Inwieweit sind die Deutschen bereit, für das Projekt Europa Risiken auf sich zu nehmen? Inwieweit sind die Schuldnerländer (und andere Staaten) bereit zu Reformen? Und sind die Franzosen willens und in der Lage, ihren Anspruch auf eine Führungsrolle neben Deutschland glaubwürdig zu erneuern? Das sind bedeutende Teile des europäischen Puzzles. Um sie herum könnten andere Elemente nach und nach an ihren Platz rücken. Die Aufgabe ist schwierig, doch Ähnliches ist in früheren Stadien der europäischen Integration bereits gelungen.

Der Erfolg wird entscheidend davon abhängen, ob das Projekt Europa integrative Kraft zurückgewinnt und stärker auf die Bedürfnisse und Sorgen der Menschen eingeht, die sich auf der Verliererseite einer lang andauernden ökonomischen Transformation wieder finden. Es war diese Transformation, die in der jüngsten

26 Siehe auch Jürgen Habermas, »Repolitisons le débat européen«. Le Monde, 25. Februar 2014.

Krise gipfelte. Wer wird die konservative politische Agenda in Frage stellen, die Europa derzeit prägt? Wenn die etablierten Parteien in der Mitte des politischen Spektrums und links der Mitte dies nicht bald und wirksam tun, werden andere noch stärker als bislang diese Lücke ausnutzen. Systemfeindliche Parteien werden dann aus der Situation Kapital schlagen, und Nationalismus und Populismus werden weiter erstarken. Es gibt gefährliche Fliehkräfte sowohl in der Union als auch in den einzelnen Ländern.

Ein neuer »Großer Konsens« wird eine Große Koalition auf europäischer Ebene erfordern, die aber ein größeres Spektrum politischer Kräfte umfassen muss als die gegenwärtige Koalition von Christ- und Sozialdemokraten in Deutschland. Wir brauchen, mit anderen Worten, eine große Koalition der wichtigsten politischen Familien in Europa. Sie müssen sich zum Projekt Europa bekennen, aber auch die Notwendigkeit sehen, es in einer sich rasant wandelnden Welt neu zu gestalten. Im Folgenden werde ich versuchen, die Grundzüge eines neuen »Großen Konsenses« zu skizzieren, wobei ich mich auf vier wichtige Bereiche konzentriere: Wachstum und sozialen Zusammenhalt, Governance und Demokratie.

D. Ein neuer »Großer Konsens«

Wachstum und sozialer Zusammenhalt

Viele vermuten, in Europa könne sich die Erfahrung wiederholen, die Japan seit den 1990ern machte. Europa werde möglicherweise eine lange Phase der Deflation und der wirtschaftlichen Stagnation erleben, die allerdings mit sehr viel höheren Arbeitslosenraten als in Japan und wachsendem Nationalismus überall auf dem Kontinent einhergehen werde. Andere vergleichen die gegenwärtige Situation in Südeuropa mit der Schuldenkrise Lateinamerikas in den 80ern und dem darauf folgenden wirtschaftlichen Zusammenbruch. Die meisten Beobachter stimmen jedoch darin überein, dass eine fortgesetzte Schwäche der europäischen Volkswirtschaften und anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen in weiten Teilen des Kontinents unabsehbare und schwer zu bewältigende politische und soziale Folgen hätten. Die Demokratie könnte darunter leiden, und zwar zuerst in den Ländern der Peripherie mit den schwächsten Institutionen, und auch die europäische Integration wäre höchst gefährdet. Anzeichen einer solchen Gefahr sind bereits offenkundig.

Ein reformiertes und finanziell starkes Europa sei die Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum – das wiederholen die Hohepriester wirtschaftlicher Tugendhaftigkeit gebetsmühlenartig. Wachstum könne nur durch eine lange Zeit der Buße und bittere wirtschaftspolitische Medizin erreicht werden. Bisher hat sich diese Anschauung in den politischen und weltanschaulichen Grabenkämpfen unserer Zeit durchgesetzt, doch nun sollte wieder ein Gleichgewicht hergestellt werden. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und das Ziel langfristiger Haushaltskonsolidierungen sind in der Tat wichtig, sollten aber besser heute als morgen durch Maßnahmen ausgeglichen und flankiert werden, die die Nachfrage stärken und das Wachstum anregen. Eine solche Kombination wirtschaftspolitischer Strategien könnte ein erster wichtiger Baustein eines neuen »Großen Konsenses« sein.

Die Europäische Kommission handhabt die Obergrenzen für Haushaltsdefizite inzwischen flexibler. Je nachdem, wie nachhaltig die wirtschaftliche Erholung ist, könnte noch mehr Flexibilität nötig sein. Ein Schwerpunkt sollte darauf liegen, durch die sog. Euro-Projektanleihen und andere Geldmittel mehr Ressourcen für Infrastrukturinvestitionen, Bildung und Ausbildung, Forschung und Innovation zur Verfügung zu stellen. Europa muss in seine Zukunft investieren.

Eine weitere Priorität sollte sein, die Liquidität der Schuldnerländer zu erhöhen. Noch mehr als die fiskalische Konsolidierung stranguliert die Kreditklemme deren Volkswirtschaften. Ohne Kredite können sie nicht wachsen, und ohne Wachstum werden sie nicht in der Lage sein, ihre Schulden zurückzuzahlen und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Europäische Investitionsbank sollte aktiver Mittel für Investitionen zur Verfügung stellen, solange Privatbanken weiter unter eingeschränkten Kreditbedingungen operieren.

Es droht eine Deflation, da der durchschnittliche Anstieg der Verbraucherpreise im Euroraum unter einem Prozent liegt. Die Strukturreformen in den Schuldnerländern werden dadurch zusätzlich erschwert. Um Abhilfe zu schaffen, wird die EZB ihre Kapitalbasis durch unkonventionelle Maßnahmen erweitern müssen. Europa wird sowohl Wachstum als auch eine moderate Inflation brauchen, um seinen Schuldenüberhang zu bewältigen. Dafür wird wiederum eine stärker symmetrische Verteilung der Strukturanpassungen auf Länder mit Leistungsbilanzdefiziten und Staaten mit Überschüssen notwendig sein.

Einige Analysten haben darauf hingewiesen, dass die EZB Ländern mit sehr hoher Staatsverschuldung durch eine teilweise und implizite Monetisierung der Schuldenlast etwas mehr Spielraum verschaffen könnte.[27] Natürlich sind solche Maßnahmen weiterhin höchst umstritten. Sie wären vielleicht konsensfähiger, wenn sie Teil eines größeren Maßnahmenkatalogs in den Schuldnerländern wären, der nicht nur weitreichende Reformen, sondern auch eine Vermögenssteuer für die Reichen vorsehen sollte, um auf diese Weise einen Teil der Schulden abzutragen. Wir müssen über gewohnte Grenzen hinausdenken, um die außergewöhnliche Situation, in der wir uns befinden, effektiv zu bewältigen.

Die konzeptionellen Widersprüche einer Währung ohne Staat müssen nach und nach aufgelöst werden. Langfristig kann eine Währungsunion ohne eine Form von Fiskalunion und eine legitime politische Basis keinen Bestand haben. Ein bescheidenes Budget für eine Währungsunion mit Stabilisierungs- und Transfermechanismen und möglichst auch eigenen Finanzquellen, finanzielle Anreize für nationale Reformen, eine gemeinsame Aufnahme von Anleihen und die Teilung von Risiken in Bezug auf das Bankwesen – all dies sind notwendige Voraussetzungen für eine überlebensfähige gemeinsame Währung. Natürlich können diese Voraussetzungen nicht alle von heute auf morgen geschaffen werden. Wir wissen aus Erfahrung, dass die Europäer es bei ihren gemeinsamen Vorhaben oft mit dem heiligen Augustinus halten: »Gott, gib mir Tugend, aber nicht sofort!« In Krisen-

27 Pierre Paris und Charles Wyplosz, »To end the eurozone crisis, bury the debt for ever«, Vox (5) August 2013. www.voxeu.org/article/end-eurozone-crisis-bury-debt-forever

zeiten ist eine solche Haltung jedoch gefährlich. Die ersten Schritte müssen bald unternommen und die Fahrpläne sollten gemeinsam abgestimmt werden.

Die Umstrukturierung und Rekapitalisierung vieler europäischer Banken nach dem Platzen der großen Blase ist zu lange aufgeschoben worden. Politik und Finanzwesen sind eng miteinander verknüpft, und die Krise hat gezeigt, wie viele Nationalstaaten noch Leichen in ihren Kellern hatten. Wahrscheinlich gibt es sogar noch mehr, vor allem in Ländern, die von der Krise noch nicht gezwungen wurden, ihre Finanzen offenzulegen. Manchmal hat Insolvenz eine kathartische Wirkung, auch wenn der Preis dafür sehr hoch sein kann. Banken mit vielen faulen Krediten und schwacher Kapitalausstattung stehen einem nachhaltigen Wachstum im Weg. Wird Europa endlich der Realität ins Auge sehen und sich auf weitere Belastungsproben für seine Banken vorbereiten? Und wenn ja, aus welchen Quellen wird das neu aufzunehmende Kapital kommen?

Wir alle warten auf Wachstum. Wir wünschen es herbei wie die Flut, damit die europäischen Volkswirtschaften wieder Wasser unter dem Kiel haben. Doch ohne glaubwürdige Lösungsvorschläge für das Schuldenproblem und die Rekapitalisierung der Banken, ohne klare Programme dafür, wie sich – nicht nur durch einschränkende Regeln für die nationale Politik – das »E« in »EWWU« stärken lässt, werden die Wachstumsaussichten ungewiss oder sogar düster bleiben – und die Überlebensfähigkeit des Euro wird sich nicht gewährleisten lassen.

Es ist jedoch unrealistisch, über einen neuen »Großen Konsens« in und für Europa zu sprechen, wenn die Gesellschaftsverträge in den einzelnen Mitgliedsstaaten außer Kraft gesetzt werden. Genau das geschieht aber in den Ländern, die am meisten unter der Krise gelitten haben, und in anderen Teilen Europas ist der soziale Zusammenhalt ebenfalls bedroht. Der Anteil an Kapitaleinkommen ist in den meisten Ländern zulasten von Löhnen und Arbeitseinkommen stetig gestiegen. Auch die Ungleichheit, vor allem zwischen den untersten und den oberen Einkommensgruppen, ist weiter gewachsen, und mehr Menschen sind verarmt. Diese Ungleichheiten wurden durch die Steuergesetzgebung und die nationalen Wohlfahrtssysteme nur teilweise ausgeglichen.[28] Während der Krise hat sich das Problem zugespitzt, weil Sozialausgaben gekürzt wurden, während die Zahl der Arbeitslosen in die Höhe schnellte. Dies gilt besonders für die stark betroffenen Länder am Rande Europas.

Einschnitte bei den Sozialausgaben und Deregulierung der Arbeitsmärkte – diese Empfehlung wurde in den vergangenen Jahren von Politikern in Brüssel wie ein Mantra wiederholt und von Ländern, die Strukturanpassungen durchführten, strikt umgesetzt. Eben darin bestehen im Wesentlichen die Reformen. Innerhalb der betroffenen Länder hatte diese Politik gravierende Auswirkungen auf die Verteilung von Einkommen und hinterlässt nun ein soziales Erbe, das auch die Zukunft prägen wird. Wenn man auf die Krise reagiert als hätten aufgeblähte Wohlfahrtssysteme und starre Arbeitsmärkte sie verursacht - und nicht etwa amoklaufende Banker -, dann streut man Salz in offene Wunden.

28 OECD, Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?. 2012 und nachfolgende Veröffentlichungen. Siehe auch: Olaf Cramme, Patrick Diamond und Michael McTernan (hsg), Progressive Politics After the Crash. I.B. Tauris 2013.

Ein viel größeres Problem hängt mit der Globalisierung und dem technologischen Wandel zusammen und bringt vor allem die Parteien links der Mitte in Erklärungsnöte: Es hat sich als sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich herausgestellt, bei Arbeitsmarktreformen einen Ausgleich zwischen den Interessen von »Insidern« des Arbeitsmarkts mit den Interessen der Arbeitsuchenden zu finden. Ebenso schwierig ist es, die Interessen einheimischer Arbeitnehmer – besonders der gering qualifizierten unter ihnen – mit den Interessen einer wachsenden Zahl von Zuwanderern zu vereinbaren. Und das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit scheint dem Streben nach sozialem Zusammenhalt entgegenzustehen. Sogar den relativ erfolgreichen skandinavischen Staaten fällt es schwer, diese Zielkonflikte zu lösen.[29] Dies hat zu sinkenden Stimmenanteilen verschiedener sozialdemokratischer Parteien in Europa geführt. Ein großer Teil ihrer angestammten Wählerschaft ist bereits zu extremen Bewegungen abgewandert, häufiger nach rechts als nach links, oder bleibt Wahlen fern.

Hohe Arbeitslosenraten sind eine Zeitbombe, und noch gefährlicher ist Jugendarbeitslosigkeit. In Südeuropa sind die Arbeitslosenraten für junge Menschen unter 25 Jahren emporgeschnellt, während die Geburtenraten weiter sinken. Es entstehen alternde Gesellschaften, die ihrer Jugend kaum Zukunftsperspektiven bieten. In diesen Ländern sind Probleme sowohl auf der Angebots- als auch der Nachfrageseite der Wirtschaft vorprogrammiert. In Europa insgesamt ist die Jugendarbeitslosigkeit im Durchschnitt doppelt so hoch wie die ebenfalls besorgniserregend hohe durchschnittliche Arbeitslosenrate für die Gesamtbevölkerung.

Das Problem ist von offizieller Seite erkannt worden, und der Europäische Rat hat ein Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit verabschiedet. Die bereitgestellten Mittel von 6 Milliarden Euro nehmen sich angesichts der Größe des Problems allerdings gering aus. Europa ergeht sich angesichts großer Probleme oft in Symbolhandlungen, die kaum etwas ändern. Auch die Schaffung eines Globalisierungsfonds vor einigen Jahren war ein solcher symbolischer Akt. Dadurch leidet Europas ohnehin schon geringe Glaubwürdigkeit. Offenbar lernen wir nichts dazu.

Gegen eine aktivere europäische Sozialpolitik werden meist die Gefahr von »moral hazard« und das Subsidiaritätsprinzip ins Feld geführt. Allerdings ließe sich Hilfe an strikte Bedingungen knüpfen, um keine Fehlanreize zu setzen. Es sollte, anders gesagt, nichts umsonst geben, und politisches Versagen sollte nicht belohnt werden. Die Regelung des Arbeitsmarkts und des Sozialsystems sollte weitgehend Aufgabe der Mitgliedsstaaten bleiben. Europa muss jedoch mehr bedeuten als Marktintegration, sonst besteht in Zeiten, in denen immer mehr Menschen in den einzelnen Ländern zu Verlierern des wirtschaftlichen Wandels werden, kaum Hoffnung auf eine legitime politische Basis für die WWU. Für weitere Integrationsschritte fehlt dann die Grundlage.

Europa braucht eine soziale und fürsorgliche Dimension, wenn es in Zeiten geringer Verteilungsspielräume die Herzen und Köpfe noch einmal gewinnen will. Angesichts der Umstände können nur bescheidene Maßnahmen versprochen werden. Dafür

29 Johannes Lindvall und David Rueda, »The insider-outsider dilemma«. Policy Network (18) Juli 2013. www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4441&title=The-insider-outsider-dilemma

sollten sie sehr zielgerichtet sein. Europäische Solidarität sollte mit Rationalisierung auf nationalstaatlicher Ebene[30] einhergehen. Sie sollte mit langfristigen gemeinsamen Zielen verbunden sein und von europäischen Instrumenten und Koordinationsmechanismen flankiert werden. So könnte als Teil eines neuen »Großen Konsenses« eine fruchtbare Arbeitsteilung entstehen. Zu einem neu ausgehandelten europäischen Grundkonsens sollte auch eine europäische Arbeitslosenversicherung gehören, die nationale Sicherungssysteme ergänzt. Sie wäre ein unverzichtbarer Bestandteil eines Systems automatischer Stabilisatoren innerhalb eines Euro-Budgets.

Um die Einnahmeseite der nationalen Haushalte und des europäischen Budgets zu stärken, sollte die weit verbreitete Steuerflucht (oder Steuervermeidung) multinationaler Unternehmen und einzelner Personen bekämpft werden, die den freien Kapitalverkehr und den Steuerwettbewerb unter den nationalen Behörden ausnutzen. Aus dem gleichen Grund sollte eine Steuer auf grenzüberschreitende Finanztransaktionen erhoben werden. Dadurch könnten unter anderem mehr Ressourcen für Investitionen in die Sozialsysteme bereitgestellt werden, um so ein Gefühl der Gerechtigkeit bei der Verteilung von Lasten in unseren Ländern wiederherzustellen. Tatsächlich könnten Mindeststeuersätze erforderlich sein, um Steuerdumping auf dem europäischen Binnenmarkt zu vermeiden.[31]

Die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der EU und Migration im Allgemeinen sind Themen, die in vielen Ländern ganz oben auf der politischen Agenda stehen. Die Zahl der derjenigen, die innerhalb Europas das Land wechseln, und der Zuwanderer aus der dritten Welt ist stetig gestiegen, so dass die Toleranzgrenzen der lokalen Bevölkerung in Krisenzeiten vielerorts überschritten wurden. »Die Deiche drohen zu brechen«[32], wie man in den Niederlanden sagt, wo man mit Deichbrüchen Erfahrung hat. Dort und in anderen Staaten schlagen die Parteien der extremen Rechten Kapital aus Ressentiments gegen Migranten. Solche Vorurteile sind besonders unter den ärmeren und gering qualifizierten Bürgern verbreitet, die sich unmittelbar bedroht fühlen. Die etablierten Parteien reagieren, indem sie häufiger von »Sozialdumping« oder »Wohlfahrtstourismus« sprechen. Europäische Länder, die nicht Zu- sondern Abwanderung erleben, wie Bulgarien, Rumänien und neuerdings auch Griechenland, leiden schon jetzt unter dem Exodus ihrer besten Köpfe und mobilsten Arbeitnehmer.

Es wäre politischer Selbstmord, Demagogen und Fremdenhassern dieses wichtige Thema zu überlassen. Ein alterndes Europa braucht eine stetige Zuwanderung, um seine Wirtschaft und seine Sozialsysteme intakt zu halten. Zudem blickt Europa auf eine lange und stolze Geschichte als Zufluchtsort für Menschen zurück, deren

30 Frank Vandenbroucke und Bart Vanhercke, A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack. Friends of Europe 2014; Anton Hemerijck, Changing Welfare States, Oxford University Press 2013.

31 Mario Monti, A New Strategy for the Single Market: Report to the President of the European Commission. 2010. http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

32 David Goodhart und Lodewijk Asscher, »So much migration puts Europe's dykes in danger of bursting«, The Independent, 18, August 2013. www.independent.co.uk/voices/comment/so-much-migration-puts-europes-dykes-in-danger-of-bursting-8772630.html Asscher ist stellvertretender Ministerpräsident und gehört als Minister für Soziales und Beschäftigung der niederländischen Regierung an. Siehe auch Paul Collier, Exodus: How Migration is Changing Our World. Oxford University Press 2013.

elementare Menschenrechte in benachbarten oder weit entfernten Ländern missachtet werden. Doch wenn Zuwandererströme zu einer Flut werden, besteht die Gefahr zu ertrinken.

Die Freizügigkeit innerhalb Europas gehört zum Kern des gemeinsamen Projekts. Sie hat sich in Zeiten des Wachstums bewährt, als die europäischen Konvergenzmechanismen funktionierten und die Unterschiede zwischen den Lebensstandards in den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht sehr hoch waren; leider ist das Vergangenheit.

Damit die Freizügigkeit in Europa ohne politische und soziale Unruhen aufrechterhalten werden kann, muss sie von einem wirksameren Schutz sozialer Standards in den Zuwanderungsländern flankiert werden. Zudem braucht es Strategien dafür, wie die Heimatländer der Migranten Arbeitsplätze schaffen und ihren eigenen Standards verbessern können. Andernfalls wird z. B. Rumänien bald unter Ärztemangel leiden. Wenn die Wirtschaft nur langsam wächst oder stagniert und die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie größer wird, dann kann die Freizügigkeit der Arbeitsnehmer in Europa zu politischen und sozialen Spannungen führen, die sich nur schwer entschärfen lassen. Einige der grundlegenden Freiheitsrechte, die Teil des europäischen Projekts sind, werden dann in Gefahr geraten.

Governance und Demokratie

Europa hat keine Regierung, und wird wahrscheinlich in absehbarer Zeit auch nichts bekommen, was als Regierung durchgehen könnte. Stattdessen hat es eine Vielzahl nationaler Regierungen, die jeweils ihren Bürgern verantwortlich sind, und ein komplexes System gemeinsamer Institutionen, Regeln und Normen, um mit den über Jahrzehnte gewachsenen wechselseitigen Abhängigkeiten umzugehen. Beobachter sprechen oft von europäischer Governance. Dieser Begriff ist unklar genug, um unterschiedliche Interpretationen zuzulassen, und genau daher rührt seine wachsende Verbreitung.

Mit der Schaffung einer Währungsunion, der heute 18 der 28 EU-Mitgliedsstaaten angehören, gelangte die europäische Integration auf völlig neues Terrain, und die meisten EU-Bürger (und Staaten) waren auf diese Reise nicht vorbereitet. Die Governance, also das Management von Interdependenzen, innerhalb der EU hat sich während der Krise stark verändert. Ein viel detaillierteres und zugleich umfassenderes Regelwerk schränkt nun die nationale Wirtschaftspolitik und besonders die Fiskalpolitik ein. Die Europäische Kommission genießt einen gewissen Ermessensspielraum bei der Anwendung der Regeln. Außerdem wurde ein Notfall-Mechanismus auf zwischenstaatlicher Ebene eingerichtet, für den große Summen zur Verfügung stehen. Wenn alle anderen Stabilisierungsmechanismen versagen, soll die EZB das Währungssystem stützen. Sie wird auch im Mittelpunkt der Bankenunion stehen, die schrittweise über einen langen Zeitraum hinweg geschaffen werden soll. Doch wie sind solche Integrationsschritte legitimiert?

Frei nach dem Motto: »Friss oder stirb!«, wurden die neuen Regeln im Wesentlichen von den Gläubigerstaaten festgelegt. Diese Regeln, denen ein spezieller und recht dogmatischer makroökonomischer Ansatz zugrunde liegt, sollen nationale Handlungsspielräume begrenzen. Allerdings gibt es auf europäischer Ebene kaum poli-

tische Instrumente, um die nationalen Kompetenzen zu ersetzen. Für die Schuldnerländer ist der Weg nach Tipperary immer noch lang und steinig – und die Route wurde von anderen Akteuren festgelegt. Es ist eine Sache zuzustimmen, dass Haushaltsdefizite auf unabsehbare Zeit nicht zu nachhaltigem Wachstum führen – was sie in der Tat nicht tun. Eine ganz andere Angelegenheit ist es, von den nationalen demokratischen Systemen zu erwarten, dass sie sich eine Zwangsjacke anlegen lassen, um im gemeinsamen Währungsraum bleiben zu dürfen.[33]

Manche vergleichen die gegenwärtige Situation mit den Schocktherapien, die in den Ländern Ost- und Mitteleuropas nach dem Zusammenbruch des Kommunismus angewandt wurde. Sie glauben, dass ähnliche Methoden heute in den Staaten Südeuropas geboten sind, die sich ebenfalls radikalen – zum Teil auch politischen und institutionellen – Reformen unterziehen müssen. Es handelt sich jedoch um zwei sehr unterschiedliche Ausgangsituationen. Der Zusammenbruch des Kommunismus hatte ein politisches Vakuum hinterlassen, und seine Langzeitschäden wurden zur Motivation, die Länder Mittel- und Osteuropas in den 90ern grundlegend zu transformieren. Kaum jemand wagte es, glaubwürdige Alternativen zur Schocktherapie vorzuschlagen, und besonders für junge Menschen gab es das Versprechen einer glücklichen Zukunft.[34] Der Unterschied zur gegenwärtigen Austeritätspolitik in den Ländern Südeuropas könnte kaum größer sein: Sie müssen sich in einem für sie ungünstigen europäischen Wirtschaftsumfeld behaupten, während kein Ende der Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit abzusehen ist. Gleichzeitig gewinnen Populisten an Zulauf, und die Jugend verliert die Hoffnung.

Derzeit ist die Governance der Eurozone weder effektiv noch demokratisch legitimiert. Demokratisch hinreichend legitimierte Entscheidungen vermissen besonders diejenigen, denen ein langer, schmerzhafter Anpassungsprozess zugemutet wird. Auch was die Einhaltung der europäischen Verträge betrifft, bewegt sich das derzeitige System am Rande der Legalität. Ein besseres System (und eine bessere Welt) werden zwar immer wieder versprochen, scheinen aber unerreichbar fern zu sein. Die Angst vor den Alternativen wird nicht mehr lange ausreichen, um Europa trotz fehlender Legitimationsbasis zusammenzuhalten. Damit die gemeinsame Währung überlebt, sind wirksamere Politikinstrumente auf europäischer Ebene und stärkere gemeinsame Institutionen ebenso nötig wie eine Exekutive, die demokratisch kontrolliert wird und eigene Ermessensspielräume besitzt. All diese Elemente europäischer Governance bilden das Gegengewicht zu den ebenfalls notwendigen Regeln, mit denen nationale Handlungsspielräume eingeschränkt werden.

Ist eine weitere schwierige Vertragsrevision samt Referenden in vielen Ländern nötig, um eine neue Architektur für die Euro-Governance zu entwickeln? In aktuellen Meinungsumfragen stößt ein solches Vorgehen auf Ablehnung, und auch die

33 Fritz W. Scharpf, Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Diskussionsvorlage 11/2011. www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf

34 Ivan Krastev, »A fraying Union«, Journal of Democracy (23) 4 2012. www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Krastev-23-4.pdf

Erfahrung scheint dagegen zu sprechen. Viele Politiker möchten neue, langwierige Regierungsverhandlungen und sich daran anschließende parlamentarische Ratifizierungen und Referenden tunlichst vermeiden.

Wie lässt sich die Komplexität der europäischen Integration vermitteln, wenn Populismus und einfache Botschaften in der Politik Konjunktur haben? Wie kann man Europa verteidigen, wenn sich die Menschen wieder nationalen und lokalen Identitäten zuwenden, weil diese Schutz in einer sich rasant verändernden, oftmals bedrohlichen Welt versprechen? Für die Politiker in den Nationalstaaten ist die Versuchung groß, im Rahmen bestehender Verträge weiter Flickwerk zu betreiben und Entscheidungen und Programme, die sich kaum mit diesen Verträgen vereinbaren lassen, notfalls durch juristische Taschenspielertricks zu rechtfertigen.

Ein solches Vorgehen mag pragmatisch erscheinen, ist aber höchst kurzsichtig. Wenn es sich auf Dauer durchsetzt, wird Europa weiter versuchen, Zeit zu kaufen, schwierige Entscheidungen aufschieben und vielleicht auf ein Wunder warten, während die wirtschaftlichen Probleme ungelöst bleiben. Gegen den Rückgang der politischen Zustimmung wird auf diese Weise nichts unternommen. Dies wäre ein Patentrezept für anhaltende politische Fragmentierung und wirtschaftliche Stagnation des Kontinents.

Neue Formen der Euro-Governance erfordern einen neuen Euro-Vertrag[35], dem sich jedes beitrittswillige EU-Mitgliedsland zukünftig anschließen kann. Allerdings sollte kein Land das Recht haben, andere an weiteren Integrationsschritten zu hindern, und die nationalen Parlament – und /oder die einzelnen Bürger im Falle eines Referendums – sollten sich klar für oder gegen den Euro entscheiden müssen. Unterschiedliche Optionen sind nur dann relevant, wenn die Wahlentscheidung für diejenigen, die sie treffen, Konsequenzen hat. Eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten und der EU-Bürger sollte erforderlich sein, damit der neue Vertrag in Kraft tritt. Der Europäische Fiskalpakt kann in dieser Hinsicht als Vorbild dienen. Sollte ein Land sich gegen den Vertrag entscheiden, so bleibt es der Eurozone fern. Dieses Vorgehen birgt Risiken, aber auch große Chancen. Ohne Vetorecht sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass in allen Fragen nur der kleinste gemeinsame Nenner vereinbart wird.

Ein neuer Euro-Vertrag sollte auf einen neuen »Großen Konsens« mit mehr integrativer Kraft gegründet sein. Es sollten Institutionen eigens für den Euroraum geschaffen und wirksamere demokratische Kontrollmöglichkeiten eingeführt geben. Dazu gehört auch ein gemeinsames Parlament der Euro-Länder. Es sollte entweder analog zum Europäischen Parlament direkt gewählt werden, aber weniger Mitglieder und mehr Befugnisse haben, oder sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammensetzen.

35 Siehe auch die Stellungnahme der parteiübergreifenden Glienicker Gruppe aus deutschen Ökonomen, Juristen und Politologen, erstmals erschienen in Die Zeit, 17. Oktober 2013. Darauf folgte eine ähnliche Stellungnahme der französischen Eiffel-Gruppe, veröffentlicht von Bruegel am 14. Februar 2014, www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1250-for-a-euro-community/ Man darf hoffen, dass Deutschland und Frankreich wieder gemeinsam die Initiative ergreifen. Siehe auch den ersten Bericht zu einer groß angelegten Studie, die verschiedene europäische Stiftungen gemeinsam initiiert haben: New Pact for Europe: Strategic Options for Europe's Future, King Badoulin, bertelsmann und European Policy Centre 2013.

Die zweite Möglichkeit ist vielleicht vorzuziehen, denn sie wäre ein Versuch, die Kluft zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament schrittweise zu überwinden. Dieses neue Parlament sollte eine kleine europäische Exekutive mit klar umrissenen Kompetenzen kontrollieren. Es sollte auch festgelegt werden, auf welche Weise die Staaten parlamentarisch vertreten sind, die den neuen Vertrag ratifiziert haben, aber noch nicht die Kriterien für den Beitritt zur Währungsunion erfüllen.

Über diesen neuen Euro-Vertrag sollten die Parlamenten und/oder Bürger der Mitgliedsstaaten abstimmen. Man kann zuversichtlich sein, dass er den demokratischen Test besteht, der für seine Legitimität unverzichtbar ist. Da breite Zustimmung zur europäischen Integration nicht mehr selbstverständlich vorausgesetzt werden kann, muss um einen neuen Konsens gerungen werden. Die politischen Eliten haben die demokratische Legitimation und den Vertrauensvorschuss früherer Zeiten verloren. Sie müssen ihre Schritte nunmehr begründen und erklären, warum bestimmte Entscheidungen und Strategien auf nationaler Ebene nicht mehr effektiv sind und deshalb gemeinsam auf europäischer Ebene vereinbart werden sollten. Dann können – und sollten – sie über Inhalte streiten. Politik braucht Alternativen. Verständlicherweise fühlt sich nicht jeder Politiker dieser Aufgabe gewachsen.

Die entscheidende Frage ist heute nicht so sehr, ob wir mehr oder weniger Europa wollen; vielmehr geht es darum, wie das Europa aussehen soll, das wir aufbauen. Die Eurozone wird stärkere europäische Institutionen und die Übertragung weiterer Befugnisse in bestimmten Politikbereichen erfordern. Es hat keinen Sinn, dies zu leugnen. Viel entscheidender wird jedoch sein, welche Richtungsentscheidungen dann innerhalb eines bestehenden institutionellen und politischen Rahmens getroffen werden.

Die Krise hat europaweit eine lebhafte Debatte darüber ausgelöst, in der längst nicht mehr nur Meinungsbilder aus den verschiedenen Nationen einander gegenüberstehen. »Hart arbeitende Nordeuropäer« werden nicht mehr mit »faulen Südländern« verglichen. Bündnisse wurden über nationale Grenzen hinweg geschlossen. Die Debatte wird immer europäischer geführt, in vielen Tonlagen und auf vielen Ebenen, von manchmal hässlichen populistischen Botschaften über den sachlichen Austausch unter wohl informierten Fachleuten bis hin zu den mehr oder weniger visionären Reden der wenigen führenden Politiker, die es gelegentlich wagen, die Schwelle der Pedanterie zu überschreiten und in die Zukunft zu denken.

Es bleibt abzuwarten, ob die verschiedenen politischen Parteien und einzelnen Kandidaten fähig sein werden, diese Debatte während des Wahlkampfs zu den Europäischen Parlamentswahlen im Mai weiter voranzubringen. Wie sehr wird es bei diesen Wahlen überhaupt um Europa gehen? Und werden die Bürger zwischen wirklichen Alternativen wählen können, wenn es um Wege aus der Krise geht? Sollten sich diese Wahlen als weitere verpasste Gelegenheit erweisen, die von Politikern verspielt wurde, die üblicherweise behaupten, das europäische Projekt sei lebensnotwendig für Demokratie, Wohlstand und Europas Einfluss in der Welt, so wird die Zukunft vielleicht nicht mehr viele ähnliche Chancen bereithalten. Jetzt

können europäische Denker und politische Experten möglicherweise einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie helfen, die Prioritäten richtig zu setzen. Ihnen fällt es leichter, über Grenzen hinaus zu denken und sich zu verständigen.

Natürlich wird demokratische Legitimität in Europa noch lange durch Wahlen, Referenden oder Parlamentsentscheidungen in den Nationalstaaten erzeugt werden. Doch auch auf europäischer Ebene wird es nötig sein, die Demokratie auf unterschiedliche Weise zu stärken. Auch hier müssen wir aus etablierten Denkmustern und Routinen ausbrechen.[36] Ist Demokratie ohne Demonstrationen überhaupt möglich? Man könnte entgegnen, transnationale Demokratie unterscheide sich deutlich von nationaler. Schließlich versuchen wir nicht, den Nationalstaat in größerem Maßstab neu zu erfinden. Europa ist anderen Weltgegenden sicherlich weit voraus, was Erfahrungen mit transnationaler Demokratie betrifft; und es wird weiter damit experimentieren müssen.

Eine stärkere wirtschaftliche und politische Union als notwendiges Pendant zur Währungsunion würde in der Peripherie wahrscheinlich eher akzeptiert werden als im Zentrum Europas. Die Bürger der Länder, die am meisten unter der Krise gelitten haben, vertrauen europäischen Institutionen immer noch mehr als ihren eigenen, nationalen. Daher wird es vielleicht ein geringeres Problem sein, Italiener, Griechen und Spanier von den Vorzügen eines stärkeren Europa zu überzeugen. Sie sehen ein, dass sie Europa brauchen, und das ist ein schlagendes Argument. Im Norden wird mehr Überzeugungsarbeit zu leisten sein, um Deutschen, Niederländern und auch Franzosen plausibel zu machen, dass es langfristig in ihrem Interesse liegt, ihre Währung und in vielen Bereichen auch ihre Souveränität mit anderen Europäern in einem stark erweiterten gemeinsamen Projekt zu teilen.

Der Euro ist zur Schicksalsfrage für Europa geworden. Er ist das Herzstück des Projekts Europa und wird es auf absehbare Zeit bleiben. Wenn er überlebt, wird der Euro den bestehenden Trend zu einem Europa der zwei oder mehr Geschwindigkeiten mit wachsender innerer Differenzierung verstärken. Die bereits erreichte Tiefe der Integration – und die große Zahl heterogener Mitgliedsstaaten – lassen keine andere Wahl zu. Für die Europäer ist es höchste Zeit, aus dieser Einsicht die nötigen Schlussfolgerungen zu ziehen.[37]

Einige europäische Staaten, insbesondere Großbritannien, werden nicht willens oder in der Lage sein, den politischen Sprung nach vorn zu wagen - jedenfalls nicht in absehbarer Zeit. Es sollte in der EU jedoch auch weiterhin Platz für Länder geben, die der Eurozone fern bleiben und den nächsten Schritt im Integrationsprozess vorläufig oder grundsätzlich nicht mitvollziehen. Eine im Inneren immer differenzierter ausgestaltete EU sollte besser in der Lage sein, mit den besonderen Anliegen Großbritanniens und anderer Staaten umzugehen. Sie sollte künftig auch Erweiterungen besser verkraften. Die Verhandlungen über den neuen Euro-Vertrag sollten auch Raum für eine Revision bestehender europäischer Verträge bieten. Europa steht also vor anspruchsvollen Aufgaben, wenn es sich der Zukunft stellen will.

36 Siehe Sylvie Goulard und Mario Monti, De la Démocratie en Europe. Flammarion 2012.

37 Jean-Claude Piris, The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?. Cambridge University Press 2011.

Das übrige Europa hat ein starkes Interesse daran, Großbritannien in der Union zu halten, und zwar inklusive Schottland, wie auch immer es sich bei der Volksabstimmung im September 2014 entscheidet. Zwischen dem Eifer, den nicht nur Brüsseler Bürokraten bei der Zentralisierung und Harmonisierung Europas an den Tag legen, und dem Wunsch mancher britischer Politiker, Integrationsformen quasi à la carte zu wählen, wird also ein Mittelweg gefunden werden müssen. Überhaupt sollte die Suche nach einem Mittelweg zur Regel werden, wenn es um die Frage nach mehr oder weniger Integration geht. Bedingung ist allerdings, dass Verpflichtungen mit Rechten Hand in Hand gehen. Wer die einen will, muss auch die anderen akzeptieren. Möglicherweise wurde die Integration in einigen Politikbereichen bereits zu weit vorangetrieben.

Das Referendum über die weitere Mitgliedschaft in der EU, das Großbritannien für 2017 plant, wird das Land zwingen, über die beiden Alternativen anhand von Fakten und unter Austausch von Argumenten zu debattieren und damit den bloßen Schlagabtausch mit Vorurteilen und Stereotypen hinter sich zu lassen. Politiker und andere Akteure werden gezwungen sein, eindeutig Stellung zu beziehen. Stünde am Ende der Diskussion der Austritt Großbritanniens aus der EU, wäre dies ein großer Verlust für Europa. Ein solcher Verlust kann vermieden werden, wenn Fakten und Probleme offen dargelegt werden. Es gibt keinen Grund, sich vor Demokratie zu fürchten, schon gar nicht in einem Land mit so langer demokratischer Tradition.

Erfolg entgegen aller Wahrscheinlichkeit?

Zugegebenermaßen stehen die Chancen für einen neuen »Großen Konsens«, zu dem auch ein ambitionierter Euro-Vertrag gehören würde, eher schlecht. Sich durchzuwursteln ist in Europa fast zur Normalität geworden - und dies mitten in einer großen Krise, welche die Grundlagen des gemeinsamen Projekts ebenso in Frage stellt wie den bisher mutigsten Integrationsschritt hinterfragt, nämlich die gemeinsame Währung.

Die Ursachen der Krise sind ökonomischer Natur und weder spezifisch für Europa noch für die europäische Integration. Doch die Krise hat die Schwäche der gemeinsamen Institutionen und die Brüchigkeit der Beziehungen zwischen Regierungen und Nationen offenbart. Sie hat auch gezeigt, wie leicht die stillschweigende Zustimmung erschüttert werden konnte, die jahrzehntelang die Grundlage für die rasch fortschreitende europäische Integration bildete. Der Konsens bestand nur, solange die Bürger glaubten, dass die EU ihnen Vorteile bringt. Außerdem wurde durch die Krise deutlich, wie viele Problemkinder zur europäischen Familie gehören und wie begrenzt der Einfluss der Politik ist, wenn die globale wirtschaftliche Entwicklung das Tempo vorgibt und zunehmend die Spielregeln diktiert.

Europa war denkbar schlecht vorbereitet auf diese Krise. Bei der Konzeption und beim Management des Euro wurden große Fehler gemacht. Hinzu kam ein gerütteltes Maß an Selbstzufriedenheit. Manchmal scheinen die Europäer an Wunder zu glauben – schlimmer noch, sie scheinen sich auf Wunder zu verlassen. Doch hatten sie auch besonderes Pech, weil die erste große Krise des Euro mit der größten inter-

nationalen Finanzkrise seit Jahrzehnten und vielleicht sogar mit dem Ende einer Ära zusammenfiel. Bisher konnten die Europäer das Schlimmste verhindern. Für ihre Gesamtleistung während der Krise haben sie jedoch keine guten Noten verdient. Natürlich hängt die Bewertung stark davon ab, auf welcher Seite des Zaunes man steht: Der Süden würde gerade einmal die Mindestpunktzahl erreichen – noch immer stehen ihm schwierige Prüfungen bevor.

Sicher sind einige Staaten am Rande Europas vor allem selbst schuld an ihrer Misere. Sie hatten die Mitgliedschaft in der Eurozone als Freibrief für ungebremsten Konsum und einen Wirtschaftsboom auf Pump verstanden, nicht als Einladung, sich an einer herausfordernden Lernerfahrung zu beteiligen. Nun wissen sie es besser. Allerdings war die allgemeine Stimmung aufgekratzt, und viele international tätige Banker verteilten Einladungen zur großen Party und Kreditgeschenke. Die anderen Länder, die den schwachen Mitgliedsstaaten später helfen mussten, schoben ihnen die gesamte Schuld zu, statt zu erkennen, dass die Probleme im System lagen.

Die Gläubigerstaaten könnten bestrebt sein, eine radikale Erneuerung des bestehenden Systems aufzuschieben, weil sie nicht noch größere Risiken schultern wollen und weil sie den schwächeren Staaten nicht zutrauen, ihre Lernaufgaben zu meistern. Auch sind ihnen vielleicht ihre eigenen kurzfristigen Interessen wichtiger als die langfristigen Interessen der Gemeinschaft. Wer wird das Projekt Europa zu seinem ureigenen Anliegen machen, wenn die Politiker der einzelnen Länder nur für kurzfristige »Siege« im nationalen Interesse belohnt werden, während die meisten Insider der Brüsseler Zirkel sich nur noch miteinander und nicht mehr mit den Menschen in ihren Heimatländern verständigen können? Leider trifft dies vermutlich auch auf viele Abgeordnete im Europäischen Parlament zu.

Ohne eine grundlegende Reform bliebe Europa auf Jahre hinaus schwach, im Inneren gespalten und selbstbezogen: ein Kontinent im Niedergang mit alternder Bevölkerung und immer geringerem Einfluss in einer sich rasant verändernden Welt, in dessen unmittelbarer Nachbarschaft Instabilität und Armut um sich greifen. Genau so sieht eine wachsende Zahl von Menschen in Peking, Neu Delhi, Pretoria und Rio de Janeiro Europa heute. Die Krise hat dieses negative Image verstärkt. Sind die Europäer willens und fähig, diesen Prozess des Niedergangs und der drohenden Bedeutungslosigkeit umzukehren, indem sie enger zusammenarbeiten, das Projekt Europa neu definieren, die Integration unter neuen Vorzeichen vorantreiben und eine aktivere Rolle in der Weltpolitik übernehmen, weil sie wissen, dass sie geeint stark sind? Einige wenige pflegen offenbar weiterhin die Illusion einer unabhängigen nationalen Außenpolitik, während andere von einem neutralen Europa träumen, dass sie sich als eine überdimensionierte Schweiz vorstellen. Solche Illusionen werden allerdings ständig von allen möglichen Ereignissen erschüttert. Die bedrohliche Situation in der Ukraine ist nur das aktuellste Beispiel.

Hat für Europa und große Teile der entwickelten Welt eine Zeit langsamen Wachstums, häufiger Turbulenzen, hoher Risiken und wachsender Ungleichheit begonnen? Werden globale Märkte und Technologien den Ton angeben, während die Politik sich anpasst, so gut sie kann? Der Unterschied zwischen vom Markt regierten Demokratien und demokratisch regulierten Märkten ist groß. In dieser Zeit rasanter Globalisierung und unbegrenzten Kapitalverkehrs prägen erstere

immer stärker das Bild. Historiker[38] stellen heute die Frage, ob sich feste Wechselkurse und internationale Kapitalmobilität mit Demokratien vereinbaren lassen. Eine andere Frage könnte lauten, ob es in einer solchen Welt zwischen dem Globalen und dem Nationalen oder Lokalen noch genug Raum für Europa gibt.

Desintegration gilt nicht länger als Tabu.[39] Überall wird davon gesprochen, und zwar nicht nur von eingefleischten Nationalisten und den anderen üblichen Verdächtigen. Vielleicht stimmt es trotzdem, dass die Union nach über sechzig Jahren immer noch »ein einzigartiges politisches Bindemittel besitzt«[40], das sich erneut als krisenfest erwiesen hat. Doch die Bruchstellen existieren und werden wahrscheinlich größer werden, wenn die Probleme noch länger ungelöst bleiben. Es gibt starke Fliehkräfte in der Union und in den einzelnen Ländern.

Das Projekt Europa ist mehr als eine Übereinkunft zwischen Regierungen; es wirkt stark auf die wirtschaftliche und soziale Ordnung der Nationalstaaten zurück. Heute sind die Gesellschaftsverträge einer Zerreißprobe ausgesetzt – in manchen Ländern wurden sie schon aufgekündigt. Das Vertrauen in das Finanzsystem und in die politischen Eliten hat extrem gelitten. Viele Bürger empfinden zunehmend Ungerechtigkeit und Ohnmacht und erleben die sich rasant verändernde Welt als bedrohlich. Die Reaktionen auf solche Gefühle reichen vom Rückzug ins Private bis zu gewaltsamen Protesten. Die meisten Bürger unterscheiden bei ihrer Kritik oder ihrem Protest nicht zwischen den nationalen Regierungen und der EU. Noch häufiger suchen sie allerdings Zuflucht unter dem schützenden Dach des Nationalstaats. Dieses ihnen so vertraute Dach hat allerdings Löcher bekommen.

Es wäre höchst kurzsichtig, die verschiedenen Arten von Protest über einen Kamm zu scheren und als populistisch abzutun. Zwar treiben viele Populisten und Demagogen ihr Unwesen. Doch ihre Botschaften fallen erst jetzt auf fruchtbaren Boden. Sinnvoller ist es, Populismus und wachsenden Euroskeptizismus als Warnsignale zu begreifen. Wenn im Mai die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament bekannt gegeben werden, könnte die Alarmstufe Rot erreicht sein.

Solange sich die politischen Strategien nicht ändern, können die Euro-Länder nicht zu zufriedenen Partnern werden. In einem Umfeld, das von zähem Wachstum, sehr hoher Arbeitslosigkeit in einigen Ländern und anhaltend hoher Verschuldung geprägt ist, könnten die Spannungen unerträglich werden und schließlich zu weitreichender Desintegration führen. Die Herausforderung besteht aber nicht nur darin, die gemeinsame Währung zu retten. Vielmehr kommt es darauf an, Interdependenzen besser zu managen, die Märkte zu zähmen, Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und mehr gesellschaftlichen Zusammenhalt

38 Michael Bordo und Harold James, »The European crisis in the context of the history of previous financial crises«. NBER. Working Paper 19112. 2013. Siehe auch Adam Posen, »The global economy is now distinctly Victorian«. Financial Times, 6. August 2013. www.ft.com/cms/s/0/6e4d3ee2-fdd7-11e2-8785-00144feabdc0.html

39 Siehe zum Beispiel: François Heisbourg, La fin du rêve européen. Stock 2013; Jan Zielonka, Is the EU Doomed. Polity, im Druck.

40 Luuk Van Middelaar, The Passage to Europe: How a Continent Became a Union? Yale University Press 2013.

zu schaffen, die Demokratie zu stärken und die Integration wieder so zu gestalten, dass sie den Bürgern Vorteile bringt. Das alles ist eine große, jedoch extrem lohnende Herausforderung.

Sollte Europa damit Erfolg haben, wird der Rest der Welt von ihm lernen können. Wenn das europäische Experiment gemeinschaftlichen Interdependenzmanagements an seine Grenzen stößt, wie steht es dann um die ökonomische Globalisierung in einer zunehmend multipolaren Welt, in der keine Hegemonialmacht mehr die Bedingungen diktieren kann?

Zwischen den Mitgliedsstaaten der Eurozone gibt es zugegebenermaßen große Unterschiede. Rückblickend muss man vermuten, dass ein wohlwollender Diktator andere Mitgliedsstaaten zusammengestellt hätte. Doch Wirtschaftsräume, die sich optimal für eine gemeinsame Währung eigenen, gibt es nur in Ökonomielehrbüchern. Im wirklichen Leben müssen sie erst geschaffen werden. Sind die Europäer bereit für ein Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration, das der schon erreichten monetären Integration entspricht? Es wäre ein großer, aber nicht unmöglicher Sprung nach vorn. Wenn einige vorausgehen, werden andere folgen. Es geht darum, den historischen Moment zu nutzen; eine große Krise birgt die Gefahr des Scheiterns, aber sie kann auch zu einem Neuanfang werden.

Einige europäische Länder werden sicherlich nicht bereit sein, den anderen zu folgen. Auch für sie sollte unter einem größeren europäischen Dach genug Platz sein. Sie wären weiterhin Mitglieder des Binnenmarktes und auch darüber hinaus wichtig für Europa. Irgendwann in der Zukunft könnten sie sich für mehr Verpflichtungen und Rechte entscheiden. Inzwischen sollten Großbritannien und Schweden – und auch Polen, das noch darauf wartet, der Eurozone beizutreten, – als Mitglieder der EU eine aktivere Rolle in verschiedenen Politikbereichen spielen, u.a. in der Außenpolitik. Mehr Integration für einige Länder sollte mit differenzierteren Lösungen und mehr Flexibilität für andere einhergehen. Es kann nicht für alle 28 Mitgliedsstaaten der EU das gleiche Rezept gelten. Mehr Flexibilität und innere Differenzierung könnten auch künftige Erweiterungen der EU erleichtern.

Europa sollte integrativ wirken. Es sollte Vielfalt zulassen und von dieser profitieren. Mehr Integration, wo nötig, und mehr nationale oder lokale Verantwortung, wo möglich – das wäre ein gutes Motto für ein Europa, das langsam aber sicher aus eigener Kraft den Weg aus der Krise findet. Ein Scheitern birgt die Gefahr, alles zu verlieren, was uns viele Jahre lang stolz und stark gemacht hat.

Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Der traurige Zustand der Union
Europa braucht einen »Großen Konsens«

Grafische Gestaltung:
Lucid, Berlin

Titelbild:
© Bertelsmann Stiftung

V. i. S. d. P.

Bertelsmann Stiftung
Résidence Palace
Rue de la Loi 155
1040 Brussels – Belgium

www.bertelsmann-stiftung.de/bruessel

Thomas Fischer
thomas.fischer@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +32 2 233-3893

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

www.bertelsmann-stiftung.de

BertelsmannStiftung