

Günther Nonnenmacher, Andreas Rödder (Hrsg.)

# Wertewandel in Europa?

**Frankfurter Allgemeine**  
ZEITUNG FÜR DEUTSCHLAND

Fünfte Tendenzwende-Konferenz der F.A.Z.  
am 14. und 15. November 2013 in Berlin

**Die Dokumentation**



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort <i>Günther Nonnenmacher</i>	5
Wertewandel in Europa? Zur Einführung <i>Andreas Rödder</i>	6
Was kommt nach dem Neoliberalismus? Politische Ökonomie zwischen Ratlosigkeit und Pragmatismus <i>Holger Schmieding</i>	8
Deutschlands Wacht am Main: Die EZB und der neue deutsche Nationalliberalismus <i>Albrecht Ritschl</i>	14
Die EU zwischen Vertragsunion und Maßnahmestaat: Ist Europa ein rechtsstaatsfähiger Raum oder Raum problembezogenen Einzelfallhandelns? <i>Frank Schorkopf</i>	21
Zwischen Selbstverantwortung und Vergemeinschaftung: Wie weit geht und wohin führt die europäische Solidarität? <i>Holger Steltzner</i>	25
Selbstverantwortung und Vergemeinschaftung: Wohin führt die europäische Solidarität? <i>Ulrike Guérot</i>	28
Zwischen Naturrecht und Demokratieprinzip: Wie soll die europäische Gesellschaft aussehen? <i>Udo Di Fabio</i>	33
Zwischen Regulierung und Subsidiarität: Wie soll die europäische Gesellschaft aussehen? <i>Alexander Graf Lambsdorff</i>	36

Verunsicherung und Staatsorganisationskrisen: Zusammenfassung der Debatte <i>Werner Plumpe</i>	40
Kurzviten <i>Veranstalter und Autoren</i>	46
Heiliger Draghi „Tendenzwende“-Konferenz der F.A.Z. auf europäischer Spurensuche <i>Klaus-Dieter Frankenberger</i> <i>F.A.Z.-Artikel vom 18. November 2013</i>	48
Impressum	50

# Vorwort

Günther Nonnenmacher

Alle Wege führen nach Europa. Über kaum ein Thema aus Wirtschaft und Politik lässt sich ernsthaft diskutieren, ohne Bezug auf die Europäische Union zu nehmen. Die Europäische Währungsunion, beim Gipfel in Maastricht (1991) beschlossen, sollte nach der Aussage von Bundeskanzler Helmut Kohl die europäische Integration „irreversibel“ machen. Seit die internationale Finanzkrise zuerst die europäischen Märkte und in der Folge manche EU-Staaten – vor allem die der südlichen Peripherie – erschüttert hat, wirkt sie allerdings eher wie ein Sprengsatz im Gebälk des europäischen Hauses. Einige Länder mussten mit riesigen Summen, die erst in zeitlich begrenzte „Rettungsschirme“ und danach in auf Dauer eingerichtete Stabilisierungsfonds flossen, vor dem Staatsbankrott gerettet werden, weil sie wegen Überschuldung – teilweise auch durch die „Rettung“ maroder Banken – vor einem Abgrund standen. Darüber stürzten Regierungen, und links- und rechtspopulistische Strömungen bekamen und bekommen in nahezu allen europäischen Staaten Zulauf.

Nach einem Moment des Zögerns, in dem es so aussah, als könnte die Eurozone wegen des Austritts oder Ausschlusses Griechenlands (aber wie sollte das, rechtlich gesehen, organisiert werden?) ins Wanken kommen, setzte sich unter den Politikern die Ansicht durch, die Bewahrung des Euro und die Rettung aller Mitgliedsländer sei „alternativlos“ (Bundes-

kanzlerin Merkel), weil sonst noch größere Turbulenzen zu befürchten seien. Weil die dafür notwendigen Reformen strittig waren (und sind), hinkt der politische Prozess den Märkten immer hinterher: So richtete sich die Aufmerksamkeit auf die Europäische Zentralbank, deren Chef Mario Draghi mit dem berühmt gewordenen Zauberwort, der Euro werde gerettet, „koste es, was es wolle“, Luft aus den Spekulationsblasen entweichen ließ, die Märkte beruhigte und der Politik damit mehr Zeit verschaffte.

Auf der fünften „Tendenzwende“-Konferenz in Berlin gab es zu diesen Problemen, wie könnte es anders sein, keine einheitliche Meinung – weder unter den Vortragenden und mitdiskutierenden Ökonomen noch unter den Juristen oder Politologen. Ob die sichtbar gewordene Krise der EU, die über Währungsfragen weit hinausreicht und politische Konzepte (etwa die Erweiterungsfrage) erfasst sowie die Diskussionen über neuerliche Vertragsreformen wiederbelebt, das Signal für eine Tendenzwende werden kann, ist offen – von der Folgefrage, in welcher Richtung es danach weitergehen sollte, gar nicht zu reden. Denn die Alternative „Mehr oder weniger Europa“ wird erst wirklich politisch, wenn benannt wird, wovon es mehr oder wovon es weniger geben soll. Die Diagnosen sind in dem vorliegenden Heft zu lesen. Über die Therapie gehen die Meinungen auseinander – von einer Konferenz die Lösung dieses Problems zu erhoffen wäre vermessen.

# Wertewandel in Europa?

## Zur Einführung

Andreas Rödder

06

„Suchbewegungen“ haben wir genannt, was die Tendenzwende-Konferenzen nun schon zum fünften Mal unternehmen. Der Ausgangspunkt für diese Expeditionen liegt im Jahr 2008 und in dem Gefühl, dass die Weltfinanzkrise nicht ohne grundlegende politisch-kulturelle Auswirkungen bleiben würde. Wenn dies zutrifft, dann handelt es sich um den zweiten Paradigmenwechsel der Nachkriegszeit – nach einem ersten in den frühen siebziger Jahren, genauer: um das Jahr 1973. Der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods und die erste Ölkrise markierten das Ende des Nachkriegsbooms der 50er und 60er Jahre. Damit endete zugleich eine Modernisierungsideologie, die an die umfassende Steuerbarkeit von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft glaubte und die auf Kybernetik und Keynesianismus, autogerechte Innenstädte, Reformplanung und Globalsteuerung setzte.

Vor allem die politische Ökonomie erlebte einen Umschlag: 1974 erhielt Friedrich August von Hayek den Nobelpreis, Monetarismus und Marktorientierung gewannen die Oberhand, und Marktorientierung prägte seit den achtziger Jahren auch die Wirtschaftspolitik der westlichen Industriestaaten. Nicht nur Margaret Thatcher und Ronald Reagan setzten auf marktliberale Reformen. Auch in der Bundesrepublik wurden Staatsbetriebe wie Post und Bahn privatisiert und am Ende sogar die Ladenöffnungszeiten verlängert. Zugleich setzte die bundesdeutsche Politik der Achtziger auf Haushaltskonsolidierung und Geldwertstabilität. Bis zum Ende der achtziger Jahre hatte sich in Westeuropa ein ökonomischer Konsens herausgebildet: Frankreich vollzog 1983 eine Wende von extensiver Ausgabenpolitik zur Haushaltskonsolidierung, die EG drängte mit der Einführung des Binnenmarktes auf Liberalisierungen und Privatisierungen, und diese Vorstellungen bestimmten auch den Konsens von Maastricht über die Grundlagen für die Einführung des Euro: Geldwertstabilität, Wettbewerbsfähigkeit und Selbstverantwortung, im Vertragstext: Haftungsausschluss, *no bail out*.

In den neunziger Jahren verselbständigte sich die globale Marktökonomie: der Zuwachs an verfügbarem Kapital, ein globalisierter *shareholder value*-Kapitalismus, die Ablösung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft und die Aufblähung des Schattenbankwesens, eine Politik des billigen Geldes und die staatliche Förderung einer Immobilienblase – welche Ursachen auch immer er hatte: am Ende stand der *crash* des Jahres 2008, und mit der Weltfinanzkrise kam eine ökonomische Zäsur.

Hier begannen, wie gesagt, die Suchbewegungen der Tendenzwende-Konferenzen. Sie wenden sich nunmehr, nach dem Sozialstaat, der Frage nach der Verantwortung und dem Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie in den vergangenen Jahren, dem politisch-kulturellen Wandel in Europa zu. Sie gehen von der Beobachtung aus, dass binnen weniger Jahre unterschiedliche Dinge politisch mehrheitsfähig geworden sind, die fünf oder zehn Jahre zuvor undenkbar oder zumindest heftig umstritten gewesen wären: Mindestlohn, Mietpreisbremse, Frauenquoten für Aufsichtsräte, Ganztagschulen, Homo-Ehe oder, wie auch immer sie heißen, vergemeinschaftete Schulden.

Diese Entwicklung verweist auf einen Wandel normativer Grundlagen, der nicht erst 2008 begonnen hat und der nicht erst durch die Finanzkrise verursacht wurde. Die Finanzkrise hat diesen Wandel aber sehr viel deutlicher sichtbar gemacht und verstärkt – nicht nur in Deutschland, sondern in Europa allgemein. Was gemeint ist, zeigt sich wie in einer Nusschale im Art. 2 des EU-Vertrags. Erst in der Fassung von Lissabon vom Dezember 2007 wurde ein neuer Art. 2 über „grundlegende Werte“ der Europäischen Union in den Vertrag aufgenommen. Er beginnt mit klassisch liberalen Freiheits- und Abwehrrechten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder Minderheitenschutz. Und dann folgen im zweiten Satz neue Werte wie Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit oder Solidarität, die einer inklusiven Vorstellungswelt entstammen

und die durch Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik wie zum Beispiel *gender mainstreaming* implementiert werden.

Eine ähnliche Entwicklung ist in der Geschichte der Europäischen Währungsunion zu beobachten: Nachdem die Währungsunion von Maastricht auf den Grundlagen von Geldwertstabilität, Wettbewerbsfähigkeit und Selbstverantwortung errichtet worden war, lässt sich argumentieren, dass die Krisenmaßnahmen seit 2010 zwingende Reparaturen von Konstruktionsfehlern eines nicht funktionsfähigen Systems darstellen. Zugleich ist offenkundig, dass eine Generaltendenz in Richtung zunehmender Vergemeinschaftung von Haftung in Europa verläuft.

Zwei Beispiele: Der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, plädierte am 24. Oktober 2013 in einer Talk-Runde bei Beckmann dezidiert gegen ein WettbewerbsEuropa und für eine europäische Sozialunion – und ob er damit nur im sozialdemokratischen Lager Zustimmung findet, lässt sich durchaus mit einem Fragezeichen versehen. Und wenn anglo-amerikanische Ökonomen und Politiker oder die Europäische Kommission auf die Verringerung der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse drängen, stellt sich die Frage, ob es sich um eine schiere Notwendigkeit zur Abhilfe eines außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts handelt oder (neben handfesten Eigeninteressen) um neue makroökonomische Reglementierungen – auf Kosten von Wettbewerbsfähigkeit.

Europa erlebt, so eine erste These zur Diskussion der fünften Tendenzwende-Konferenz, einen grundlegenden Wandel seines Freiheitsverständnisses: eine Verschiebung der Gewichte weg von Vorstellungen bürgerlich-liberaler Selbstverantwortung und des Wettbewerbs hin zu Modellen affirmativer Diversität und kollektiv zu gewährleistenden Nachteilsausgleichs. Damit verbindet sich eine Kultur der Anerkennung

und der Toleranz und zugleich – zweite These – eine neue Machtfrage: Wer ist begünstigungsberechtigt beziehungsweise wessen Nachteil soll ausgeglichen werden?

Abermals in einer Nusschale: Am 22. März 2013 wurden im Deutschen Bundesrat am selben Tag eine Initiative für die Homo-Ehe und eine Initiative gegen das Betreuungsgeld vorgebracht. Oder noch einmal zum *gender mainstreaming*: Ausgeglichen werden Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts, nicht aufgrund ethnischer oder sozialer Herkunft oder der Kinderzahl. Im Professorinnen-Programm des BMBF wird folglich eine kinderlose Industriellentochter aus München-Bogenhausen einem mehrfachen Familienvater mit Migrationshintergrund aus bildungsbenachteiligtem Herkunftsmilieu in Berlin-Neukölln vorgezogen.

Wenige Sätze haben einen Bogen von der politischen Ökonomie zum *gender mainstreaming* gespannt. In der Tat liegt beides gar nicht so weit auseinander, wie es auf Anhieb scheinen könnte. Letztlich geht es um Grundfragen der politischen Kultur. Das heißt um Orientierungen, die vorherbestimmen, wie sich „Politik überhaupt auf die Realität [...] beziehen kann und welche Sprache ihr dabei zur Verfügung steht“ (Hermann Lübbe). Vor diesem Hintergrund spannt die fünfte Tendenzwende-Konferenz einen Bogen von der politischen Ökonomie über die verfassungsrechtliche Gestalt der Europäischen Union und das Verhältnis von institutioneller Regulierung und gesellschaftlicher Selbstorganisation bis zu Grundfragen der politischen Kultur.

Die Beiträge der Konferenz werden hier dokumentiert, wobei die Vortragsform bewusst beibehalten worden ist. Die Vielfalt dieser Diskussion hat dabei von der Qualität der Impulsbeiträge ebenso profitiert wie von der Gastfreundschaft der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, die abermals ein inspirierendes Ambiente und eine perfekte Organisation zur Verfügung gestellt hat, die einmal mehr in den bewährten Händen von Michaela Wiehl lag.

# Was kommt nach dem Neoliberalismus?

## Politische Ökonomie zwischen Ratlosigkeit und Pragmatismus

Holger Schmieding

08

Die große Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten sechs Jahre hat viele vermeintliche Gewissheiten ins Wanken gebracht. In der Diskussion gelten liberale Ideen oftmals als diskreditiert, in der Wirtschaftspolitik geraten liberale Ansätze vielfach ins Hintertreffen. Um sich einem drohenden Abgleiten in einen prinzipienlosen Pragmatismus, in einen kurzatmigen Populismus von rechts oder in einen sanften Sozialismus von links entgegenzustellen, sollten liberal gesinnte Denker und Politiker sich auf grundlegende Erkenntnisse des klassischen Liberalismus zurückbesinnen.

Zu diesen Einsichten gehört, dass es in den Wissenschaften vom menschlichen Handeln keine absoluten Wahrheiten geben kann. Zumindest keine, die der Mensch bereits als solche erkannt hätte. Lehrmeinungen sind zeitabhängig. Dies zeigt sich auch in der Ideengeschichte der Wirtschaftspolitik der letzten achtzig Jahre.

### Ideengeschichte der Wirtschaftspolitik

John Maynard Keynes entwarf mit seiner „General Theory“ eine angemessene Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise der Jahre ab 1929. Wenn die Nachfrage abrupt einbricht, wenn die Liquiditätsfalle droht, kann und muss der Staat etwas dagegen tun. Dies hatte Keynes zu Recht erkannt.

Der Keynesianismus der Nachkriegszeit, der von der angelsächsischen Welt ausgehend in den 1960er Jahren auch Deutschland erfasste, ging jedoch weit darüber hinaus. Er artete aus zur Feinsteuerung der Nachfrage im Auf und Ab der normalen Konjunktur, statt eine staatliche Nachfragepolitik auf den Kriseneinsatz im Ausnahmefall zu beschränken. Dieser Interventionismus scheiterte in den 1970er Jahren. Der Versuch der Keynesianer, angebotsseitigen Problemen mit mehr Nachfrage zu begegnen, endete in Arbeitslosigkeit und Inflation.

Der Aufstieg des Monetarismus ab Ende der 1970er Jahre, bereichert durch angebotsorientierte Ansätze und sich ausweitend

zu einer Renaissance der Neoklassik mit dem Betonen rationaler Erwartungen, war wiederum eine angemessene Antwort auf das Scheitern des Keynesianismus.

### Die beispiellosen Erfolge des Neoliberalismus

Das auf betont marktwirtschaftlichen Ideen beruhende Lehrgebäude der letzten 35 Jahre, das wir vereinfachend auch als Neoliberalismus bezeichnen können, hat sich in der Praxis außerordentlich bewährt. Die Erfolge gingen weit über den Sieg im Kampf gegen die Inflation der 1970er Jahre sowie den spektakulären Wandel Großbritanniens vom einst kranken Mann Europas zum dynamischen Dienstleistungszentrum für den Kontinent hinaus.

Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus in Mittel- und Osteuropa, dem Öffnen Chinas zur Marktwirtschaft und einer zumindest halbherzigen Deregulierung Indiens erhielt ab 1989 etwa die Hälfte der Weltbevölkerung die Gelegenheit, sich von umfassender staatlicher Gängelung zu befreien und die Früchte ihres Fleißes auf dem Weltmarkt anbieten zu können. Noch nie zuvor in der Geschichte konnten so viele Menschen so schnell absoluter Armut entkommen wie in den beiden Jahrzehnten nach 1989.

Im Westen begann Mitte der 1990er Jahre die „Great Moderation“, die sich durch niedrige Inflation, angemessenes Wachstum und eine rückläufige Arbeitslosigkeit auszeichnete, wobei Deutschland bei Trendwachstum und Arbeitsmarkt bis zu seinen „Agenda 2010“-Reformen in den Jahren 2004/2005 allerdings das Schlusslicht unter den entwickelten Volkswirtschaften der Welt bildete.

Leider verleitet der Erfolg oft zur Hybris, auch in den Sozialwissenschaften. Gestützt auf die beispiellosen Erfolge der marktwirtschaftlichen Ideen setzten sich in der Volkswirtschaft im-

mer mehr eingeengte Sichtweisen des liberalen Gedankenguts durch. Geblendet durch die scheinbare Präzision der Zahlen in der Ökonometrie, geriet die Diskussion der Political Economy in den Hintergrund, das Gefühl für die Zeit- und Situationsbezogenheit sozialwissenschaftlicher Lehrmeinungen ging verloren.

Die verengte Sichtweise zeigte sich beispielsweise in der vorherrschenden Meinung, eine Zentralbank müsse nur den Anstieg der Verbraucherpreise kontrollieren. Aufbauend auf einer verengten Interpretation auch der deutschen ordoliberalen Tradition, wurde und wird gerade in Deutschland vielfach so diskutiert, als reiche es für den Staat aus, einen Ordnungsrahmen zu setzen, als brauche man nur eine Brandschutzordnung, aber keine Feuerwehr.

Diese verengten Sichtweisen haben den wirtschaftlichen Neoliberalismus von seinen Wurzeln und der geschichtlichen Erfahrung abgekappelt. Sie sind mit dem Lehman-Schock gescheitert. Der Great Moderation folgte nach dem Weltfinanzinfarkt im September 2008 die schärfste und teuerste Rezession in der westlichen Welt seit 80 Jahren.

## Ein Plädoyer für intellektuelle Demut

Als Volkswirt im Finanzmarkt und als Deutscher in London habe ich die vergangenen sechs Jahre der Finanz- und Eurokrise aus einem speziellen Blickwinkel erlebt. Die Lehren, die ich aus den Erfahrungen dieser Zeit gezogen habe, mögen dadurch geprägt sein.

Die wichtigste Einsicht ist für mich ein Rückbesinnen auf die Grenzen menschlicher Erkenntnis, eine Vorsicht vor der Selbstgewissheit. In den Wissenschaften vom menschlichen Verhalten kann ein Modell immer nur ein vereinfachtes Abbild der Wirklichkeit sein. Kein Modell kann allgemeingültig sein, weil es nicht allen Fragen gerecht werden kann, die in der komplexen Wirklichkeit auftauchen, kein Gedankengebäude alle Fragen der Wirtschaftspolitik beantworten. Der größte Irrglaube in den Sozialwissenschaften ist der Glaube, es gäbe die eine einzige richtige Theorie, das eine richtige Modell. Solch ein Glaube an ein allgemeingültiges Modell entspricht einer Anmaßung des Wissens, vor der Hayek uns zu Recht gewarnt hat.

Mein akademischer Lehrer Herbert Giersch hat mich in den 1980er und 1990er Jahren immer wieder dadurch beeindruckt, dass er sich auf der Grundlage zutiefst marktwirtschaftlicher Überzeugungen jeweils das vereinfachte Abbild der Wirklichkeit suchte, das zur jeweils zentralen wirtschaftspolitischen

Frage der Zeit zu passen schien. In der plötzlichen Rezession 1966/67 argumentierte er als Keynesianer, zum Kampf gegen die Inflation der 1970er Jahre empfahl er die Einsichten der Monetaristen, die von ihm zu Recht diagnostizierte Eurosklerose der 1980er Jahre wollte er mit den Rezepten der angebotsorientierten Ökonomie kurieren.

Als besonders fatal erwies sich in den vergangenen Jahren die Neigung, wirtschaftspolitische Ratschläge immer konsequenter auf der Fiktion aufzubauen, es gäbe den Homo oeconomicus wirklich, als sei er nicht nur eine bequeme und für viele Zwecke sinnvolle Abstraktion, sondern aus Fleisch und Blut. Der allseits rationale Einzelmensch ist eine sinnvolle Annahme zur Analyse vieler wirtschaftlicher Fragen, in der einzelwirtschaftlich orientierten Mikroökonomie noch mehr als in der gesamtwirtschaftlich argumentierenden Makroökonomie. Aber im Zusammenspiel der Menschen beobachten wir immer wieder Verhaltensweisen, die mit einer rein einzelwirtschaftlichen Rationalität bestenfalls indirekt zu erklären sind. Es gibt Nachahmer, es gibt den Herdentrieb und Modewellen.

Zur Verarbeitung von Informationen in einer komplexen Welt kann es für Menschen mit ihrem begrenzten Wissen sinnvoll sein, sich auch am Verhalten der anderen zu orientieren. So können sie versuchen, das Wissen der anderen für sich nutzbar zu machen, ohne dieses Wissen selbst erwerben oder verstehen zu müssen. Daraus ergibt sich ein Verhalten einer Gruppe, das nur schwer aus Annahmen über isoliert entscheidende Einzelmenschen zu modellieren ist. Kurz gesagt: Die Erfahrung zeigt, dass Panik möglich ist, auch wenn sich das Verhalten einer in Panik geratenen Gruppe nicht unmittelbar aus isoliert einzelwirtschaftlicher Rationalität zu erschließen scheint. Das Verhindern einer Panik über ein entsprechendes Steuern des Verhaltens von Gruppen kann sinnvoll sein.

## Die Folgen einer verengten Sichtweise

Finanzkrisen sind Ausnahmesituationen. Die Folgen der Versuche, Finanzturbulenzen nur mit Rezepten einer libertär verengten Sichtweise zu begegnen, bekam die Welt in den vergangenen sechs Jahren mehrfach schmerzhaft zu spüren.

► Northern Rock, September 2007: Beim Platzen der britischen Immobilienblase wollte der damalige Gouverneur der Bank of England, Mervyn King, zunächst die Härte zeigen, die das Lehrbuch für normale Situationen nahelegt. Als die BoE sich also weigerte, einer in die Schlagzeilen geratenen

Bank eine kurzfristige Liquiditätshilfe zu gewähren, kam es zum ersten Run auf eine britische Bank seit der Weltwirtschaftskrise. Lange Schlangen vor Bankfilialen zwangen King im September 2007 zur raschen Kehrtwende. Unter dem Schock dieser Erfahrung wurde die BoE danach zu einer besonders prinzipienvergessenen Notenbank, die nicht nur in Sondersituationen, sondern auch im Normalfall die üblichen Grundsätze der Geldpolitik gerne hintanstellt.

- ▶ Lehman, September 2008: Nach dem Platzen der US-Immobilienblase im Herbst 2007 begann eine begrenzte Korrektur der US-Konjunktur, die ein Jahr lang geordnet verlief und allenfalls für eine Minirezession gut war. Mitte September 2008 weigerte sich dann jedoch der US-Finanzminister, der Bank of America eine engbegrenzte Staatsgarantie zur Übernahme der strauchelnden Investmentbank Lehman Brothers zu geben. Ohne eine Teilgarantie gegen bestimmte Risiken in der Lehman-Bilanz waren weder die Bank of America noch die britische Großbank Barclays bereit, Lehman zu übernehmen. So kam es zur ungeordneten Pleite von Lehman Brothers, die am 15. September 2008 über einen sofortigen Finanzinfarkt die größte und teuerste Wirtschaftskrise der westlichen Welt seit achtzig Jahren auslöste. Ohne den kurzzeitigen Anfall eines libertären Fundamentalismus („keinerlei Garantie für Banken“) wäre der Welt viel erspart geblieben. Dass sich die Vereinigten Staaten nach diesem Finanzinfarkt sofort vom Fundamentalismus abwandten und seitdem eine allzu pragmatische Politik betreiben, konnte den Schaden nur noch eingrenzen.
- ▶ Griechischer Schuldenschnitt, Juli 2011: Vom Beginn der griechischen Schuldenkrise Anfang 2010 bis Mitte 2011 hatte Europa es geschafft, die Gefahren wirksam einzugrenzen, gerade auch unter Einsatz bedingter Hilfskredite, die im Lehrbuch nicht vorgesehen waren. Die Eurowirtschaft wuchs, Deutschland erfreute sich bis Mitte 2011 sogar einer Hochkonjunktur. Mit dem Beschluss vom Juli 2011, griechische Staatsanleihen umzuschulden, ohne gleichzeitig ein ausreichendes Sicherheitsnetz für große Länder wie Spanien und Italien bereitzustellen, löste die Eurozone dagegen eine Massenpanik der Anleger aus, die im Juli 2011 den Rentenmarkt und ab August 2011 den Aktienmarkt erfasste. In einem eskalierenden Klima der Angst brachen die Investitionen der Unternehmen in Europa ein. Aus einer begrenzten Schuldenkrise in drei kleinen Randstaaten der Währungsunion wurde eine allgemeine Vertrauenskrise in den Euro, die selbst das fundamental starke Deutschland abrupt von der Hochkonjunktur in eine sechs Quartale anhaltende Stagnation abrutschen ließ.

Ein Jahr nach dem Beschluss über einen griechischen Schuldenschnitt ohne einen wirksamen Schutz für andere Staaten vor Ansteckungsgefahren stand Deutschland Mitte 2012 nach drei Quartalen Stagnation am Rande einer Rezession. Die Wende kam erst, als der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, sich mit offensichtlichem Einverständnis der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel von einem Lehrbuchdogma verabschiedete. Mit seiner Ankündigung, Reformstaaten notfalls unter Einsatz der unbegrenzten Mittel einer glaubwürdigen Zentralbank im Euro zu halten, hat er die Spirale der Angst in der Eurozone beendet. Er hat der bis dahin wirkungslos verpuffenden Geldpolitik der EZB neue Schlagkraft verliehen. Das „Outright Monetary Transactions“-Programm der EZB brachte die Wende. Seitdem streben die Frühindikatoren der Konjunktur für Deutschland und die Eurozone wieder nach oben. Mit dem in der Geldpolitik üblichen Zeitverzug ist Deutschland drei Quartale später, im Frühjahr 2013, der Stagnation und die Eurozone der Rezession entkommen. Draghi hat damit gerade auch Deutschland vor großen Gefahren bewahrt. Da sich seitdem die Bilanz der EZB um mehr als ein Drittel zurückgebildet hat, sind zudem die hypothetischen Lasten, die sich theoretisch aus der EZB-Bilanz für alle EZB-Mitgliedsländer einschließlich Deutschlands ergeben könnten, dramatisch zurückgegangen.

## Geldpolitik in Zeiten der Krise

Die obengenannten Beispiele belegen, dass sich die Folgen eines dogmatisch verengten Blicks auf Fragen der Wirtschaftspolitik besonders im Bereich der Geldpolitik zeigen. Seit 2008 blamieren sich auch ausgewiesene Geldtheoretiker Jahr für Jahr, indem sie angesichts der Sondermaßnahmen der Zentralbanken das baldige Kommen der großen Inflation vorhersagen. Das Ergebnis ist bisher eindeutig. Von einer echten Inflation ist keinerlei Spur zu entdecken. Im Gegenteil: Der Preisauftrieb in der Eurozone ist im Vorjahresvergleich auf nur noch 0,9 Prozent im November 2013 abgerutscht. Die EZB hat ihr Ziel, die Inflationsrate bei knapp unter 2 Prozent zu halten, tatsächlich verfehlt, allerdings nach unten, nicht nach oben. Wen man ihr überhaupt einen Vorwurf machen kann, dann den, dass sie unter dem Einfluss einiger fundamentalistischer Lehrsätze zu lange gezögert hat, die Schlagkraft ihrer Geldpolitik rechtzeitig durch ein wirksames Vorgehen gegen eine grassierende Finanzmarktpanik zu bewahren.

Der Denkfehler der Dogmatiker ist einfach. Der simple Monetarismus funktioniert nur, wenn die Geldnachfrage stabil ist. Das Grundgerüst der Geldtheorie fußt auf der Fischerschen Verkehrsgleichung, der zufolge das Produkt aus Geldmenge und Umlaufgeschwindigkeit immer gleich dem nominalen Transaktionsvolumen

einer Volkswirtschaft ist, also dem Produkt aus realer Wirtschaftsleistung und Preisniveau. Dies ist eine reine Tautologie. Ein Konzept zum Ableiten wirtschaftspolitischer Schlüsse wird daraus nur, wenn man annimmt, dass die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes in etwa konstant ist. Dann stimmt es, dass ein Ausweiten der Geldmenge letztlich die nominale Wirtschaftsleistung erhöht, was sich wiederum unter bestimmten Annahmen auf Dauer nur in einem Anstieg des Preisniveaus ausdrückt. So weit, so richtig.

Aber ist die Geldnachfrage wirklich stabil, wie der simple Monetarismus vereinfachend annimmt? Ja, meistens ist sie das. Der Monetarismus hat im Regelfall recht. Aber eine Finanzkrise zeichnet sich genau dadurch aus, dass die Geldnachfrage und das Verhältnis zwischen monetärer Basis der Zentralbank und der umlaufenden Geldmenge außerhalb des Bankensystems nicht stabil sind. Nur weil es diese Instabilität in den Jahrzehnten vorher nicht gegeben hatte, heißt das doch nicht, diesen Fall könne es nicht geben.

Zum Wesen des Liberalismus gehört die Bereitschaft, den Tatsachen ins Auge zu sehen. Wenn in einer Finanzkrise die Geldnachfrage nicht stabil ist, dürfen wirtschaftspolitische Ratschläge nicht auf der Fiktion beruhen, dass nicht sein kann, was laut Lehrbuch nicht sein darf.

## Zur Aufgabe der Zentralbank

Zu den Dogmen einer verengten Sichtweise des Liberalismus gehört der Glaube, das Bewahren der Preisstabilität sei die einzige Aufgabe einer Zentralbank. Gemessen daran, war Alan Greenspan einer der erfolgreichsten US-Notenbankpräsidenten seit langer Zeit. Denn er hat den durchschnittlichen Preisauftrieb in den Vereinigten Staaten während seiner Amtszeit von 1987 bis 2006 auf 3,1 Prozent begrenzt, von 1992 bis zu seinem Ausscheiden aus dem Amt lag er sogar nur bei durchschnittlich 2,6 Prozent. Gemessen an dem, was er mit dem Aufblähen und Platzen einer US-Immobilienblase angerichtet hat, muss er dagegen wohl als der unverantwortlichste Leiter einer großen Notenbank seit achtzig Jahren gelten.

Das Dogma, Zentralbanken seien nur zur Kontrolle des Auftriebs der Verbraucherpreise da, ist geschichtsvergessen. Zentralbanken wurden oftmals vor allem deshalb gegründet, um Finanzstabilität herzustellen. So haben die Vereinigten Staaten 1907 die Federal Reserve als Reaktion auf eine große Finanzkrise mit einer Serie von Bankzusammenbrüchen ins Leben gerufen. Eine Zentralbank, der die Gemeinschaft der Bürger ein Monopolrecht über das Geldwesen anvertraut, hat die Auf-

gabe, die Stabilität des Geldwertes und des Geldkreislaufs zu sichern, nicht nur die Stabilität des Geldwertes.

Zentralbanken haben ihre Monopolstellung vielfach für eine Inflationspolitik missbraucht. Das Mandat einer Zentralbank muss deshalb so gestaltet werden, dass es einen wirksamen Schutz vor solchem Missbrauch ermöglicht. Aber der Schutz vor diesem Missbrauch ist nicht das Einzige, das wir beim Gestalten des Mandats einer Zentralbank zu beachten haben.

Interessanterweise scheinen selbst deutsche Ultraliberale manchmal der Zentralbank eine zweite Aufgabe zuschreiben zu wollen, nämlich einen angemessenen Realzins für deutsche Sparer festzusetzen. Dabei ergibt sich der Realzins vor allem aus dem Spiel von Angebot und Nachfrage am Finanzmarkt und der Balance von Sparen und Investitionen in der Gesamtwirtschaft. Wenn verängstigte Sparer ihr Geld nur in deutschen Bundesanleihen anlegen wollen, dann treibt die Nachfrage den Preis für solche Anleihen hoch. Entsprechend gering wird der reale Ertrag dieser Anleihen. Korrigieren kann die Notenbank das nur, indem sie den Sparern die Angst nimmt und die Kapitalflucht aus dem In- und Ausland in solch vermeintlich krisenfeste Anlageformen beendet. Genau das hat die EZB Ende Juli 2012 mit ihrer Bereitschaft zum Kriseneinsatz im Notfall getan. Seitdem strebt die reale Rendite deutscher Bundesanleihen wieder nach oben.

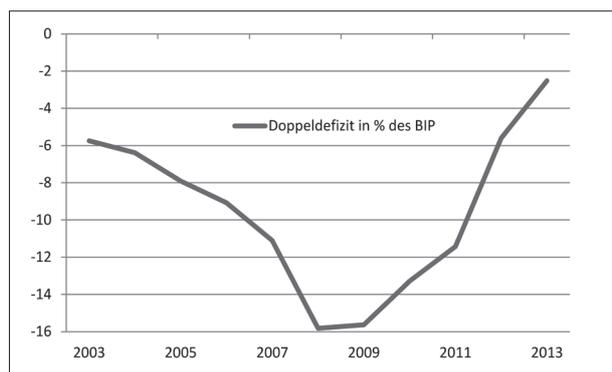
Wenig hat mich im Jahr 2013 mehr erschreckt als der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts im Juni 2013, es spiele beim juristischen Abwägen des EZB-Programms zum möglichen Ankauf von Staatsanleihen keine Rolle, ob dieses Programm wirksam sei oder nicht. Natürlich heiligt der Zweck nicht die Mittel. Aber die Bibel ermahnt uns auch: An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen. Ob ein Instrument einen geldpolitischen Zweck erfüllt, kann beim Urteil, ob es sich um legitime Geldpolitik handelt, nicht einfach unter den Tisch fallen. Dies verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Auch ein Gericht muss Haupt- und Nebenwirkungen gegeneinander abwägen. Ob ein Instrument einer Zentralbank zur Geldpolitik gehört oder nicht, muss letztlich auch an den Wirkungen ebendieses Instruments gemessen werden.

## Ordnungspolitik ist nicht alles

Kein Modell passt auf alle Lagen des Wirtschaftslebens. Auf die Situation kommt es an. Unser Plädoyer, dass die Wahl der wirtschaftspolitischen Instrumente die jeweilige Problemlage berücksichtigen muss, lässt sich auch in einigen Sprachbildern erläutern.

Eine gute Brandschutzordnung kann viele Brände verhindern. Im Normalfall reicht es völlig aus, eine solche Brandschutzordnung durchzusetzen. Aber was machen wir, wenn es trotzdem einmal brennt? Wir können doch unter Verweis auf die Brandschutzordnung nicht auf den Einsatz der Feuerwehr verzichten, selbst wenn wir Hinweise darauf haben, dass ein Verstoß gegen die Brandschutzordnung zur Feuergefahr beigetragen haben könnte.

In ähnlicher Weise ist der Hinweis des Arztes an seine Patienten, mehr Sport zu treiben und mehr Gemüse zu essen, im Normalfall völlig richtig. Damit lassen sich viele Herz-Kreislauf-



Summe aus Saldo der Leistungsbilanz und des strukturellen Saldos des Staatshaushalts für Spanien, Griechenland, Portugal und Irland, in % des BIP. Quelle: Eurostat

Probleme und einige andere degenerative Krankheiten verhindern. Aber was machen wir, wenn der Patient trotzdem einen Herzinfarkt erleidet? Ob er zuvor in seinem Lebenswandel dem Ratschlag der Ärzte gefolgt ist oder nicht – wir können ihm doch nicht das lebensrettende Medikament verweigern und ihn sterben lassen als Warnung an andere, von ihrer ungesunden Lebensweise abzulassen.

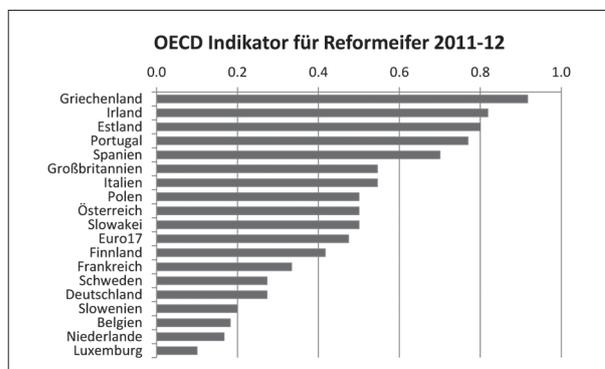
## Das Beispiel der Euro-Krise

Die Parallele dieser Sprachbilder mit der Euro-Krise ist offensichtlich: Sollen wir Nothilfe für andere Länder im Euro unterlassen, damit es keine falschen Anreize gibt? Oder sollen wir doch Hilfe leisten auf eine Art, die für die Zukunft möglichst die richtigen Anreize setzt?

Ob und in welchem Umfang es falsche Anreize gibt, lässt sich letztlich nur empirisch beurteilen. Das Lehrbuch allein hilft dort nicht. In unserem Bericht „The 2013 Euro Plus Monitor“<sup>1</sup> gehen wir eingehend auf diese Frage ein. Das Ergebnis ist eindeutig. Griechenland, Irland, Spanien und Portugal sind Spitzenreiter bei Anpassungsfortschritten in Europa. Mittlerweile leben sie nicht mehr über ihre Verhältnisse. Ihr einst immenses Doppeldefizit aus Fehlbetrag in der Leistungsbilanz und Defizit im konjunktural

bereinigten Staatshaushalt ist nahezu völlig verschwunden (siehe Grafik 1), wobei sie dies insgesamt durch einen Anstieg ihrer Ausfuhr und einen Rückgang ihrer Einfuhr erreicht haben.

Nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gibt es kein Land unter den 33 OECD-Mitgliedern, das mehr Strukturreformen umsetzt als jene Länder, denen der Deutsche Bundestag und andere Parlamente in Europa Hilfe zur Selbsthilfe gewährt haben (siehe Grafik 2). Unser Euro Plus Monitor zeigt, dass die Krisenländer am Rande der Eurozone in der letzten Zeit ihre Anstrengungen eher noch verstärkt haben. In den Ländern, die sich bisher der Kontrolle durch die sogenannte „Troika“ aus EU-Kommission, EZB und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) unterwerfen mussten, kann von Fehlanreizen keine Rede sein. Die auf Englisch als „moral hazard“ bezeichnete Gefahr, Hilfe von außen



Bereitschaft, von der OECD empfohlene wachstumsfördernde Reformen umzusetzen, 2011-12. 1 wäre der bestmögliche Wert (erhebliche Fortschritte in allen Bereichen), 0 der schlechtestmögliche Wert (keinerlei Fortschritt).

Quelle: OECD, Going for Growth 2013

als Anreiz zum Schlendrian zu missbrauchen, lässt sich im tatsächlichen Verhalten der Euroreformländer nicht nachweisen.

Im Ergebnis ist die gegenseitige Hilfe zur Selbsthilfe im Euroraum wesentlich anreizverträglicher als beispielsweise der innerdeutsche Finanzausgleich. Der Grund dafür ist einfach. In einem Nationalstaat bestimmen Geber- und Nehmerländer gemeinsam die Grundlagen für solche Hilfen. Bei den entscheidenden Wahlen zum nationalen Parlament stimmen Empfänger und Zahler gemeinsam ab. Als Folge dessen können die Zahler den Empfängern kaum Bedingungen auferlegen. Kein Prüfbericht einer Troika aus Bundesbank, Bundesrechnungshof und Berliner Finanzministerium entscheidet vierteljährlich darüber, ob Bremen oder das Saarland eine weitere Tranche aus dem innerdeutschen Finanzausgleich ausgezahlt bekommen.

In der Eurozone entscheidet der Deutsche Bundestag als Parlament des wichtigsten Garantielandes souverän darüber, ob Por-

tugal auf der Basis eines peniblen Prüfberichtes der EU/EZB/IWF-Troika eine weitere Tranche bekommt. Wenn die Geber allein die Bedingungen für solche Hilfen zur Selbsthilfe bestimmen können, können sie die Anreize richtig setzen. Alles in allem ist dies in der Eurozone der Fall. Vergleiche mit einer „Transferunion“ auf nationaler Ebene sind deshalb schlicht falsch.

## Was kommt nach dem Neoliberalismus?

Als erste Reaktion auf das Scheitern der verengten Sichtweisen des Liberalismus blieb der Wirtschaftspolitik unter dem Handlungsdruck der Krise wenig anderes übrig, als in einen etwas hilflos wirkenden Pragmatismus zu verfallen. Schließlich mussten echte Gefahren rasch und wirksam eingegrenzt werden, während die Bannerträger des Neoliberalismus keinen brauchbaren wirtschaftspolitischen Rat für solche Ausnahmesituationen anbieten konnten. Die große Gefahr besteht heute darin, dass mit dem Scheitern seiner verengten Sichtweisen der gesamte Liberalismus in Verruf gerät.

In der Praxis beobachten wir derzeit neben einem etwas prinzipienlosen Pragmatismus und einer verbreiteten Ratlosigkeit vor allem zwei Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten sechs Jahre.

- ▶ Zum einen scheinen viele Wirtschaftspolitiker und ihre Berater einem neuen Interventionismus im Stil der 1970er Jahre zu verfallen, wie er sich ansatzweise in der Abkehr von Merkels Leipziger Programm der CDU hin zur sozialdemokratisch geprägten Arbeitsmarktpolitik der neuen großen Koalition zeigt. Dabei steigt die Gefahr, dass dieser Interventionismus sich langsam seine ideologischen Grundlagen in einem sanften Sozialismus sucht, weit entfernt von liberalen Ideen.
- ▶ Zum anderen beobachten wir einen rechtslastigen Populismus, der besonders dann politisch gefährlich wird, wenn sich wie in der Tea-Party-Bewegung in den Vereinigten Staaten und in der deutschen AfD ein rückwärtsgewandter Nationalismus samt Anti-Einwanderer-Stimmung mit einem libertären Fundamentalismus verbindet. Dabei kann die Rigidität dieses Fundamentalismus die Akzeptanz des Liberalismus noch weiter untergraben.

Die richtige Reaktion auf die große Finanz- und Wirtschaftskrise wäre stattdessen ein neuer Respekt vor den Grenzen des Wissens in den Sozialwissenschaften. Aus dieser Bescheidenheit könnte und sollte sich eine intellektuelle Offenheit der Debatte ergeben, verbunden mit einer Bereitschaft, den Tatsachen ins Auge zu sehen und aus Erfahrungen zu lernen.

Meines Erachtens hat die neoklassische Wirtschaftstheorie, vereinfacht auch als Neoliberalismus gekennzeichnet, weiterhin die richtigen Antworten auf viele Fragen. Aber eben nicht auf alle. Ausnahmesituationen wie eine Finanzkrise erfordern andere Antworten als der Normalfall. Notfalls muss sich auch problembezogenes Einzelfallhandeln gegenüber Dogmen durchsetzen, die sich auf ein vereinfachtes Abbild der Wirklichkeit stützen.

Um wirtschaftspolitische Ratschläge erteilen zu können, brauchen wir eine Alleinherrschaft weder des Keynesianismus noch der Neoklassik. Wir müssen auch nicht zwanghaft nach einer Synthese aller Ansätze suchen. Stattdessen brauchen wir ein Gespür dafür, welches vereinfachte Abbild der Wirklichkeit in welcher Lage zweckdienlich ist, ob es sich um die Erkenntnisse von Keynes in Zeiten einer Wirtschaftskrise, um die Einsichten der Neoklassik in vielen anderen Fällen oder um Ansätze aus der Verhaltensforschung (behavioural economics) sowie weiterer moderner Forschungsprogramme handelt.

Wenn wir uns dagegen in den Ungewissheiten einer Krise auf einen erfahrungsblinden Fundamentalismus zurückziehen, statt mit offenen Augen auch nach pragmatischen Ansätzen zu suchen, um mit solchen Ausnahmesituationen umzugehen, fördern wir die Gefahr, dass der Neoliberalismus so sehr in Misskredit gerät, dass Gesellschaft und Politik künftig immer weniger auf liberale Einsichten zurückgreifen.

Zu hoffen bleibt, dass stattdessen ein pragmatischer und problemorientierter Liberalismus, der die verengten Sichtweisen abstreift und sich dabei auch auf die breiten Strömungen seiner eigenen Geschichte besinnt, letztlich doch wieder die Oberhand gewinnt. Aber das ist eine Hoffnung, nicht unbedingt eine Vorhersage. Zumindest für Teile der westlichen Welt besteht die Gefahr, dass es zunächst eher einen Wettstreit zwischen dem Neointerventionismus und einem rechtslastigen Populismus mit liberalistischen Einsprengseln geben wird.

### Endnoten

- 1 Holger Schmieding und Christian Schulz, The 2013 Euro Plus Monitor: From Pain to Gain; Berenberg and Lisbon Council, Brussels, 5 December 2013.

# Deutschlands Wacht am Main:

## Die EZB und der neue deutsche Nationalliberalismus

Albrecht Ritschl

14

**Euroskepsis und Euro-Krise haben das nationalstaatliche Denken in Deutschland neu beflügelt. Liberale Ökonomen, aber auch Politiker aller Couleur setzen wieder verstärkt auf Deutschland als politischen Bezugsrahmen. Dabei ist die Euro-Krise in Wahrheit eine Krise des Nationalstaatsprojekts. Unter dem Druck der Finanzkrise und gestützt durch die EZB als einzigen in der Krise voll handlungsfähigen Akteur, hat sich der Euro von einer Kopie des klassischen Goldstandards wegentwickelt zu einer nationalen europäischen Währung, die den Nationalstaaten die Grenzen ihrer Souveränität aufzeigt. Bricht der Euro im Konflikt zwischen EZB und nationalen Souveränitätsansprüchen nicht doch noch auseinander, wird am Ende der Euro-Krise die weitere Zentralisierung Europas stehen.**

Es ist heutzutage keineswegs leicht, einen rationalen Ökonomendiskurs über den Euro zu führen. Freundschaften haben gelitten. Eine Partei wurde gegründet, eine andere vorerst zur Bedeutungslosigkeit verdammt. Aufrufe wurden veröffentlicht, Gegenaufrufe dazu – kein Zweifel: Deutschlands ökonomische Profession ist in Bewegung, das Phänomen des politisierenden Professors ist zurückgekehrt. Ein Paradox an diesem Aufruhr ist, dass die zugrunde liegenden ökonomischen Erscheinungen ökonomisch ganz unstrittig sind: Die Abschaffung nationaler Geldzeichen hat dem europäischen Währungssystem seinen wichtigsten Ausgleichsmechanismus genommen, die Anpassung der Wechselkurse an realwirtschaftliche Verschiebungen. Neuer oder tiefer Einsichten bedarf es zu dieser Feststellung nicht. Studierende der Wirtschaftswissenschaft werden bereits in mittleren Semestern mit den zugrunde liegenden ökonomischen Lehrsätzen vertraut gemacht. Wenn sie in ihrer Ausbildung noch ein wenig Wirtschaftsgeschichte gehört haben – heute ein seltenes Orchideenfach –, werden sie auch angeben können, dass überstaatliche Währungssysteme wie der Goldstandard nur in Zeiten halbwegs ruhiger Wirtschaftsentwicklung Bestand

hatten, dagegen bei versuchter Manipulation oder in großen Weltkrisen rasch der Intervention bedurften und ausgesetzt wurden.

Das herausragende Merkmal des Goldstandards war, dass die politischen Instanzen ihre Geldzeichen nicht beliebig drucken konnten. Noten- und Bankgeld gab es zwar, und so war auch der Goldstandard ein Mischsystem. Aber ein Deckungsverhältnis zwischen Goldreserve und Notenumlauf wurde regelmäßig beachtet, und wenn es aus dem Gleichgewicht kam, so reagierten die Geld- und Kapitalmärkte schnell und strafte das betreffende Land durch Kapitalabzüge, Zinsaufschläge und Kreditstopps, durchaus ähnlich wie heute. Der klassische Goldstandard des ausgehenden 19. Jahrhunderts darf aus heutiger Perspektive insgesamt als Erfolgsgeschichte angesehen werden. Aber nicht alle seine Mitglieder waren in gleicher Weise erfolgreich, es gab Gewinner und Verlierer. Eine Tragik des Eurosystems ist, dass seine Schöpfer die spezifischen historischen Warnungen missachtet haben, die sich aus einer Schwachstellenanalyse des klassischen Goldstandards in Europa ergeben.

Der Politik die Kontrolle über das Geldwesen zu entziehen hatte seinen historischen Grund in dem Versuch, die Ausgabenfreude der Regierenden zu beschränken. Wer den Kurs der Währung bestimmen kann, entscheidet zuletzt darüber, ob der Staat seine Gläubiger in vollwertiger Münze entschädigt oder sich seinen Verpflichtungen durch eine Schwemme wertlosen Papiergelds entzieht. Wer das Geldvolumen kontrolliert, besitzt aber auch den Schlüssel zu Notprogrammen, jedenfalls sobald sie eine kritische Größe überschreiten. Im Goldstandard des 19. Jahrhunderts spielten Zentralbanken bald eine höchst aktive, von der reinen Lehre keineswegs vorgesehene Rolle bei der Eindämmung von Finanzkrisen. Unter der Führung der Bank von England, beheimatet in London als dem damals unangefochtenen Zentrum der internationalen Finanzwelt, wichen die Notenbanken in Krisenzeiten in koordiniertem Regelverstoß von

den Golddeckungsvorschriften ab, um schief liegende Banken zu stützen und Panikattacken in der Finanzwelt zu bekämpfen. War die Ruhe an den Finanzmärkten zurückgekehrt, so wurde in aller Stille das normale Regelwerk wieder in Kraft gesetzt, die zusätzliche Liquidität von den Märkten abgeschöpft und die Golddeckung wiederhergestellt. Das klassische Goldwährungssystem besaß also ein atmendes, flexibles Regelwerk mit informellen, aber klaren und allseits verstandenen Ausnahmeregelungen für den Notfall.

Damit aber diese internationale Geldverfassung funktionieren konnte, mussten die Teilnehmerländer ihre Staatshaushalte in normalen Zeiten einer strikten Ausgabendisziplin unterwerfen. Auch die einflussreichste Notenbank wäre auf die Dauer machtlos gegen eine verschwenderische, auf Pump finanzierte Ausgabenpolitik ihrer Regierung; irgendwann würde die Schuldenflut jeden Wertanker der Währung losreißen, und eine Entwertung der Schulden durch Inflation wäre die Folge. Die Kunst der Währungspolitik im internationalen Goldstandard bestand also darin, zwischen unverschuldeten Notlagen und mutwillig herbeigeführten Störungen zu unterscheiden. Für das Notfallmanagement standen kreative Lösungen zur Verfügung, eine unsolide Fiskalpolitik dagegen führte entweder zur schmerzhaften Anpassung oder zum Ausscheiden aus dem System. So entschied das Urteil der führenden Zentralbanken wesentlich über Wohl und Wehe des internationalen Kredits, den ein Land in Krisenzeiten genoss. Wer dem Goldstandard beitrug, unterwarf sich diesem Urteil und war selbst dafür verantwortlich, dessen Spielregeln einzuhalten.

Bei der Gründung der Eurozone wurde ein anderer Weg beschritten. Mit der neuen Europäischen Zentralbank schuf man eine supranationale Institution. Wie andere Notenbanken auch sollte sie über die Einhaltung des Geldwerts nach einer vorbestimmten Formel wachen. Wie ihnen ist allerdings auch ihr das Währungsgebiet von der Politik vorgegeben, über die Mitgliedschaft eines Landes in der Eurozone hat sie nicht zu befinden. Damit fehlt ihr eines der wichtigsten Instrumente des Goldstandards zur Disziplinierung seiner Mitgliedstaaten, die Drohung mit der Währungskrise durch Verweigerung von Stützungsmaßnahmen. Mehr noch, als überstaatliches Gebilde hat sie keinen vorgegebenen nationalstaatlichen Bezugsrahmen als Rückzugsraum, innerhalb dessen sie auch nach einem Auseinanderbrechen des Währungsraums weiterhin ihre Aufgaben wahrzunehmen hätte. Die Aufrechterhaltung des Währungsverbundes selbst muss darum ihr natürliches, vom institutionellen Überle-

benswillen getragenes Ziel sein, der Euro ist die Ultima Ratio ihrer Existenz.

Um einen Stabilitätsrahmen dennoch zu gewährleisten, sah auf Druck Deutschlands unter Theo Waigel als damaligem Bundesfinanzminister der Maastricht-Vertrag von 1993 die bekannten Konvergenzkriterien der Fiskalpolitik für den Eintritt in die künftige Eurozone vor, das 3%-Defizitkriterium sowie das 60%-Schuldenstandskriterium. Damit diese Kriterien auch künftig eingehalten würden, enthielt der Vertrag Disziplinierungs- und Strafmaßnahmen, die bis hin zur Zahlung empfindlicher Geldbußen durch das betreffende Land an Brüssel reichten. Ebenso schloss der Vertrag jede Verpflichtung zum gegenseitigen finanziellen Beistand der Mitgliedsländer explizit aus, ohne allerdings umgekehrt ein unbedingtes Beistandsverbot, den sogenannten No-bailout, auszusprechen.

Dieser Waigel-Euro hat offensichtlich nicht entsprechend den Erwartungen seiner Schöpfer funktioniert. Keine der großen Volkswirtschaften erfüllt heute auch nur annähernd das 60%-Kriterium. Der Bailout des Schwächsten ist vom Sündenfall zur Regel geworden. Länder, die wie gegenwärtig Deutschland das 3%-Kriterium erfüllen, gelten nicht etwa als Vorbild, sondern sehen sich internationaler Kritik ausgesetzt. Kurzum: Der Maastricht-Vertrag spielt in der heutigen Diskussion keine Rolle mehr.

Kritiker sind nicht müde geworden, diese Regelverletzungen herauszustreichen und das Eurosystem des Maastricht-Abkommens als unglaubwürdig darzustellen. Im Nachhinein ist das auch nicht falsch. In der historischen Perspektive stellen sich die Dinge jedoch etwas differenzierter dar. Denn die Stabilitätskriterien des Maastricht-Abkommens waren bei mittleren Konjunkturschwankungen durchaus erfüllbar. Man hatte bei der Vorplanung für den Euro mit einiger Sorgfalt abgeschätzt, wie viel Spielraum für Defizite notwendig ist, um im Normalfall ohne konjunkturschädliche Sparprogramme in der Krise auszukommen, und welche Schuldenlast auf dem Staatshaushalt bei sinnvollen Annahmen über die Zinsentwicklung tragbar ist. Bis 2008 wurden diese Kriterien auch weitgehend erfüllt – Griechenland galt schon bei der Aufnahme in die Eurozone als politisch motivierter Ausnahmefall.

Ähnlichkeiten des Euro mit dem Goldstandard sind unübersehbar. Wie dieser war er ausgelegt auf eine Hartwährung und ging von fiskalischem Wohlverhalten als Grundannahme für seine Stabilität aus. Unleugbar sind aber auch die Unterschiede. Wie alle modernen Währungssysteme ist der

Euro kein Warengeld, die Grenzen seiner Vermehrung sind künstlich. Insofern ist er schwächer als die Goldwährung. Umgekehrt aber hat die völlige Abschaffung nationaler Geldzeichen und die Übernahme des Euro als des gesetzlichen Zahlungsmittels in die nationalen Rechtssysteme das Ausscheiden jedes einzelnen Landes aus dem Euro deutlich erschwert. Insofern ist der Euro auf paradoxe Weise stärker als der Goldstandard, Krisen wirken nicht in gleicher Weise zentrifugal auf den Zusammenhalt des Systems.

Mit dem Goldstandard teilte der Euro in seiner ursprünglichen Verfassung allerdings eine wesentliche Schwäche. Das Eurosystem war nicht auf Krisenfestigkeit gegenüber großen Schocks ausgelegt. Eine automatische Stabilisierung stellte sich nur innerhalb normaler Konjunkturschwankungen ein, bei denen die Steuerausfälle während einer Rezession nicht zu einer Verletzung der Maastricht-Kriterien führen. Kam es aber zu einer großen Finanzkrise, mussten beide Geldverfassungen durch Intervention und Regelverstöße von außen gestützt werden. Kurz gesagt: Der Waigel-Euro des Maastricht-Vertrags war ein Schönwetterflugzeug.

Diese Schwächen des Systems zeigten sich rasch in der Finanzkrise von 2008. Unter der Wucht der weltweiten Bankenkrise griffen alle größeren Länder zu umfangreichen Rettungsmaßnahmen für ihre Bankensysteme. Als Folge war das Schuldenstandskriterium des Maastricht-Vertrags bald Makulatur. Dem Defizitkriterium erging es nicht viel besser. Und nirgends im Vertragswerk war Vorsorge getroffen worden für den Umgang mit einer weltweiten systemischen Finanzkrise. Sobald die Kapitalströme an die schwächsten Mitglieder der Eurozone versiegten, war klar, dass die Eurozone entweder auseinanderbrechen oder ihre Verfassung brechen musste.

Im klassischen Goldstandard waren die Handlungsanweisungen vergleichsweise klar. In Kooperation der Zentralbanken suspendierte man vorübergehend die Regeln der Golddeckung, stellte dem Bankensystem zusätzliche Liquidität bereit und versuchte eine Bereinigung der Krise innerhalb des Finanzsektors, ohne die Politik in Anspruch zu nehmen. War der Schock zu groß, um auf diese Weise zu einer Lösung zu kommen, musste das betreffende Land aus dem Goldstandard ausscheiden, was die Abwertung seiner Währung und seiner Schulden zur Folge hatte.

Im klassischen Goldstandard war aber auch die Kompetenzzuweisung klar. Krisenbekämpfung war eine Angelegenheit der Zentralbanken unter Führung der Bank von England, die

ihre – weitgehend informellen – Zuständigkeiten eifersüchtig verteidigten und sich nicht scheuten, im Einzelfall auch scharfe Eingriffe in das Bankensystem vorzunehmen. In der Finanzkrise von 2008 und der nachfolgenden Euro-Krise waren dagegen weder Handlungsanweisungen noch Zuständigkeiten gleichermaßen eindeutig.

Denn anders als etwa die Bank von England oder Amerikas Federal Reserve System darf die EZB nur sehr begrenzt durch Ankäufe von Staatspapieren intervenieren. Mit dieser strengen Regel wollten die Schöpfer des Eurosystems eine unkontrollierte, zuletzt inflationär wirkende Staatsfinanzierung durch die Notenpresse verhindern. Damit hebelten sie allerdings ein wesentliches geldpolitisches Instrument aus, das in großen Krisen immer wieder von Bedeutung gewesen ist: die Funktion der Notenbank als letztem Retter der Staatsfinanzierung in Notzeiten. So ist es nicht verwunderlich, dass dieses Finanzierungsverbot im Brennpunkt des politischen Konflikts um die Bewältigung der Euro-Krise stand.

Historisch neu sind solche Klauseln nicht. Ein ähnliches Finanzierungsverbot gab es schon im Reichsbankgesetz von 1924, um nach der Hyperinflation nach dem Ersten Weltkrieg eine erneute unkontrollierte Notenbankfinanzierung staatlicher Defizite zu verhindern. Das hat die Reichsbank unter Hjalmar Schacht nicht daran gehindert, dem Reichshaushalt später am Vorabend der Weltwirtschaftskrise doch noch Kredit zu geben, aber nur in geringstem Umfang und unter scharfen deflationären Auflagen, die den heutigen Hilfsprogrammen in der Eurozone täuschend ähnlich sahen. Dasselbe Verbot war auch der Grund, warum die Reichsbank, wieder unter Schacht, ab 1933 zu merkwürdigen Konstruktionen der Defizitfinanzierung wie den Mefowechseln griff, mit denen Staatspapiere als privatwirtschaftliche Handelswechsel ausgegeben wurden und so für den Ankauf durch die Reichsbank in Frage kamen.

In beiden Fällen hatte die Zentralbankverfassung die gleiche gute Absicht und den gleichen Konstruktionsfehler. In Zeiten wirtschaftlicher Normalverfassung soll der Übergriff des Staates auf die Zentralbank verhindert werden. Andernfalls hätte die Politik mit ihrem notorisch kurzen Zeithorizont immer einen Anreiz, sich Zugriff auf die Notenpresse zu verschaffen, die Staatsverschuldung durch künstliche Geldvermehrung zu entwerten und in der Übergangszeit bis zur unvermeidlich einsetzenden Inflation eine wirtschaftliche Scheinblüte hervorzurufen. So weit die gute Absicht. Der Konstruktionsfehler bestand beide Male im Fehlen einer

Reserve- oder Notstandsverfassung. In Zeiten großer Systemkrisen greifen die normalen Instrumente der Geldpolitik nicht, das System überlebt nur, wenn es für die Dauer der Krise außer Funktion gesetzt und durch unkonventionelle Maßnahmen ersetzt werden kann. Die Krisen des klassischen Goldstandards bieten das Musterbeispiel für einen solchen Wechsel zwischen Normal- und Notstandsverfassung des Geldwesens. Die unkonventionelle Geldpolitik der amerikanischen Federal Reserve und der Bank von England in der Krise nach 2008 bestätigt erneut diese historische Norm.

Wer aber regiert den geldpolitischen Notstand, wenn hierfür keine Vorsorge getroffen wurde? Der neuerdings wieder vermehrt zitierte Staatsrechtler Carl Schmitt hat einmal bemerkt, Souverän sei, wer über den Ausnahmezustand entscheide. In der Weimarer Republik, auf die Schmitt sich bezog, schien diese Frage mit dem Notverordnungsrecht des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung klar genug geregelt. Ebendiese Vollmachten waren genutzt worden, um die Stabilisierung nach der Hyperinflation von 1923 einzuleiten. Sie wurden erneut genutzt, um ab 1930 die Deflationspolitik Heinrich Brünnings durchzusetzen – ein noch heute erschreckendes Beispiel für Austeritätspolitik eines Schuldnerlands mitten in einer großen Krise. Sie wurden ein weiteres Mal genutzt, um den Reichstag 1933 auch formell zu entmachten. Und doch war die Weimarer Republik nicht Herrin ihrer eigenen Geldpolitik. Das Reichsbankgesetz von 1924 hatte die Reichsbank internationalisiert und damit der Kontrolle durch den deutschen Gesetzgeber weitgehend entzogen, auch das Notverordnungsrecht traf sie nicht. Die Reichsbank und die sie kontrollierenden Kräfte blieben bis zu Hitlers Machtantritt der eigentliche Souverän der deutschen Geldpolitik.

Mit der heraufziehenden europäischen Schuldenkrise brachte das Fehlen einer Notstandsverfassung den Euro in eine konstitutionelle Krise. Unter dem Druck der Not hat sich seitdem die Geldverfassung des Eurosystems zweimal geändert, wobei das Gesetz des Handelns zunächst beim deutschen Finanzministerium lag, dann aber an die EZB übergang. Der Waigel-Euro des ursprünglichen Maastricht-Abkommens beruhte auf scharfen Restriktionen für die Fiskalpolitik, die sich in der großen Finanz- und Schuldenkrise nach 2008 als unhaltbar erwiesen. Das folgende, kurzlebige geldpolitische Regime könnte als Schäuble-Euro bezeichnet werden. Es verband Schuldengarantien für die schwächsten Mitglieder des Eurosystems mit drastischen Austeritätsauflagen. Dafür verletzte es gezielt den Geist des Maastricht-Abkommens. Dieses geldpolitische Notstandsregime ist von allen Seiten

hart kritisiert worden, einerseits für seine krisenverschärfenden Deflationsauflagen, andererseits für den Versuch, den Euro überhaupt zu retten. Die internationale Fachkritik der Ökonomen und der auf Bewahrung deutscher Souveränität bedachte nationalliberale Diskurs flossen hier zusammen. Denn es hätte gute Gründe gegeben, anders vorzugehen, ob unter Bewahrung der Eurozone oder – wie von Ökonomen weithin empfohlen – ihrer Zerschlagung.

Das dritte, derzeit wirksame geldpolitische Regime wird dagegen von der EZB bestimmt. Seine Stärke beruht auf dem Einsatz zweier Instrumente, die sich in der Schuldenkrise als hochwirksam, aber auch als kontrovers erwiesen haben. Dieser Draghi-Euro ist eine ungeschriebene geld- und fiskalpolitische Notstandsverfassung, die der EZB ungeheuren Einfluss auch auf die Fiskalpolitik der Mitgliedsländer verschafft hat. Auf kluge Weise eingesetzt, kann diese Notstandsdictatur den Weg aus der Krise weisen. Im Missbrauch ihrer Macht lägen schwere Gefahren für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik nicht allein in den Schuldner-, sondern auch den Gläubigerländern der Eurozone. Von der internationalen Fachkritik umjubelt, ist diese Politik der EZB in Deutschland vielfach scharf abgelehnt worden. Tatsächlich bringt sie in der Krise einen zuvor ungekannten Souveränitätsverlust der deutschen Fiskalpolitik. Mehr noch, das Gesetz des Handelns ist unmerklich von Deutschlands Finanzministerium auf die EZB übergegangen. Nach Carl Schmitts Definition ist die EZB als Herrin des geldpolitischen Ausnahmezustands derzeit fast unumschränkter Souverän über die makroökonomische Politik der Eurozone. Und es ist dieser Souveränitätskonflikt, der in Tat und Wahrheit den Verhandlungen vor dem Bundesverfassungsgericht zugrunde liegt: Wer bestimmt im Fall der Not, wenn Geld- und Fiskalpolitik sich nicht mehr sauber trennen lassen, über Wohl und Wehe der Geldverfassung in der Eurozone?

Wie konnte es zu diesem wiederholten Regimewechsel kommen? Die heraufziehende Schuldenkrise stellte die europäische Politik vor ein Dilemma. Sollte der Euro als Club der Besten, als goldähnliche Hartwährung im Geist des Maastricht-Abkommens erhalten bleiben, war das Ausscheiden der Schwächsten fast unumgänglich. Dann aber würde der verbliebene Rest-Euro seinen europäischen Charakter verlieren, mit unübersehbaren politischen Konsequenzen für den Zusammenhalt der Europäischen Union. Aber einer fiskalischen Behandlung der heraufziehenden Schuldenkrise stellten sich unvorhergesehene Schwierigkeiten entgegen. Im Jahr 2007 war im Vertrag von Lissabon die No-bailout-

Klausel des Maastricht-Vertrags modifiziert und insgesamt abgeschwächt worden. Allerdings verbot Art. 125 des Lissabon-Abkommens nun explizit die Übernahme von Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedsländer durch die Europäische Union. Damit schienen der EU als einem möglichen Träger einer europäischen Fiskalpolitik die Hände gebunden. Deflationspolitik als einzige europäische Antwort auf eine kommende große Krise war gleichsam vorprogrammiert.

Im Mai 2010 spitzte sich die finanzielle Situation so weit zu, dass Zahlungseinstellungen einzelner Mitgliedsländer unmittelbar bevorstanden. Vor die Wahl gestellt, einen glatten Regelbruch auf europäischer Ebene zu riskieren oder die Eurozone auseinanderfallen zu sehen, entschied sich die deutsche Politik für einen Mittelweg, den Abschied vom Maastricht-Abkommen durch ein nationales Bailout-Programm mit einem nur provisorischen europäischen Koordinationsmechanismus, dem EFSF. Deutschlands Kreditgarantien für die Wackelkandidaten unter Europas Schuldnerländern haben den Charakter des Euro verändert. Nun war ein Präzedenz für zwischenstaatlichen Finanzausgleich in Zeiten der Not geschaffen. Genau dies rief als Sündenfall die liberale Professorenkritik in Deutschland auf den Plan. Bei genauem Hinsehen erweist sich der so geschaffene neue Schäuble-Euro als eine Reserveverfassung mit Spekulation auf eine kurze Krise. Denn bei einem raschen Wiederanlaufen der internationalen Konjunktur hätte immerhin die hypothetische Möglichkeit einer Rückkehr zur Normalverfassung des Euro bestanden. Die Stützungsmaßnahmen für Europas Schuldnerländer konnten dann als kurzfristige Notmaßnahme ohne langfristigen Bruch der Euroverfassung durchgehen. Man umging damit den Art. 125 des Lissabon-Abkommens, ohne ihn zu durchbrechen. Als Notstandsverfassung rückte dieser kurzlebige Schäuble-Euro das deutsche Finanzministerium in den Mittelpunkt des Handelns, für kurze Zeit stellte es tatsächlich den Souverän des Euro im Sinne Carl Schmitts als einer Herrschaft über den Ausnahmezustand dar.

Angesichts der Dimension des Schuldenproblems und der wachsenden nationalliberalen Kritik an Deutschlands Beredigung des Maastricht-Vertrags war die deutsche Politik daran interessiert, die Schuldenübernahme zu europäisieren und dafür mit dem ESF einen permanenten Mechanismus zu schaffen, der allerdings politisch kontrollierbar bleiben sollte. Bedeutsam dabei ist, dass hiermit der Einstieg in eine Europäisierung der Fiskalpolitik in Notzeiten vollzogen worden ist und die Ansätze einer fiskalischen Notverfassung geschaffen wurden, die territorial dem Geltungsbereich des

Euro kongruent ist. Mit diesem Schritt ist einer wesentlichen Kritik an dem Ungleichgewicht zwischen einer zentralisierten europäischen Geldpolitik und einer dezentralen Fiskalpolitik im ursprünglichen Eurosystem entgegengekommen worden. Es ist nicht ohne Ironie, dass in der Not der vermutlich zukunftsentscheidende Schritt zur Schaffung einer europäischen Fiskalverfassung ausgerechnet von Deutschland unternommen worden ist, ganz entgegen den ursprünglichen deutschen Intentionen im Maastricht-Abkommen. Auch dieses Regime kann als Schäuble-Euro bezeichnet werden, allerdings in europäisierter Form. Als Einstieg in den Ausstieg aus der nationalen Souveränität über die Fiskalpolitik ist dieser Schritt scharfer Kritik in Deutschland ausgesetzt gewesen, spätestens hier wurde die Spaltung des deutschen Liberalismus in einen auf nationale Souveränität bezogenen, von Hochschullehrern getragenen Diskurs und einen wesentlich schwächeren proeuropäischen Politikerdiskurs manifest. Nicht zufällig vollzog sich diese Spaltung durch Gründung einer Professorenpartei, deren Teilnahme die Ergebnisse der Bundestagswahl im vergangenen Jahr entscheidend beeinflusst hat.

Und doch war das geldpolitische Regime des Schäuble-Euro nur kurzlebig. Denn die Übernahme von staatlichen Schuldengarantien erwies sich bald als zu eng gefasst und zu langsam, um die Euro-Krise wirksam zu bekämpfen, ohne dass die Eurozone selbst auseinanderbrechen würde. Stattdessen entlud sich die Spannung im Aufblähen der grenzüberschreitenden Salden des Zahlungssystems der EZB, Target-2. Hierüber ist viel und vielleicht unnötig gestritten worden. Ein Land baut Defizite im Targetsaldo auf, wenn es mehr Geld aus dem System herausnimmt als einzahlt. Target-2 wird damit zu einem unter mehreren Instrumenten der Finanzierung von Importüberschüssen. Das war Kern der deutschen Kritik an Target-2, vorgetragen von Hans-Werner Sinn. Als in der Euro-Krise die Ausleihungen der Kapitalmärkte an die Krisenländer plötzlich abstoppten, wurde Target-2 zur Aorta der südeuropäischen Geld- und Kreditversorgung. Ohne sie wäre es zweifelsfrei zum Infarkt gekommen, einem krisenhaften, plötzlichen Ausscheiden der Empfängerländer aus dem Euro mit anschließendem Zahlungsausfall.

Die Kontroverse über Target-2 galt aber nicht wirklich der ökonomischen Interpretation des Problems. Denn die Ökonomie des Vorgangs ist klar. Kontrovers waren und sind die Implikationen für die Politik und Verfassung des europäischen Geldwesens. Mit der Zulassung aufgetürmter Defizite im Target-2-System hatte die EZB – vielleicht geplant, vielleicht

per Zufall – ein erstes effektives Mittel zur Krisenintervention gefunden. Damit stieg sie als allein handlungsfähige Institution zur Herrin des geldpolitischen Notstands auf. Target-2 dokumentierte zum ersten Mal, dass den Nationalstaaten der Eurozone die Souveränität über das europäische Geldwesen in Krisenzeiten entglitten war. Und wegen der potentiell erheblichen fiskalischen Kosten geldpolitischer Kriseninterventionen bedeutete das auch den Beginn einer neuen europäischen Notstandsverfassung der Staatsfinanzen.

Überdeutlich wurde dies in der zweiten Phase der europäischen Schuldenkrise, als allen Umschuldungsbemühungen zum Trotz die Risikoprämien auf südeuropäische Anleihen wieder anstiegen und die Refinanzierungskosten der betreffenden Staaten auf ein unhaltbares Niveau hinaufzutreiben drohten. Nationale Notenbanken, die nicht an einen fixen Wechselkurs gebunden sind, können solchen Spekulationswellen durch Ankauf der eigenen Staatspapiere begegnen. Und weil das so ist, reicht schon die Drohung aus, um eine solche Spekulation überhaupt zu verhindern. Genau diesen Ankündigungseffekt machte sich die EZB zunutze, als sie im Jahr 2012 das OMT-Programm ausrief. OMT war und ist eine Drohung an Spekulanten, sofort durch Stützungskäufe zu intervenieren, falls die Renditen für Staatspapiere über einen vorbestimmten Schwellenwert steigen. Bislang wirkt dieses Programm reibungslos; die Spekulation gegen die schwächsten Mitgliedsländer der Eurozone ist abgeebbt.

Dieser Draghi-Euro ist wiederum ein geändertes Währungssystem. Aufregend ist hieran nicht so sehr der Umstand, dass das OMT seine Wirkung tut: In weiten Teilen beruht Geldpolitik auf Ankündigungen, sofern sie nur glaubwürdig sind, und zweifellos zählt Offenmarktpolitik am Sekundärmarkt für Staatsanleihen zu probaten Methoden der Geldpolitik. Ihre Zulassung im ersten Glass-Steagall Act am Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise im Mai 1932 brachte in den Vereinigten Staaten einen ersten Erholungsschub, obwohl ganz wie bei OMT das Instrument zunächst gar nicht eingesetzt wurde. Allein die Möglichkeit reichte, um einen deutlich messbaren Konjunkturimpuls zu setzen. Dieser Impuls wurde aus politischen Gründen in den Vereinigten Staaten dann wieder verspielt, so dass ein nachhaltiger Aufschwung erst im Jahr 1933 einsetzte. Den Unterschied zur historischen Vorlage bietet der Umstand, dass die EZB mit der Drohung, ein ihr womöglich gar nicht erlaubtes Instrument als Ultima Ratio einzusetzen, gleichsam aus dem Nichts eine Reserveverfassung für Krisenzeiten geschaffen hat, die so nicht vorgesehen war, offenkundig wirksam ist und ihr als einziger in der

Krise handlungsfähiger europäischer Institution die alleinige Kontrolle über die Krisenintervention gibt. Mehr noch, der Einsatz eines geldpolitischen Drohmittels hart an der Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik hat der EZB substantiellen Einfluss auf die Fiskalpolitik der Schuldnerländer verschafft. Noch dazu haben die Versuche einer vertieften europäischen Koordination der Bankenaufsicht der EZB weitere Kompetenzzuwächse gebracht. Kein Zweifel: Die EZB besitzt gegenwärtig die fast ungeteilte Souveränität über die makroökonomische Politik in der Eurozone. Ein kritischer Beobachter hat dies jüngst als entstehenden Schattenstaat unter der Führung der EZB beschrieben.

All das hat in Deutschland wütende Reaktionen hervorgerufen, Aufrufe und Gegenaufrufe prominenter Professoren provoziert und zu einem denkwürdigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts geführt. Im Kern der öffentlichen Kontroverse steht die Frage, ob das OMT-Programm bereits eine verbotene Staatsfinanzierung durch die Geldpolitik ist, obgleich es mit dem Ankauf von Staatspapieren vorerst nur droht. Die Lehrmeinung in Deutschland hat diese Frage gestellt und bejaht, das Bundesverfassungsgericht ist dieser Argumentation bislang gefolgt, ohne aber bisher eine eigene Entscheidung treffen zu wollen.

Allerdings ist womöglich die Frage selbst falsch gestellt. Denn sie unterscheidet nicht zwischen der Normalverfassung des europäischen Geldwesens und einer Reserveverfassung für Notzeiten. Was in Normalzeiten mit einem vielzitierten Wort Olaf Sieverts als „ordnungspolitischer Schweinkram“ verboten sein muss, ist in Zeiten großer Krisen oft unumgänglich. In normalen Zeiten kommt es allenfalls auf den Ausgleich kleinerer Konjunkturschwankungen an; Offenmarktpolitik im großen Stil ist nicht erforderlich. Für den Normalfall ist es also harmlos, den Einsatz dieses Instruments zu beschränken. Anders dagegen in Notzeiten. In einer weltweiten Finanzkrise, wie sie in dieser Schärfe achtzig Jahre lang nicht aufgetreten war, kann ein Geldwesen im Korsett einer Normalverfassung nicht funktionieren. Unter Führung der Bank von England kannte der klassische Goldstandard des 19. Jahrhunderts eine informelle Notstandsverfassung; das verschaffte ihm seine Stabilität. Der Goldstandard der Zwischenkriegszeit war solcher Regeln beraubt, das führte zu seinem Ende.

Auch der Euro kann alsbald an sein abruptes Ende gelangen. Verbietaet nämlich die Rechtsprechung der EZB, die in guten Zeiten geltenden und richtigen ordnungspolitischen

Grenzen zwischen Geld- und Fiskalpolitik in der Krise zu überschreiten, ist die gegenwärtige, informelle Notstandsverfassung ausgehebelt und sinkt der geldpolitische Schattenstaat am Main in sich zusammen. Man kann dieses Szenario verschieden bewerten. Der nationalliberale Diskurs in Deutschland würde es bejubeln. Die ökonomische Lehrbuchweisheit wäre bestätigt. Aus europäischer Sicht wäre es vermutlich zu beweinen. Einstweilen hält Deutschland die Wacht am Main.

Ein Nachtrag über missachtete historische Lektionen ist am Platze. Der Goldstandard vor 1914 kannte sieben notorische Aussteiger. In drei Fällen waren unsolide Staatsfinan-

zen leicht als Ursache dingfest zu machen. Es waren dies Argentinien, Brasilien und Chile, deren Krisen auch im 20. Jahrhundert die Märkte wieder in Atem halten würden. In vier weiteren Ländern lagen die Verhältnisse komplizierter. Auch hier wurden die Staatsfinanzen nicht solide bewirtschaftet. Vor allem aber machte Amerikas aufkommende Konkurrenz den Exporten ihrer Landwirtschaft zu schaffen. Währungskrisen, Staatsbankrott, Depression und Massenauswanderung waren die Konsequenz. Nur mit Mühe und mit unterschiedlichem Erfolg konnten die Volkswirtschaften dieser Länder sich stabilisieren. Bis in die siebziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts hatten sie sich von diesem Schock nicht völlig erholt. Die Namen dieser Länder sind: Portugal, Spanien, Italien und Griechenland.

# Die EU zwischen Vertragsunion und Maßnahmestaat:

## Ist Europa ein rechtsstaatsfähiger Raum oder Raum problembezogenen Einzelfallhandelns?

Frank Schorkopf

### I.

Die Europäische Union ist „eine bewusste, rechtlich geordnete Gestaltung unserer europäischen Welt“. Mit diesen Worten charakterisierte *Walter Hallstein*, der erste Kommissionspräsident, Anfang der 1960er Jahre den neuen Zusammenschluss in Europa. Er sprach von der Rechtsgemeinschaft, die eine Schöpfung und eine Quelle des Rechts sei und letztlich die Idee des Rechts verwirkliche.<sup>1</sup> Schöpfung und Quelle: „Keiner entgeht der Romantik, die im Wort ‚Quelle‘ liegt“, schrieb *Hans Blumenberg*, der mit Hallsteins wirkmächtigem Standpunkt ein weiteres Fundstück für seine Metaphorologie gehabt hätte.<sup>2</sup>

Mehr als sechzig Jahre nach Gründung des ersten europäischen Integrationsverbandes, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, nach deren Erweiterung um Wirtschafts- und Atomgemeinschaft, nach 22 Beitritten und 16 Änderungsverträgen, nach der Umgründung in die Europäische Union und nach ungezählten wirtschaftlichen wie politischen Krisen, blicken wir nüchterner auf diese Rechtsgemeinschaft. Ist diese Rechtsgemeinschaft womöglich ein romantischer Mythos?

Sicherlich, Recht ist das Medium europäischer Integration. Die schiere Zahl an Verträgen, Protokollen, Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen, die Entdeckung der europäischen Grund- und Menschenrechte, die Rechtsprechung aus Luxemburg, die prinzipielle Akzeptanz des Europarechts bei gleichzeitigem Fehlen von Zwangsmitteln, von Gerichtsvollziehern, Polizisten und Vollstreckungsgerichten, betonen die Kraft des Rechts. Eine einflussreiche Denkströmung, die sich Ende der 1970er Jahre formte und historisch argumentiert, hat für diesen Zustand die These von der „Integration durch Recht“ geprägt. Es sei der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu verdanken, dass der Gründungsakt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht als ein klassischer völkerrechtlicher Vertrag verstanden wurde. Mit den Leiturteilen von 1963/64 sei in legitimer Weise Juridifizierung an die Stelle von Politisierung

gesetzt worden.<sup>3</sup> Seitdem gilt: Der Fortschritt im Recht fördert das Integrationstelos.

Doch die Krise der Gegenwart nagt auch an der – fraglos großen – Idee der Rechtsgemeinschaft. Damit meine ich nicht einen vielerorts behaupteten „offenen Rechtsbruch“ im Rahmen der europäischen „Rettungspolitik“.<sup>4</sup> Vielmehr meine ich, dass die Staatsschuldenkrise das herrschende Narrativ dekonstruiert, wonach die Beziehungen der europäischen Mächte erfolgreich entpolitisiert, weil verrechtlicht und damit rationalisiert worden seien. Allerdings hat die Politisierung nicht in dem vermuteten Maße durch die Krise selbst zugenommen, sondern unsere Wahrnehmung hat sich verändert. Wir sind heute nämlich nur bereit, die bestehenden Unterschiede und Dissense – etwa in wirtschaftspolitischen Grundfragen – anzuerkennen.

Im Folgenden möchte ich der gestellten Frage nachgehen, wobei rechtsstaatsfähiger Raum und einzelfallbezogene Problemlösung prinzipiell kein Gegensatz sein müssen. Meine These lautet: Der Politikraum „Europa“ ist zu stark verrechtlicht; die Rechtsgemeinschaft kann die substanziellen Konflikte der Mitgliedstaaten nicht ausgleichen. Die Rechtsgemeinschaft wird selbst zu einer Krisenursache.

### II.

1. Mit besonderer Empfindsamkeit wird in Deutschland wahrgenommen, dass die Krise ein unterschiedliches kulturelles Verständnis von Recht offenlegt. Der Selbststand des Rechts wird zwar allgemein akzeptiert, soweit Recht als handwerkliche Ressource eingesetzt wird, um politische Entscheidungen für den administrativen Vollzug zu reformulieren. Die substantielle Dimension des Rechts als eine der Politik maßstabsetzende und den politischen Gestaltungswillen begrenzende Ressource wird hingegen nicht in allen Mitgliedstaaten geteilt.<sup>5</sup> Das Recht stößt sich an kulturellen und politischen Traditionen, an Mentalitäten.<sup>6</sup>

Nach diesem Standpunkt, in dem sich auch die überragende Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für die deutsche Verfassungsordnung spiegelt, wird Politik durch Recht begrenzt. Doch weshalb soll ein politischer Konsens die Rechtsgrundlagen nicht ändern, um den demokratischen Mehrheitswillen durchzusetzen?

Die Antwort auf diese Frage beruht meines Erachtens auf den historischen Erfahrungen. Die deutsche Vorstellung ist davon geprägt, dass die politische Sphäre, die vom Monarchen und seiner Verwaltung getragen wurde, durch die Sphäre des Bürgertums, das heißt durch parlamentarisch gesetztes Recht, gehegt werden müsste; zu mehr hatte es im 19. Jahrhundert nicht gereicht. Andere europäische Gesellschaften haben diese Trennwand zwischen Staat und Bürgern zu einem früheren Zeitpunkt eingerissen. Recht ist dort zuerst Ausdruck demokratischer Politik. Recht schützt nicht „Freiheit und Eigentum“ vor Politik. Die Gestaltungskraft sind wir, und wir ändern das Recht mit Mehrheit.

Ich muss an dieser Stelle selbstkritisch anfügen, dass mein Argument von den mitgliedstaatlich determinierten Erwartungen an die Differenz Recht – Politik idealisiert ist. Die deutsch-französische Kollusion im Jahr 2003, um finanzielle Sanktionen im Defizitverfahren abzuwehren, hat die Rechtsgemeinschaft in einem Politikbereich erheblich beschädigt, in dem wir nun glasklare Regeltreue einfordern. Dabei ist die Rechtfertigung des seinerzeitigen Vorgehens durch einen ehemaligen Bundeskanzler nicht von der Hand zu weisen, dass derjenige, der die Kriterien des Stabilitätspakts als quasi von Gott gegeben hinnähme, in Krisenzeiten nicht mehr adäquat reagieren könne. Es gehe hier um genuin politische Entscheidungen.<sup>7</sup> Das Recht stößt an seine Grenzen.

2. Eine Neuauflage dieser Grundproblematik erleben wir derzeit in der Wirtschafts- und Währungsunion, im Rahmen der Aufsicht über makroökonomische Ungleichgewichte. Es handelt sich um ein neu eingeführtes Instrument, das für das Gelingen der gemeinsamen Währung von besonderer Bedeutung ist.<sup>8</sup> In dem Verfahren bei einem übermäßigen Haushaltsdefizit, das der Europäische Rat im Juni 2013 abschloss, hatte die Kommission für die Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich, Niederlande, Polen, Portugal und Slowenien vorgeschlagen, deren Haushaltskorrekturfrist um weitere ein bis zwei Jahre zu verlängern.<sup>9</sup> Das Verfahren wird europarechtlich en détail gesteuert. Letztlich kommt es aber auf die wertende Entscheidung der Kommission an, ob sich der Mitgliedstaat bemüht hat, durch politische Maßnahmen den negativen Saldo zu verändern und es zu „unerwarteten Ereignissen“ gekommen ist.

Der Rechtsrahmen der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung der Eurostaaten wurde zuletzt jedoch so umgebaut, dass der Schraubstock juristischer Rationalität nicht mehr entscheidend greifen kann. Die Kommission hat einen derart weiten Beurteilungsfreiraum erhalten, dass ihr der Vorwurf des rechtswidrigen Handelns kaum noch zu machen ist. Sie kann – wie auch der Europäische Rat – allein nach politischen Maßstäben handeln. Das Recht steuert, aber es zwingt nicht.

Dieses Beispiel für die Durchsetzungsschwäche der „Hüterin der Verträge“ stimmt insoweit skeptisch, ob die Problemlösung in der Wirtschafts- und Währungsunion stets einem regelgeleiteten Ansatz folgen sollte. Der von der Bundesregierung entwickelte und auf die Tagesordnung gesetzte Gedanke, den wirtschafts- und haushaltspolitischen Wandel in den Mitgliedstaaten durch den Abschluss von Reformverträgen („Vertragspartnerschaften“) zu befördern, könnte dazu führen, dass wertungsoffene Vertragsnormen die Illusion einer Rechtsbindung schaffen. Im Ergebnis könnte wiederum die Normativität des Rechts in der Union Schaden nehmen.

Ähnliches ließe sich zu den Plänen sagen, das Europäische Parlament stärker in die Willensbildung, besonders in die Wohlstandsverteilung in der Europäischen Union einzubeziehen. Ich bin überzeugt, dass die institutionellen Rahmenbedingungen des europäischen Parlamentarismus derzeit nicht geeignet sind, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konflikte zwischen den europäischen Teilräumen auszugleichen und auszuhalten.

### III.

1. Mit einem zweiten Gedankenschritt möchte ich meine These an einem anderen Bezugspunkt, an den konstitutionellen Grundlagen und der EU-Erweiterung, messen.

In einem Kommentar von *Reinhard Veser* in der Zeitung, die diese Tagung mit veranstaltet, ging es vor ein paar Monaten um die Würdigung des bulgarischen Beitritts zur Europäischen Union. Trotz Kenntnis der Binnenlage hätten die politischen Erwägungen, die für die Aufnahme sprachen, und die Hoffnung überwogen, mit der EU-Mitgliedschaft werde die Demokratisierung vorangehen.<sup>10</sup>

Das Argument ist nicht neu. Es war bereits maßgebend für die Beitritte Griechenlands 1981, Spaniens und Portugals 1986

sowie die Ost-Erweiterung. Dieser bereits aus regional- und sicherheitspolitischen Gründen berechtigte Standpunkt wird dazu führen, dass die Europäische Union eines Tages letztlich nahezu dieselbe Mitgliedschaft wie der Europarat – mit Ausnahme Russlands – haben wird. Auch bei der Zusammensetzung und Erweiterung des Kreises der Eurostaaten wirkten ähnliche Motive.

Die konstitutionellen Grundlagen der Union sprechen derweil eine andere Sprache. Die Verträge selbst, ergänzt durch Beschlüsse des Europäischen Rates, legen detaillierte Bedingungen fest, nach denen ein europäischer Staat in die EU aufgenommen werden kann.<sup>11</sup> Mit zunehmender innerer Verdichtung der Integration, durch gemeinsame Währung, durch offene Grenzen im Schengen-Raum, durch Freizügigkeit im Arbeitsmarkt, durch Harmonisierung im Binnenmarkt, durch einen einheitlichen Straf- und Zivilrechtsraum, sind die Anforderungen weiter gestiegen. In jedem Fall müssen die Mitgliedstaaten einen Wertekanon erfüllen, der die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit und Menschenrechtsschutz umfasst.<sup>12</sup>

Ich muss nicht in die Einzelheiten gehen, um zu behaupten, dass weder dieser Kanon noch die nachgeordneten Voraussetzungen von allen Mitgliedstaaten durchweg erfüllt wurden und werden. Unter deutscher Beteiligung ist jüngst eine Rechtsstaatsinitiative ergriffen worden, die einen neuen Mechanismus schaffen soll, der die Einhaltung der Werte auch nach dem EU-Beitritt gewährleistet.<sup>13</sup>

Die EU hat mittlerweile sogar eine Reihe von Alt-Mitgliedstaaten, die nicht die Strukturen und die Verwaltungskapazität haben, um den sehr anspruchsvollen Anforderungen des europäischen Rechtsraums zu genügen. Die Probleme bei der Grenzsicherung stehen derzeit im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit, auch die Einhaltung der Defizitgrenzen gehört in diesen Bereich, aber auch die Regeln des Raums der Freiheit, der Sicherheit und Rechts, das heißt des europäischen Straf- und Zivilrechts. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung verpflichtet alle Behörden und Gerichte eines Mitgliedstaates, die Rechtsakte aus anderen EU-Mitgliedstaaten – wie etwa einen europäischen Haftbefehl – fraglos wie eigenes Recht zu behandeln und durchzusetzen. Ein europäischer Staatsanwalt soll demnächst als EU-Beamter in den Mitgliedstaaten das nationale Recht anwenden, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen. Die Integrationsüberlastung mancher Mitgliedstaaten ist kaum mehr zu leugnen.

2. Zugleich sehen wir, dass das Normprogramm der EU verdichtet wird, die gemeinsamen Werte betont werden. Diese Werte sind – für sich betrachtet – überzeugend und keineswegs naturrechtlich begründet: Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, auch wenn sie zusammen wie die moderne Form des Abendlandgedankens wirken. Die Union wird der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten, eine ausgefeilte Grundrechtspolitik, verwaltet von einer Grundrechtsagentur, adressiert individuelle Gefährdungslagen. Wer kann etwas gegen diese konstitutionellen Grundlagen haben? Wer von den konstitutionellen Grundlagen aus denkt, wobei ich daran erinnern möchte, dass der Europäische Verfassungsvertrag gerade wegen seiner Verfassungsornamentik scheiterte, der sollte auch den Gestaltungsanspruch der EU in den Blick nehmen. Es ist kein Zufall, dass der zentrale Wertartikel des EU-Vertrages weitere, wertende Merkmale enthält, die es nicht in den Wertekanon geschafft haben. Diese wertenden Merkmale sollten gleichwohl nicht unter den Tisch fallen. So heißt es in Art. 2 Satz 2 EU-Vertrag, dass die genannten Werte allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam seien, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Männern und Frauen auszeichne.

Auch in diesem Fall ist es schwer, den Katalog rundheraus abzulehnen – wer will prinzipiell gegen Toleranz, Solidarität und Pluralismus argumentieren? Doch bei diesem Antwortreflex stehenzubleiben wäre naiv. Es handelt sich um einen Rechtstext einer Rechtsgemeinschaft, auf den sich mittlerweile 28 europäische Staaten geeinigt haben, mit dem sie politische Organe ermächtigt haben, einer „immer engeren Union der Völker Europa“ näher zu kommen.

Die Organe dieser konstitutionellen Architektur, besonders Kommission und Parlament, werden aufgerufen, darüber nachzudenken und festzustellen, was etwa Nichtdiskriminierung europäisch bedeutet. Und warum sollte der Höchstwert der Menschenwürde an den Territorialgrenzen haltmachen? Längst ist die Blaupause eines europäischen Gesellschafts- und Sozialmodells, mit prägendem Einfluss der Wissenschaft, geschrieben worden. Auch haben eine Reihe europäischer Staaten grundsätzlich kein Interesse an Subsidiarität, weil sie sich von der EU-Mitgliedschaft nicht nur Zugehörigkeit zum Westen erhoffen, sondern sie als Quelle modernen Rechts und handfester politischer Lösungen für komplexe Probleme sehen.<sup>14</sup> Die konstitutionellen Grundlagen der Europäischen Union können als normative Ermächtigung zur Unitarisierung gelesen werden.

## IV.

Die Europäische Union ist ein rechtsstaatsfähiger politischer Raum. Sie ist mit ihrer Idee der Rechtsgemeinschaft jedoch auch an die Grenzen des politischen Grundkonsenses gestoßen. Die Integrationspraxis zeigt, dass Eurostaaten derzeit nicht bereit oder in der Lage sind, wirtschaftliche und soziale Reformen durchzuführen, nur weil Unionsrecht sie dazu verpflichtet. Die Union sucht dieses Problem mit neuem Recht, aber auch mit der Aufweichung von Normativität zu lösen.

Die Schlussfolgerung aus meinen Überlegungen könnte stattdessen sein, anzuerkennen, dass die „Integration durch Recht“ Krisen verursachen kann. In Mitgliedstaaten wird erkannt, dass die Europarechtstreue die innere politische Stabilität unterhöhlen würde. Nicht jeder Mitgliedstaat hat eine politische Ökonomie, die eine Agenda-Reform aushält. Mit anderen Worten: In ihrem Bestreben, mit Recht zu stabilisieren, destabilisiert die Europäische Union.

Wir sollten anerkennen, dass politische Primärräume wie die Mitgliedstaaten die Kernprobleme ihrer Gesellschaften auf der Grundlage ihres jeweiligen Verfassungskonsenses politisch lösen. Das derzeitige Ausweichen der Mitgliedstaaten auf das normativ flexiblere Völkerrecht (bilaterale Kreditverträge, Europäischer Stabilitätsmechanismus – ESM, Fiskalvertrag) ist ein untrügliches Zeichen, dass wir diesen Weg, den Weg der Intergouvernementalität, beschränkt haben.

Zugleich ist die akzeptierte Heterogenität der Mitgliedstaaten eine der Hauptursachen für asymmetrische Rechtsstaatsdefizite der Gegenwart. Der Wertekanon, dem Anspruch nach ein europäischer Verfassungskonsens, soll Gemeinsames verkörpern, Unterschiedliches zusammenführen, die europäische Gesellschaft schaffen. Die Europäische Union könnte jedoch durch diesen unitarischen Gestaltungsanspruch nach innen, der der Absolutheit des Wertedenkens geschuldet ist, die Kräfte ihrerseits überdehnen.

Wir sollten dafür streiten, dass die Europäische Union an ihren Fiktionen nicht scheitert.

### Endnoten

- 1 Walter Hallstein, Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, in: Oppermann (Hrsg.), Walter Hallstein, Europäische Reden, 1979, S. 341 ff.
- 2 Hans Blumenberg, Quellen, Ströme, Eisberge, 2012, S. 11.
- 3 Vgl. die Einordnung der Denkströmung durch Ulrich Haltern, Integration durch Recht, in: Bieling/Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl., 2012, S. 339 (351).
- 4 Dass das Handeln unter anderem der Europäischen Zentralbank auch als rechtmäßig eingeordnet werden kann, siehe meinen Schriftsatz für die Europäische Zentralbank v. 16.1.2013 in den Verfassungsbeschwerdenverfahren 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1439/12 und 2 BvR 1824/12 sowie dem Organstreitverfahren 2 BvE 6/12; zuletzt Alexander Thiele, Das Mandat der EZB und die Krise des Euro, 2013, S. 57 ff.; Armin Steinbach, Die Rechtmäßigkeit der Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank, NVwZ 2013, S. 918 ff. Mittlerweile hat das Bundesverfassungsgericht die unter neuen Aktenzeichen geführten Verfahren (2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13) mit Beschluss v. 14.1.2014 ausgesetzt und dem Europäischen Gerichtshof mit dem Hinweis vorgelegt, die Zentralbank habe die vertragliche Kompetenzordnung verletzt (ultra vires) und unionsrechtswidrig gehandelt, NJW 2014, S. 907 ff.
- 5 Frank Schorkopf, Gestaltung mit Recht, Archiv des öffentlichen Rechts 136 (2011), S. 323-344.
- 6 Dominik Geppert, Ein Europa, das es nicht gibt, 2013, S. 67.
- 7 EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6649 – Kommission/Rat. Interview mit Gerhard Schröder in: Passauer Neueste Nachrichten v. 9.9.2011 (online-Ausgabe).
- 8 Zu diesem Teil siehe Frank Schorkopf, Krisensymptome supranationaler Leitbilder. Zur Notwendigkeit intergouvernementaler Integration, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft 11 (2013), S. 189 (195 ff.).
- 9 Die Fristverlängerung beruht auf Art. 3 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1467/97 v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 L 209/6, in der Fassung der VO (EU) Nr. 1177/2011 v. 8.11.2011, ABl. 2011 L 306/33.
- 10 Reinhard Vesper, Bulgarische Misere, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 25.7.2013, S. 1.
- 11 Art. 49 EU-Vertrag iVm mit den so genannten Kopenhagen-Kriterien, Europäischer Rat von Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22.6.1993, SN 180/1/93.
- 12 Art. 2 Satz 1 EU-Vertrag.
- 13 Gabriel Toggenburg, Was soll die EU können dürfen, um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen?, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE), Policy Brief, 10/2013 mwN. Siehe auch den von der Kommission angestoßenen Diskussionsprozess u.a. zur rule-of-law, [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/rule\\_of\\_law\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/rule_of_law_en.pdf).
- 14 Es ist jüngst zu Recht darauf hingewiesen worden, dass der supranationale Ansatz europäisches Recht für alle Mitgliedstaaten bringt, obwohl viele Regelungen nur in Teilen der Union „Fortschritte“ bringen werden, andere Mitgliedstaaten darüber jedoch „in Rage“ geraten, siehe Ulrich Wilhelm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.11.2013, Interview mit Ulrich Beck und Ulrich Wilhelm, S. 28.

# Zwischen Selbstverantwortung und Vergemeinschaftung:

## Wie weit geht und wohin führt die europäische Solidarität?

Holger Steltzner

Bald sind in der Währungsunion die Staatsschulden so hoch wie die Wirtschaftsleistung. In Kürze wird die Staatsschuld 9,5 Billionen Euro betragen – und sich damit seit Einführung des Euro verdoppelt haben. Dazu wurde der Bundeskanzlerin in China eine bemerkenswerte Frage gestellt. Die EU stellt noch 7 Prozent der Weltbevölkerung und erwirtschaftet noch 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Welt, hat aber 50 Prozent der Sozialausgaben der Welt. Also wurde sie gefragt, ob die Demokratie eine Ordnung sei, in der man Wahlen nur dann gewinnen könne, wenn man mehr verspricht, als man finanzieren kann. Diese Frage muss Frau Merkel auch zu Hause angesichts der Ausgabenwünsche der großen Koalition beantworten.

Im Übermut des wirtschaftlichen Erfolges ist Deutschland dabei, mit Eingriffen aller Art Stück für Stück die Zukunft zu gefährden. Dabei gäben allein schon die Zwänge der Demographie allen Anlass, die Dynamik der Wirtschaft zu stärken und nicht erneut zu schwächen. Ob Mindestlohn, Mütterrente oder Mietpreisbremse, die Eingriffe gleichen einem Wettbewerb in der Preisgabe marktwirtschaftlicher Prinzipien. Offenbar sind der Sozialen Marktwirtschaft die Gegner abhandengekommen – inhaltlich und in der öffentlichen Debatte. Man bekämpfe die Soziale Marktwirtschaft nicht mehr, sondern erkläre völlig systemwidrige Eingriffe zum Ausfluss der sozialen Gerechtigkeit im Erhard'schen Sinne, sagt Ottmar Issing, der frühere Chefvolkswirt der EZB. Solche Positionen einnehmen zu können und dafür nicht der Geistesverwirrung bezichtigt zu werden sei ein Beleg für den Verfall ordnungspolitischen Denkens in Deutschland. Alle möglichen Gruppierungen berufen sich auf diese „soziale Gerechtigkeit“ und usurpieren damit die Marktwirtschaft.

In der EU folgen sogar Länder mit einer marktwirtschaftlichen Tradition wie Deutschland immer stärker dem französischen Integrationsdenken mit der „Herrschaft der Politik“. Dabei fällt Frankreich seit Jahrzehnten im globalen Wettbewerb um wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zurück. In den Rettungsversuchen für den Euro bündeln sich die Selbsttäuschungen

des vorherrschenden Integrationsideals, sagt der Ökonom Alfred Schüller. Eigentlich müssten im Dienst eines gemeinsamen Marktes die Mitglieder der Währungsunion darin übereinstimmen, die Regeln einer Marktwirtschaft zu bewahren und damit die persönliche Freiheit vor dem Machtmissbrauch von Mehrheiten oder dem bürokratischen Apparat zu schützen. Aus ordnungspolitischer Sicht liegt in dieser „Herrschaft des Rechts“ die entscheidende Erfolgsbedingung für die europäische Integration. Doch vor allem in Frankreich herrscht das Leitbild des einheitlichen Marktes in einem dirigistisch-bürokratischem Verständnis von Ordnung in der Tradition von sozialistischen Denkern. Deren Staatsverständnis stützt sich auf eine Wirtschaftsregierung mit weitgehenden Lenkungsbefugnissen. Die Märkte sollen mit planifizierenden Methoden in den Griff genommen und Unternehmen in den Dienst übergeordneter, staatlicher Ziele gestellt werden. Dazu gehören unter anderem eine Geldpolitik im Dienst der Finanzpolitik, ein europäischer Finanzausgleich, Festlegung von Mindestlöhnen und anderen Sozialstandards, die Regulierung von Zins- und Steuersätzen sowie eine aktive Strukturpolitik.

Leider war es eine Illusion anzunehmen, die im EU-Vertrag von Maastricht festgelegten Defizit- und Schuldenkriterien führten zu einem Mentalitätswandel, der Staat und Gesellschaft so organisiert, dass die Regeln auch eingehalten werden können. Wie die Euro-Krise beweist, werden die gemeinsamen Regeln nicht einmal anerkannt. Der Versuch, den Euro mit neuen Regeln zu retten, kollidiert mit der Zähigkeit kollektiver Mentalitäten und scheitert an den wirtschaftskulturellen Voraussetzungen. Europa umfasst vier historisch gewachsene Wirtschaftskulturen (angelsächsischer Kapitalismus, Soziale Marktwirtschaft, südeuropäische Wirtschaftskultur und Transformationsstaaten im Osten), in denen jeweils eigene Denk- und Handlungsweisen die Wirtschaft bestimmen. Eine Strategie zur wirtschaftlichen Integration müsste dieser Besonderheit Rechnung tragen, auch um von dieser Vielfalt in Zeiten der Globalisierung zu profitieren. Deshalb ist zur Stabilisierung der Währungsunion nicht

eine einheitliche, sondern sind ganz unterschiedliche Strategien von Wirtschafts- und Finanzpolitik erforderlich. „Was die EU braucht, sind Regeln, die die Einheit in der Vielfalt zulassen, und ein Währungssystem, das damit kompatibel ist“, sagt der Historiker Werner Abelshäuser.

Das Argument, nur ein einheitliches Europa habe in einer multipolaren Welt eine mächtige Stimme, überzeugt nur, wenn die Eurozone wirtschaftlich erfolgreich ist. Die Zahl der Einwohner ist kein Gradmesser für die weltpolitische Bedeutung. Da Europa militärisch und geostrategisch wenig zu bieten hat, hängt seine künftige Rolle also in erster Linie von der Wirtschaft ab. Wird aus der Währungsunion eine Transferunion, dann setzt Europa die falschen Anreize, um die Zukunft zu gewinnen. Warum soll sich in einer Transfergemeinschaft das Nord-Süd-Gefälle auflösen? Italien hat seit 150 Jahren trotz einheitlicher Steuern, Sozialgesetzen und gemeinsamer Regierung es nicht geschafft, den Süden voranzubringen. In 150 Jahren Transferunion hat es keine Konvergenz gegeben. Im Gegenteil: Nie war die Kluft zwischen Nord und Süd in Italien größer als heute.

Nur der Druck der Finanzmärkte zwingt zu Strukturreformen. Doch der Markt ist außer Kraft gesetzt. Die Rettungsschirme verhindern, dass ein Staat der Währungsunion bankrottgehen kann. Außerdem sorgt die Europäische Zentralbank mit ihrem Versprechen unbegrenzter Staatsanleihekäufe für eine nicht marktgerechte niedrige Verzinsung. Das dämpft den Reformwillen der schwachen Staaten und trägt dazu bei, dass in Italien und Frankreich kaum Fortschritte zu erkennen sind. Weil dadurch starke Länder faktisch haftbar gemacht werden für die Schulden der Schwachen, entsteht Frust auf beiden Seiten, den sich unterjocht fühlenden Schwachen und den sich ausgebeutet fühlenden Starken.

Wohlstand wird nicht vom Staat, wie viele Politiker glauben, sondern von Millionen Menschen durch Leistung erarbeitet. Aber das tun die Menschen nur, wenn die Staaten ihnen die Früchte ihrer Arbeit nicht vergällen. Die Institutionen müssen den Menschen die Entfaltung ihrer Fähigkeiten und Talente erlauben und dafür sorgen, dass sie die Früchte ihrer Anstrengungen behalten dürfen. Bildung, Weiterbildung, Sparen, Investieren und Erfinden müssen sich lohnen. Privateigentum muss gesichert und Verträge müssen durchgesetzt werden. Für alle muss das wichtige Eucken'sche Prinzip gelten, wonach die Haftung im Misserfall der Preis dafür ist, dass man die Früchte des Erfolgs behalten darf. Anreize zum Sparen hat nur der, bei dem vom Lohn überhaupt etwas zum Sparen übrigbleibt und der Vertrauen haben kann, dass das Ersparte seinen Wert behält und später nicht wegbesteuert wird. Das alles stellt die Euro-Krise in Frage. Des-

halb darf der Weg der Währungsunion nicht in eine Schulden- und Transfergemeinschaft führen. Sonst wird mit solidarischer Hilfe belohnt, wer Schulden macht. Und es wird bestraft und zur Haftungsübernahme gezwungen, wer solide wirtschaftet.

Wer ohne eine Änderung der EU-Verträge aus der Währungsunion eine Transferunion machen will, der provoziert den Protest. Wer durch die Hintertür die politische Union einführen will, könnte in der EU nicht nur die 18 Euroländer von den 28 EU-Staaten abspalten, sondern den Zerfall Europas in noch mehr Teile vorantreiben. Derzeit gibt es nur in Deutschland die Bereitschaft, die EU-Verträge zu verändern. Fast alle Partner lehnen das ab, auch weil hierfür in vielen Ländern eine Volksabstimmung nötig wäre. Denn die Stimmung gegenüber der EU nähert sich dem Gefrierpunkt. Überall haben Rechtspopulisten Zulauf. Umfragen zufolge könnten sie bei der nächsten Europawahl bis zu einem Drittel der Stimmen bekommen. Der Front National gilt mittlerweile als stärkste Partei Frankreichs. Marine Le Pen schmiedet mit Geert Wilders aus den Niederlanden eine Allianz für die Europawahl. Das sind trübe Aussichten.

Eine repräsentative Umfrage des amerikanischen Pew-Instituts in acht europäischen Staaten belegt den Einbruch der Zustimmungswerte zur EU. Der Anteil derjenigen, die günstig über die EU denken, ist von 60 auf nur noch 45 Prozent gesunken. Am stärksten ist der Einbruch in Frankreich, wo nur noch 41 Prozent eine gute Meinung von der EU haben. Drei von vier Franzosen glauben, die Zusammenarbeit in Europa habe die wirtschaftliche Lage in Frankreich verschlechtert. Auch die zuvor europafreundlichen Spanier entfremden sich von der EU, vor allem die Jugend wendet sich dort ab. Die Antwort der Bundesregierung auf die Krise – „Mehr Europa“ – ist in Europa nicht mehrheitsfähig. Die meisten Franzosen sind gegen mehr „Macht für Brüssel“, die Briten sowieso, aber auch die Griechen. Bemerkenswert ist die Antwort auf die Frage nach dem richtigen Weg aus der Krise. Trotz des Trommelfeuers von Politikern und Medien, die ein Ende des angeblich strengen Sparens fordern, gibt es eine klare Mehrheit in fünf der acht Länder für die Kürzung der Staatsausgaben. Besonders klar ist hier übrigens das Meinungsbild in Frankreich und Spanien, wo 81 beziehungsweise 67 Prozent eine Fortsetzung der Sparpolitik wünschen.

Der Vorstellung, eine Transferunion in einem von Südeuropa dominierten Verbund führe Europa aus der Krise, kann ich nicht folgen. Polen und andere Länder aus dem Osten und Norden werden der Währungsunion nicht beitreten, solange die Krise dauert. Dann würde die Spaltung Europas an unserer Grenze verlaufen. Das kann nicht in unserem Interesse sein. Auch der Gedanke, Europa

könne eine politische Macht werden, die in der Weltpolitik ein Wort mitzureden hat, ohne Großbritannien dabeizuhaben, überzeugt mich weder politisch noch ökonomisch, erst recht nicht militärisch.

Die jüngste Idee aus Paris ist, dass eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung die Mitglieder der Eurozone vor einem Konjunkturreinbruch schützen soll. Aber wir haben es nicht mit einer konjunkturellen Delle zu tun, sondern mit einer strukturellen Wettbewerbskrise, die durch den Euro selbst verursacht wurde, weil der niedrige Gemeinschaftszins im Süden riesige Kreditblasen aufpumpte, die platzten, als die amerikanische Finanzkrise nach Europa schwappte. Man kann zwar versuchen, die Massenarbeitslosigkeit durch Transfers wie Arbeitslosenhilfe erträglich zu machen. Aber damit erhält man nur falsche Lohnstrukturen und fehlende Wettbewerbsfähigkeit. Was das heißt, haben wir nach der Wiedervereinigung in Deutschland erlebt. Die Transferstrategie lähmt nicht nur, sie ist auch teuer. In Deutschland mussten 80 Westdeutsche 20 Ostdeutsche mitfinanzieren, in der Eurozone läge das Verhältnis bei 60 zu 40, rechnet der Ökonom Hans-Werner Sinn vor. Selbst wenn man nur die sechs offiziellen Krisenländer als Transferempfänger einstuft, also die großen Problemländer Italien und Frankreich außen vor ließe, wären die Belastungen für Deutschland mehr als doppelt so hoch wie nach der Wiedervereinigung. Dafür gibt es keine Mehrheit.

Die Jubelmeldungen über ein Ende der Krise waren verfrüht. Der Maßstab hierfür ist keine Wachstums-Quartalszahl, sondern die Arbeitslosigkeit. Die Krise wird erst vorbei sein, wenn die inakzeptabel hohe Arbeitslosigkeit vor allem unter jungen Leuten deutlich gesunken ist. In Wahrheit hat die friedvolle Einigung Europas ohne Währungsunion besser funktioniert. Der Euro spart die Kosten des Währungsumtauschs. Aber die Angleichung der Lebensverhältnisse kann er nicht erzwingen. Wirtschaftlich geschieht das Gegenteil: In der Eurozone wachsen die Fliehkräfte, werden die wirtschaftlich Starken stärker und die Schwachen schwächer. Ohne den Schutz der Wechselkursanpassung siebt der Wettbewerb über Effizienz, Qualität und Kosten die weniger Leistungsfähigen gnadenlos aus. Das vernichtet im Süden Europas wirtschaftliche Strukturen, Unternehmen und Existenzen. Die Wut darüber richtet sich gegen den Euro, aber auch gegen Europa. Die Euro-Krise zerrüttet den Glauben an Europa. Wer hätte gedacht, dass der Euro, das politische Symbol für die Einigung, zur größten Gefahr für Europa werden könnte?

Die Frage, wohin die europäische Solidarität führt, möchte ich abschließend mit vier knappen Szenarien beantworten. Das erste ist der Zusammenbruch: Die Fliehkräfte gewinnen, der politische Wille wird auch in Deutschland nicht stark genug sein.

Die Währungsunion fällt auseinander. In Griechenland stürmen Kunden die Banken, der Staat ist zahlungsunfähig, das Bankensystem bricht zusammen. Dann fällt Zypern, in einem chaotischen Prozess breitet sich das Misstrauen im europäischen Bankensystem aus, Portugal, Spanien, Italien und auch Frankreich werden erfasst.

Im zweiten Szenario gelingt der geordnete Ausstieg. Der politische Wille ist nicht stark genug, die Währungsunion in ihrer heutigen Form zu erhalten. Griechenland tritt aus, erhält Hilfe von der Gemeinschaft, und Staaten wie Portugal, Spanien, Italien und Frankreich müssen ihre Banken retten. Die EZB und der ESM sowie der IWF werden stark in Anspruch genommen, trotz Turbulenzen läuft ein einigermaßen geordnetes Verfahren ab.

In den beiden folgenden Szenarien ist der politische Wille vor allem in Deutschland stark genug, die ökonomischen Kräfte zu dominieren. Die Regierungen in Deutschland, Finnland und den Niederlanden, aber auch die aus Frankreich oder Spanien sehen ein, dass die Währungsunion unmöglich ohne eine politische Union überleben kann, die Vereinigten Staaten von Europa entstehen. In einer echten Fiskalunion müssen die Staaten ihre Steuerhoheit an ein europäisches Finanzministerium abgeben, es wird Eurobonds geben und Transferzahlungen, und über Eckdaten zur Sozialpolitik wie etwa das Renteneintrittsalter entscheidet künftig Brüssel. Im Szenario drei wird alles gut. Südeuropa wird so wettbewerbsfähig wie Deutschland, Europa gewinnt an Dynamik und etabliert sich als drittstärkste Wirtschaftskraft neben Amerika und China.

Das letzte Szenario hat die Investmentbank Morgan Stanley die „italienische Ehe“ getauft. Unter dem Dach der politischen Union kommt es nicht zur Konvergenz. Peripherieländer werden nicht effizienter und wettbewerbsfähig, der Süden ist auf dauerhafte Transfers aus dem Norden angewiesen. Südeuropa weist niedrigere Wachstumsraten und höhere Arbeitslosigkeit aus, die finanzielle Unterstützung laugt im Laufe der Zeit den Norden aus und nimmt ihm die Dynamik. Der Wohlstand sinkt, und Europa steigt wirtschaftlich in die zweite Liga ab. Dieses Szenario wird mit Recht die „italienische Ehe“ genannt, weil es seit der Vereinigung Italiens 1861 einen wirtschaftlichen starken Norden und einen schwachen Süden gibt. Trotz politischer Union hat es nie eine Konvergenz gegeben, dafür in Rom eine zersplitterte und radikalisierte Parteienlandschaft.

Wird so die Zukunft Europas aussehen? Die Staats- und Regierungschefs haben es in der Hand. Am Ende aber werden die Wähler in jedem einzelnen Land der Eurozone – im Süden wie im Norden – darüber entscheiden, welche Ehe sie führen wollen!

# Selbstverantwortung und Vergemeinschaftung:

## Wohin führt die europäische Solidarität?

Ulrike Guérot

28

Es geht nicht mehr um europäische Integration, sondern um europäische Demokratie. „Mehr“ oder „weniger“ Europa (und dies ist indirekt auch die hier im Titel aufgebene Fragestellung, wenn es um „mehr“ oder „weniger“ europäische Solidarität gehen soll) scheint eine problematische Fragestellung zu sein, geht es doch fundamental um ein *anderes*, soll heißen *demokratischeres* und damit im Kern politischeres Europa mit einer neuen Form von Staatlichkeit, das zu schaffen wir uns indes konsequent verweigern – oder es nicht können.

Tatsache ist, dass die politische Realität in Europa derzeit hochgradig dysfunktional ist und das politische System der EU an mangelnder parlamentarischer Legitimität leidet, weil die notwendige Verzahnung von Staat (Demokratie) und Wirtschaft auf der politischen Ebene de facto durch den Maastrichter Vertrag aufgekündigt wurde.

1. Es war und ist indes klar, dass eine Währungsunion nicht ohne politische Union funktionieren kann; das wurde in den 90er Jahren insbesondere in der deutschen Diskussion zur „Krönungstheorie“ immer wieder ganz klar so formuliert. Aber genau weil wir uns dieser hochpolitischen und seit Maastricht unbeantworteten Frage der (fehlenden) Staatlichkeit der Eurozone in der politischen Debatte nicht stellen wollen oder können, arbeiten wir uns an „Diskursen“ ab beziehungsweise bestreiten Ausweidiskussionen, zum Beispiel über „Kompetenzkataloge“ und Ähnliches. Eine solche Ausweidiskussion betrifft beispielsweise auch die Frage, wie viel Vergemeinschaftung und wie viel Selbstverantwortung Europa brauche, eine Frage, die ich schon in der Fragestellung für irreführend halte. Denn es geht in Europa vorrangig um die Herstellung eines gemeinsamen ordnungspolitischen Rahmens für den transnationalen Raum der Eurozone und damit auch um steuerrechtliche und sozialpolitische (und damit staatliche) Fragen. Dieses Feld will man aber partout nicht herstellen, da man an ei-

ner Philosophie festhält, in der die einzelnen europäischen Volkswirtschaften trotz Euro „unabhängig“ sind und gleichsam in einem ökonomischen Leistungswettbewerb gegeneinander antreten und am Ende ebendie vermeintlich „stärkeren“ Volkswirtschaften im Euroverbund mit den anderen „solidarisch“ sein sollen (oder, wie in der Meinung vieler insinuiert wird, *leider sein müssen*).

2. Vor diesem Hintergrund werden „Europa-Diskurse“ renaledionalisiert (wer ist solidarisch mit wem und unter welchen Bedingungen?) und teilweise sogar chauvinistisch aufgelöst: „verschwenderische“ Südländer versus einen reformorientierten, wettbewerbsfähigen europäischen Norden. Damit stellt die Eurozone den einzigartigen Fall dar, in dem die Ursache der Bankenkrise nach Nationen verteilt werden kann – eine zweifellos höchst gefährliche Schuldverteilung. Die Tatsache, dass wir als Eurozone längst – *Creditor*- wie *Debitor*-Staaten – zwar in ökonomischer Symbiose leben, aber nicht die gleichen ökonomischen Regeln haben, wird dabei gerne übersehen.

So, wie die Europa-Diskussion oft geführt wurde („Faule Griechen versus Reformvorbild Deutschland“), trägt sie oft gleichsam alttestamentarische Züge, wobei ein Land auf die Versäumnisse eines anderen zeigt, wie wenn es um Sünde ginge – dabei geht es um ökonomische Schulden, also rationale Geschäfte zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern. Sie haben in diesem Fall zu Kreditausfällen geführt, weil zu viel Kapital zum Beispiel in den Immobiliensektor gegangen ist, sich also eine Blase gebildet hatte: eine Kapitalfehlallokation, die weder der EZB, noch den Banken rechtzeitig aufgefallen ist, so dass weiter spekuliert wurde, und die Regierungen dies für Wachstum hielten. Die Banken, die die Kredite vergeben und damit ein Kreditausfallrisiko auf sich genommen haben, wurden von den Regierungen der EU geschützt, da man vermeiden wollte, dass sie aufgrund der Höhe der vergebenen Kredite fallierten.

Bankenpleiten, so befürchteten die Regierungen der Eurozone, würden den Euro ruinieren, deshalb verschob man die Schulden auf die Staaten, die dann eine Sparpolitik durchsetzen mussten.

Diese Schuldzuschreibungen sind nicht rational und werden subtil gestreut, und das ist Teil einer Krisenlösungsstrategie, bei der es letztlich darum ging, die Banken vor Vorwürfen gegen ihre spekulativen Kreditvergaben zu schützen, und zugleich, um daraus einen Hebel zu machen, mit dem man die südeuropäischen Staaten zu angebotsorientierten Reformen zwingen konnte: Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollte durch Lohnsenkungen erreicht werden. Ein Denkfehler, der uns möglicherweise noch tiefer in die Krise führt. Denn je weiter man die Löhne senkt, je schlechter man die abhängig Beschäftigten behandelt, desto niedriger wird die Kaufkraft und desto weiter entfernt sich die EU von einem demokratischen Rechtsstaat: Die Nachfrage wird sich also vielleicht nicht erholen, die EU treibt weiter in die Rezession. Wenn die Löhne weiter fallen, wird zugleich wird das Ressentiment gegen die EU zunehmen. Der französische Ökonom Thomas Piketty hat in diesem Zusammenhang in seinem neuen Buch gerade empirisch nachgewiesen, dass großen Finanzkrisen oft ein besonders krasses Auseinanderdriften der Einkommen vorausging – und dabei provokante Thesen zum Erhalt der Demokratie beziehungsweise ihrer Destabilisierung formuliert.

3. Wenn schon das ökonomische Kalkül beim Euro-Krisenmanagement nicht aufgeht, so wäre in der Eurodiskussion doch statt des Alten ein bisschen Neues Testament angebracht: Jeder hat sein eigenes Glashaus. Deutschland zum Beispiel ist nicht in allem Vorbild in der Eurozone, es hat – Stichwort Landesbanken – seine eigenen Versäumnisse und kann ohnehin nicht als ökonomisches „Modell“ für alle anderen Eurostaaten gelten; erstens, weil jede Volkswirtschaft immer auch ihre eigenen historischen und soziokulturellen Bedingtheiten hat; und zweitens, weil innerhalb einer Eurozone nicht alle Staaten eine Exportorientierung entwickeln können – im Gegenteil ist der deutsche Exportüberschuss ein großes Problem für die gesamte Eurozone (und wurde ja teilweise auch mit Lohndumping erkaufte: Zwischen 2000 und 2010 fielen die deutschen Reallöhne im Mittel um 4,2 Prozent), wie jüngst auch die Europäische Kommission und der IWF beanstandet haben. Insofern wäre hier in der deutschen Diskussion durchaus ein bisschen mehr rationale ökonomische Reflexion und entsprechende Zurückhaltung angebracht.

De facto stiegen in Frankreich oder Spanien die Lohneinkommen – abzüglich der Inflation – parallel zur Produktivität. In Deutschland dagegen sind die realen, inflationsbereinigten Löhne und Gehälter seit 2004 weniger gestiegen als die Produktivität, und der Anteil der Arbeitnehmer am Gewinn wurde fortwährend kleiner, während zugleich die Sicherheiten für die Beschäftigten konsequent abgebaut wurden durch Befristungen, Werkverträge oder Zeitarbeit. Das verschaffte deutschen Unternehmen einen stetig wachsenden Vorteil gegenüber Konkurrenten aus den anderen Eurostaaten. Kurz: Das deutsche Reform- und Exportmodell jetzt also zur Grundlage für die anderen Staaten zu machen – wie derzeit im deutschen Diskurs oft suggeriert wird – ist nicht nur selbstgerecht, sondern kann gar nicht funktionieren. Oder mit den Worten des amerikanischen Ökonomen und Nobelpreisträgers Paul Krugman: „Deutschland glaubt, es sei aufgrund seiner eigenen Verdienste erfolgreich. Aber in Wahrheit beruht dies zu großen Teilen auf einem inflationären Boom im übrigen Europa.“ Der überragende Wohlstand Deutschlands wurde auf Kosten der übrigen Eurozone und der deutschen Beschäftigten erwirtschaftet. Anders ausgedrückt: Deutschland hat Arbeitslosigkeit exportiert, weil die deutschen, durch Lohndumping verbilligten Exporte die Industrien unserer Nachbarn, die produktivitätsgerechte und damit EU-richtlinienkonforme Löhne zahlen, zu Entlassungen zwingen. Im Übrigen fragt man sich wofür diese Einschränkungen der deutschen Arbeitnehmer an Lohn und Sicherheiten erbracht wurden: de facto für einen Exportüberschusses, der durch falsche Anlagen und Investitionen und Abwertungen etwa von Dollar und Yen im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 immerhin kumulierte Bewertungsverluste von 575 Milliarden erlitten hat.

Mithin geht es nicht um (deutsche) Solidarität für die Länder der Eurozone, sondern um die Schaffung politischer Konditionen für transnationale Verteilungsgerechtigkeit in Europa. In der Dichotomie „mehr“ oder „weniger“ Europa kann diese Debatte nicht geführt werden. Sie ist in dieser vertikalen Dichotomie vielmehr festgefahren!

4. Die französische Psychoanalytikerin Françoise Dolto hat einmal gesagt: „*Tout est langage*“ („Alles ist Sprache“), und darum ist es so wichtig, wie die europäische Diskussion geführt wird, mit welchen Begriffen, mit welchen Formulierungen und mit welchen Fragestellungen. Die Frage „Wohin führt europäische Solidarität?“ insinuiert, dass es Staaten (wie Deutschland) gibt, die mit anderen solidarisch seien, wobei die Solidaritätsleistung nur auf ihrer Seite liege. In Wirklich-

keit aber geht es aber weniger um moralische Solidarität (die ja auch immer auf eine Art „Geberhaltung“ rekurriert) als vielmehr um eine angemessene und faire Verteilung des gemeinsam erwirtschafteten Bruttosozialprodukts auf alle am Arbeitsprozess Beteiligten in ganz Euroland und einen Abbau der Ungleichheit, die mittelfristig zu ökonomischem Stillstand führt.

Denn alle Staaten – und vor allem Deutschland – haben, jeder auf seine Weise, vom Euro profitiert. Die McKinsey-Studie von 2012 weist einen aggregierten Gewinn von 300 Milliarden Euro durch die Schaffung des Euro aus, wovon die Hälfte auf Deutschland entfallen ist, ein Viertel auf (Nord-) Italien und das letzte Viertel auf den Rest der Eurozone. Die eigentliche Frage ist also gar kein „Solidaritäts-“, sondern ein Redistributionsproblem. Die „Gewinne“ der Euroschaffung wurden gleichsam nationalisiert, wobei indes auch zu fragen ist, wer in Deutschland vom statistischen Gewinn durch den Euro profitiert hat. Das eigentliche Ungleichgewicht scheint zwischen Banken und Industrie zu liegen. Das deutsche Kapitalverkehrsdefizit der letzten Jahre entspricht ungefähr dem deutschen Handelsbilanzüberschuss, das heißt vereinfacht, die deutschen Investoren haben in der Euro-Krise so etwa das verloren, was die deutsche Industrie vor der Euro-Krise verdient hat. Doch während die Gewinne im Wesentlichen bei der deutschen Exportindustrie verblieben sind und auch die deutschen Arbeitnehmer davon nicht allzu viel abbekommen haben, sind die Verluste der Banken durch die bisherige Lösungsstrategie der Euro-Krise zunehmend sozialisiert worden. Dieses Missverhältnis lösen wir indes nicht mit vertikalen Politikansätzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten oder Diskussionen über „Solidarität“, sondern nur dadurch, dass wir das Gleichgewicht der Macht zwischen Staat und Wirtschaft – und damit die Regelungskompetenz – auf europäischer Ebene wiederherstellen. Wir brauchen also mehr „staatliche“ Elemente innerhalb der Eurozone, zum Beispiel eine gemeinsame Fiskal- und -Steuerpolitik, um unter anderem auch eine redistributive Politik für den gesamten Euroraum fair, transnational sowie transsektoriell durchsetzen zu können: eben eine politische Union. Im Grunde geht es um die Schaffung einer „europäischen Ordnungspolitik“ – wohlgemerkt nicht um europäische Nivellierung.

5. Diese Beobachtung führt mich zu der Aussage, dass wir uns pfadabhängig in einer technokratischen Eurorhetik verfangen haben, aus der wir in unseren politischen Diskussionen nicht mehr herauszufinden scheinen, sondern statt-

dessen Mantras von oft verquaster Begrifflichkeit abspulen (Solidarität, Subsidiarität, Kompetenzkataloge etc.), die immer vertikal auf ein „mehr oder weniger“ Europa abzielen. Anstatt horizontal die eigentliche Frage der notwendigen fiskalischen und politischen Integration und ihrer verfassungsrechtlichen Konsequenzen anzugehen, denken wir uns stets neue intergouvernementale Politiken aus – so wie jetzt die CCI's (*contractual agreements*) –, die de facto als Politikinstrumente zahllos sind und ebenso wenig zielführend wie zum Beispiel die Bestimmungen zur makroökonomischen Koordinierung aus dem Europakt-Plus, weil sie am Kern der europäischen Problematik vorbeigehen.

Dieser Kern ist das, was wir nicht mehr auszusprechen wagen, nämlich dass Europa, vor allem die Eurozone, ein nationales Projekt ist. Das Land, um das es geht, heißt längst Euroland. Nationale Grenzen innerhalb einer Währungszone sind eine Fiktion. Wir lassen die nationalen Volkswirtschaften immer noch in einem steuer- und sozialpolitischen *race-to-the-bottom*-Wettbewerb gegeneinander antreten, anstatt einen gemeinsamen sozial-, steuer-, lohn- und fiskalpolitischen Rahmen zu schaffen: Es geht also um europäische Ordnungspolitik für Euroland im klassischen ordoliberalen Sinne und nicht um die Frage der Solidarität oder um die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse überall in Europa. Die haben wir auch nicht in Deutschland – aber wir haben die gleichen Regeln, zum Beispiel die gleiche Einkommensteuer oder den gleichen Harz-IV-Satz auf Rügen und in München. Zudem ist das ökonomische Gefälle innerhalb der Eurozone viel mehr einerseits ein Zentrum/eine Peripherie, andererseits ein Stadt-Land-Gefälle, als ein Gefälle zwischen einzelnen Ländern: nicht ganz Deutschland ist Wachstumsregion und „Export-Champion“, und nicht ganz Italien ist strukturschwach. Regionale Ungleichgewichte sind hier viel erheblicher; indes wird die europäische Solidaritätsfrage – beim EU-Budget ebenso wie bei den „Bail-out-Paketen“ – national verhandelt und diskutiert oder zumindest einem Parlament, nämlich dem Deutschen Bundestag, eine gleichsam asymmetrische Machtstellung über das wirtschaftliche Befinden der gesamten Eurozone eingeräumt.

6. Das eigentliche Problem, das es zu beleuchten gilt, ist, dass mit dem Euro eine transnationale Währung ohne eine transnationale Demokratie geschaffen wurde. Im Kern hat mithin über die letzten Krisenjahre der *De-facto*-Beginn transnationaler europäischer Redistribution weit über den bestehenden EU-Finanzrahmen und die Strukturfonds hinaus – maßgeblich durch die Schaffung des ESM, da sich

die „No-bail-out“-Klausel des Maastrichter Vertrages als realitätsuntauglich erwiesen hat – zu einer neuartigen europäischen Verfassungskrise geführt. Aus einem vielschichtigen europäischen Redistributionsproblem wurde ein bisher ungelöstes europäisches Verfassungsproblem, denn es fehlt eine einheitliche europäische Legitimations- und Entscheidungsgrundlage über ebenjene transnationale europäische Redistribuition, da das europäische System den Sprung in ein „transnationales Mehrheitsystem“ noch nicht geschafft hat. Europa stößt derzeit institutionell an die Grenze des Prinzips „no taxation without representation“ und damit an die Grenze seiner Begrifflichkeit von Souveränität und Solidarität, die beide bisher maßgeblich an den Begriff des Nationalen gekoppelt waren. Für alle in Karlsruhe anhängigen Verfassungsklagen mit Blick auf die bisherigen Griechenland-Hilfen, die Schaffung des ESM sowie die Zulassung der direkten Bankenrettung durch den ESM, um die Verquickung zwischen Banken- und Staatenrettung zu beenden, war der juristische Fixpunkt: Die derzeitige Verfasstheit der Bundesrepublik (und die Europas) erlaubt schlicht nicht die Extension von fiskalischer Solidarität jenseits des Staatsgebietes und damit *de facto* eine Beschränkung der haushaltspolitischen Souveränität qua fehlender politischer Kontrolle über die Mittelverwendung jenseits der nationalen Grenze. Diese Extension ist aber für eine Währungsunion unabdingbar, so wie die Gewinnmitnahme über nationale Grenzen hinaus keiner Beschränkung unterliegt.

7. Und dies gilt, obgleich die nationalen Grenzen für Investitionen und Gewinnrückführungen unkontrolliert geöffnet sind. Die europäischen Bürger und ihre Politiker haben emotional noch nicht verarbeitet, dass innerhalb des gemeinsamen Eurowährungsraumes die nationalen Grenzen *de facto* schon abgeschafft sind und es nunmehr um die Organisation einer europäischen Demokratie geht, in der die Gewinne einer gesamteuropäischen Wertschöpfungskette transnational gerecht verteilt – und dabei eine ökonomische Balance zwischen Zentrum und Peripherie gefunden werden. So ist zum Beispiel schon der Begriff Export innerhalb eines Währungsraumes irreführend: Ebenso wenig wie Exporte zwischen Hessen und Brandenburg gemessen beziehungsweise zwischen den Exporten unterschieden wird, so wenig sollte dies zum Beispiel zwischen Deutschland und Spanien der Fall sein. Solange es innereuropäische Import-Export-Statistiken gibt, zeigt sich, dass Europa zwar einen Binnenmarkt hat, aber keine Gesamtwirtschaft mit gemeinschaftlicher Lenkung und Besteuerung, eine in 18 Staaten gültige einheitliche

Währung, aber weiterhin nationale volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und nationale Haushalte, die der Souveränität der nationalen Parlamente unterliegen. Euroland ist längst Binnenland, nur eben im (sozial-)politischen Raum der nationalen Parlamente und Staatshaushalte ist es das noch nicht.

Die Währungsgrenze ist die wichtigste wirtschaftliche und auch die politische Außengrenze. Mithin müsste auch die finanzielle Solidarität von Nationalstaatlichkeit entkoppelt und auf Euroland in einen einheitlichen juristisch-politischen, europäischen „Solidaritätsraum“ transponiert werden, ganz im Sinne eines europäischen „Wohlfahrts-patriotismus“ (zum Beispiel konkret durch die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, wie sie unter anderem von der europäischen Kommission derzeit exploriert wird) – anstatt dass sich die europäische Solidaritätsdiskussion wie derzeit entlang nationaler Grenzen von „Geber- zu „Nehmerländern“ hangelt. Da dies aber mangels eines europäischen Demos (wir müssten eigentlich vom europäischen „Demos“, einer europäischen „Demokratie“, also einer Vielvölker-Demokratie sprechen), aufgrund eines mangelnden europäischen „Wir-Gefühls“, sprachlich-kultureller Differenzen und einer immer noch auf innereuropäische Konkurrenz zwischen den Nationen ausgerichteten Wirtschaftspolitik nicht möglich erscheint, hat Euroland ein Problem im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Demokratie – und landet, weil die europäische Demokratie defizitär ist, zwangsläufig in einer einen entsprechenden reaktiven Populismus generierenden Technokratiefalle!

So mussten wir zusehen, wie – zum Beispiel bei dem ange-dachten Referendum in Griechenland im April 2012 – die Demokratie gleichsam abgeschafft wurde – „Rettet die Würde der Demokratie“, schrieb Jürgen Habermas damals fulminant – und Colin Crouchs Begriff der „Postdemokratie“ in Europa fröhliche Urständ feierte: „*You can always vote but you have no choice*“ war der politische Zustand in einigen europäischen Staaten, wo die Bürger, da eine ausschließlich angebotsorientierte Politik über die europäischen *governance*-Strukturen auf europäischer Rechtsebene quasi zementiert wurde, keine wirtschaftspolitische Alternative hatten – und sie in dem Land, das maßgeblich über diese europäischen *governance*-Strukturen entschieden hat, kein Wahlrecht besaßen.

8. Das Verhältnis von Markt und Staat wurde durch den Vertrag von Maastricht im Kern entkoppelt, wodurch ein politisches und damit demokratisches Steuerungsvakuum entstan-

den ist, das die Akteure auf den Güter- und Finanzmärkten für ihre Zwecke nutzen konnten, ohne einer sozialpolitischen Steuerung unterworfen zu sein. Der EU beziehungsweise Euro-Land diese Manko zu attestieren, ist kein vermeintlich linkes Argument, sondern Kernbestand ordoliberaler Philosophie und Essenz der Sozialen Marktwirtschaft im Sinne von „so viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig“, wie es schon bei Karl Schiller heißt. Genau hier treffen ökonomische und politische Krise aufeinander. Indem eine „verwaiste“ Währung ohne einen Staat gemacht wurde, ist dieses für jedes Gemeinwesen fundamentale Gleichgewicht zwischen Markt und Staat in Europa außer Kraft gesetzt worden: Die Euro-Krise ist also vor allem die Krise – beziehungsweise das Fehlen – einer neuen Form von europäischer Staatlichkeit, um die seit langem, jedoch bisher vergeblich gerungen wurde!

Das ist heute zugleich europäische Gemengelage und Herausforderung, nämlich das Manko einer wirklichen nach-nationalen europäischen Demokratie im Montesquieuschen Sinn eines Systems von Gewaltenteilung, durch das eine europäische Verteilungsgerechtigkeit und eine transnationale europäische Solidarität hergestellt werden könnten. Es geht also in der Tat gleichsam um die notwendige „Vergemeinschaftung“ der europäischen Solidarität. Europa hatte in den vergangenen drei Jahren im eigentlichen Sinne kein Währungs- oder Europroblem, sondern vor allem das Problem einer fehlenden handlungsfähigen, parlamentarisch legitimierten europäischen politischen Exekutive, die diese transnationale Solidarität politisch hätte umsetzen können. Solange diese Frage nicht gelöst wird, ist die Eurozone in einem suboptimalen, um nicht zu sagen dysfunktionalen politischen System und riskiert eine schleichende Implosion!

# Zwischen Naturrecht und Demokratieprinzip:

## Wie soll die europäische Gesellschaft aussehen?

Udo Di Fabio

1. „Quando possumus si volumus“ ist ein Leitsatz in der programmatischen Schrift Pico della Mirandas „Über die Würde des Menschen“, die Jacob Burckhardt als eines „der edelsten Vermächtnisse jener Kulturepoche“, der Renaissance, bezeichnet hat. Das in Europa geborene Epochenprojekt der Neuzeit rückt den einzelnen Menschen mit seiner individuellen Urteilskraft und seiner Fähigkeit zur Selbstentfaltung in den Mittelpunkt jeder legitimen Sozialordnung. Der Renaissancehumanismus im 15. Jahrhundert und noch die Reformation zu Beginn des 16. Jahrhunderts haben die Idee zugespitzt, dass der Mensch im Mittelpunkt der Welt stehe, und zwar jeder einzelne Mensch und jeder gleichermaßen für seinen Selbstentwurf verantwortlich.<sup>1</sup>

Das ist die unhintergehbare Grundlegung unserer humanen Weltdeutung. Gäbe man die Fähigkeit des Menschen auf, sich aus angeborener Freiheit und Verantwortung selbst zu entwerfen, so würde das ganze Gebäude der Neuzeit in sich zusammenstürzen. Wenn man sich vorstellt, dass der Mensch frei ist zur schöpferischen Entfaltung, dann ist das ein ganz anderer Freiheitsbegriff, als wenn man bloß frei sein will von Ketten.<sup>2</sup>

Das Paradigma der Aufklärung sieht in der Vernunft im Ausgang vom individuellen Bewusstsein dann eine Art universeller Urteilsinstanz, jedenfalls auf Erden gibt es keine höhere Instanz.<sup>3</sup> Die Aufklärung hat auch eine ganz bestimmte Weltansicht, sie ist naturwissenschaftlich geprägt. Sie ruht auf einem Rationalitätsverständnis, das sich sehr stark am naturwissenschaftlichen Empirismus orientiert. Was intersubjektiv im Experiment überprüfbar ist, ist wahr. Die Urteilsinstanz ist nur die menschliche Vernunft, die sich dem Lackmuestest der objektiven Natur aussetzt. Nur dann, wenn die Natur uns etwas bestätigt, wenn etwas durch die Eröffnung der Falsifikation prüfbar, dem Wahrheitsbeweis zugänglich ist, kann es als unumstößliche Wahrheit gelten.<sup>4</sup> Alles andere – auch der

Gottesglaube – ist danach subjektiv und spekulativ. Ideen, die wir uns ausdenken, die tradiert sind, alltagspraktisch erprobt sind, die man aber in der Natur nicht bestätigen kann, haben es ab jetzt schwer, sie sind zweitrangig, im Geist der Aufklärung eigentlich wertlos.

2. Die naturrechtliche Idee angeborener Menschenrechte konzentriert sich auf die für alle gleich bestehende Freiheit, das eigene Leben zu gestalten. Mit der Aufklärung beginnt auch eine ganz spezifische Rechtsvorstellung sich durchzusetzen. Das Naturrecht – das heute unter diesem Namen keine sonderliche Rolle mehr spielt – führt dazu, dass man die Vorstellung entwickelt, dem Menschen stünden von Natur aus Rechte zu. Nicht, weil sie dem Menschen irgendjemand gegeben hat: kein Gott, kein Fürst, kein Richter. Der Mensch ist frei geboren. Die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte<sup>5</sup> mit ihrem Art. 1 Satz 1 ist naturrechtlich als originär in die Welt gesetzt: „Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten.“

Das ist die Prämisse, auf der alles ruht, auch die Republik: „Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung.“<sup>6</sup>

3. Aus der Elementarität personaler Freiheit folgt deduktiv notwendig der Kontraktualismus,<sup>7</sup> der politische Gemeinschaften nur als Ergebnis des übereinstimmenden Willens der Bürger dieses Gemeinwesens akzeptiert. Der Kontraktualismus ist ein offen gehaltener Partikularismus, der aus einer universalen Setzung des Menschenbildes folgt, wenn man nicht den Weltstaat als einzig wirklich legitime souveräne politische Herrschaft ansehen will. Der natur- und menschenrechtliche Kontraktualismus sieht die politische Welt als segmentierte – nach dem Grundsatz der Staatengleichheit – bestehende Vielfalt von Republiken, die gleichberechtigt und

als Rechtssubjekte miteinander bürgerlich (vertragsrechtlich und zivilisiert) verkehren, die sich nach innen als freiwillige politische Gemeinschaften kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt konstituieren und die die Menschenrechte als Grundrechte auf ihrem Territorium zur Geltung bringen. Sobald aus dem fiktiven Kontraktualismus im Sinne von Hobbes ein praktisch wirksamer Kontraktualismus wird wie bei Locke und im Zuge von Aufklärung und Französischer Revolution, bilden sich europäische Republiken, deren politische Dynamik vom Prinzip der Volkssouveränität bestimmt wird.

4. Aus überkommenen, traditionellen staatlichen Herrschaftsgebilden werden im 19. Jahrhundert die Nationen als die einzig legitim erscheinenden Orte für Volksherrschaft. Die konstruktive Spannung zwischen dem Universalismus angeborener Menschenrechte und dem Partikularismus nationaler Volkssouveränität scheint im 20. Jahrhundert in Europa mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges destruktiv zu werden und verlangt nach neuen Antworten. Auch Demokratien können in einen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Staatenantagonismus geraten. Es geht also darum, die Selbstbestimmung in einem politischen Primärraum (unabhängige Republik) vereinbar zu machen mit dem Kantischen Gedanken des Föderalismus freier Staaten.<sup>8</sup>

5. Politische Herrschaft kann nicht allein volitiv und normativen Regeln folgend konstruiert werden, sondern muss sich funktionell als kollektives Subjekt gerade auch am Maßstab des Wollens und Sollens bewähren. Entfaltete Demokratien sind als Homogenitätsminimum an grundlegende kulturelle Bedingungen für Verständigung, Solidarität und politische Willensbildung gebunden. Übernationale, kulturell heterogene und mehrsprachige Gemeinschaften sind als unabhängiger politischer Herrschaftsverband (Staat) möglich, verlangen aber besondere Ausgleichsmechanismen wie eine ausgeprägte Föderalität etwa der Schweiz und Belgiens oder subsidiäre, direktdemokratische Herrschaftsformen, wie sie vor allem in der Schweiz erprobt sind.

6. Die EU zielt auf Überwindung des destruktiven Staatenantagonismus durch Verflechtung und Supranationalisierung. Gegenüber der Partikularität der staatlichen Demokratien setzt sie universelle Rahmenbedingungen, vor allem auf Regeln der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 119 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV). In „ihren Beziehungen zur übrigen Welt“ schützt die EU ihre Werte und Interessen (Art. 3 Abs. 5 EUV), tritt somit nach außen partikular auf, wobei die gegenseitige Achtung unter den Völkern wiederum einem

universalen Anerkennungsprinzip folgt, ähnlich wie die Präambel des Grundgesetzes.

Der Binnenmarkt und die Währungsunion sind prinzipale Ziele zur Minderung des wirtschaftlich begründeten Staatenantagonismus, aber zugleich auch Motoren und Hebel zur Herbeiführung politischer Einigungszwänge. Europa hat mit der Funktionalität des Marktes und den Kräften des Wettbewerbes ein Verhandlungssystem mit eigenem Gewicht und eigener Entscheidungsmacht geschaffen, das seine Interessen ausgleicht und so wirkungsvoll dem Frieden dient, wirtschaftliche Prosperität fördert und damit die Demokratie in ihren praktischen Voraussetzungen sichert. Funktionale Einigung bedeutet eben auch, dass man erwartet, dass aus dem wirtschaftlichen Zusammenwachsen ein Bedarf nach mehr gemeinsamer Politik entsteht. Schon in den 50er Jahren haben Politikwissenschaftler das als *Spill-over-Effekt* bezeichnet, also als einen Mehrwert aus der wirtschaftlichen Vereinigung, als einen Druck, der dazu führt, dass man auch politisch enger zusammenarbeiten muss.<sup>9</sup>

Hier besteht allerdings die Gefahr einer zu rasch voranschreitenden oder zu weitgehenden „Entkernung“ der mitgliedstaatlichen Primärräume, die im System der inversen Hierarchien sowohl souveräne Akteure wie auch supranational unterworfenen Befehlsadressaten sein können und dabei falsche Erwartungen und Enttäuschungen der Bürger in einem unübersichtlichen Mehrebenensystem hervorrufen können. Es droht dann eine Delegitimation sowohl der mitgliedstaatlichen Räume wie auch der Unionsorgane.

7. Ein zukunftsfähiges europäisches Gesellschaftsmodell kann nicht durch forcierte Zentralität gewonnen werden, ohne die konstruktive Spannungslage zwischen dem Universalismus des naturrechtlich begründeten Freiheits- und Demokratieverständnisses als Selbstbestimmungsgrundsatz einerseits und dem Gebot des zivilisierten Ausgleichs zwischen füreinander geöffneten Republiken als Friedensangebot andererseits zu beschädigen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich hier insoweit nicht als „Bremser“ betätigt, sondern sich lediglich dem Ansinnen verweigert, über das geltende Verfassungs- und Vertragsrecht hinaus ein politischer Antrieb für die Zentralisierung und Staatswerdung Europas zu werden.<sup>10</sup> Die Beschränkung auf das Recht, und zwar als den politischen Gestaltungsdrang wirksam begrenzendes Recht, ist teilweise als politischer Übergriff betrachtet worden. In Wirklichkeit wurde dadurch auch in politisch praktischer Hinsicht eher dem konstruktiven Ausgleichsgedanken eines

koordinierten Interessenausgleichs nach innen und einer gemeinsamen Interessenvertretung nach außen zur Geltung verholfen. Die Pflege des demokratischen Primärums in den Mitgliedstaaten wird immer mehr zu einer Schicksalsfrage des europäischen Einigungsprojekts: Denn wenn die Leistungsfähigkeit und Stabilität der Demokratien in den Staaten erodiert, wankt die Union, weil sie dort wegbrechende Kräfte nach der Logik der funktionalen Einigungsidee ohne die Bildung eines hinreichend homogenen europäischen Souveräns nicht durch Zentralität kompensieren kann.

8. Die konstruktiven Kräfte, die in der Logik der funktionalen Einigung lagen und liegen, sind in vielen Strukturen des Binnenmarktes bereits vollendet. Hier sind nur Konsolidierungs- und Korrekturmaßnahmen sinnvoll, etwa um das übergroße Hebelmoment der Währungsunion wieder in den Griff zu bekommen. Konstitutiv für den Fortgang der europäischen Einigung ist daneben die Gleichzeitigkeit von offenem Markt und sozialer Rechtsstaatlichkeit. Der eine institutionelle Raum kann sich nicht auf Kosten des anderen verwirklichen. Die seit der Währungsunion forcierte politische Union hat zu einer erheblichen Ins-

trumentalisierung wirtschaftlicher und wettbewerblicher Wirkungszusammenhänge geführt, die inzwischen auf das politische System zurückschlagen (Staatsverschuldung, Privatverschuldung, Spekulation, Krise im Finanzsystem). Mehr Regulierung und Kontrolle ist im Fiskalbereich (Haushaltskontrolle) möglich, aber eine gelenkte Marktwirtschaft, die anstelle der offenen Sozialen Marktwirtschaft tritt, zerstört Grundlagen der Freiheit und der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung, die für den Staatenverbund unentbehrlich ist. Eine punktuelle überlegte Rückführung von Zuständigkeiten im Sinne ernstgenommener Subsidiarität würde die Union nicht gefährden, sondern womöglich auch entspannen.

Das europäische Gesellschaftsmodell gründet auf dem Konzept selbstüberschreitender Individualität, die sich in freiheitsgerechten Gemeinschaften organisiert. Es gelingt in der Gleichzeitigkeit universeller und naturrechtlich begründeter Menschenrechte einerseits und politischer Gemeinschaftsbildung andererseits, die nicht mehr abgeschlossen, sondern offen und verflochten konzipiert wird und praktisch handlungsfähig bleiben muss.

#### Endnoten

- 1 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. Juli 2009.
- 2 Den Geist seiner Zeit hat Pico della Mirandola so beschrieben: „Ein heiliger Ehrgeiz dringe in unsere Seele, dass wir, nicht zufrieden mit dem Mittelmäßigen, nach dem Höchsten verlangen und uns mit ganzer Kraft bemühen, es zu erreichen – denn wir können es, wenn wir wollen.“ Siehe näher Udo Di Fabio, *Das mirandolische Axiom. Gegebenes und Aufgegebenes*, in: Michael Sachs (Hg.), *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat. Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*. Berlin 2012, S. 13-25.
- 3 Die Vorstellung, dass der Mensch sich zum Höheren, zum Göttlichen entfalten könne – wie es bei Pico della Mirandola steht – oder wenn er sich gehenlässt, „zum Tierischen entartet“, ist etwas, was beispielsweise den Bildungsgedanken lange vor der Aufklärung auf den Punkt bringt.
- 4 Rainer Zaczyk, *Selbstsein und Recht*, 2014, S. 27 ff.
- 5 Karl R. Popper, *Gesammelte Werke 3. Logik der Forschung*, 11. Auflage 2005.
- 6 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 4. August 1789.
- 7 Art. 2 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte.
- 8 Wolfgang Kersting, *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages*, 1994.
- 9 Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Mit den Passagen zum Völkerrecht und Weltbürgerrecht aus Kants Rechtslehre*, Kommentar von Oliver Eberl und Peter Niesen, 2011.
- 10 Vgl. Frank Schorkopf, *Der europäische Weg*, 2010, S. 77 ff.
- 11 BVerfGE 89, 155 ff.; 123, 267 ff.

# Zwischen Regulierung und Subsidiarität:

## Wie soll die europäische Gesellschaft aussehen?

Alexander Graf Lambsdorff

36

Das Jahr 2014 markiert den 100. Jahrestag der Urkatastrophe Europas. Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges hat auf unserem Kontinent und darüber hinaus Millionen von Menschen Leben, Gesundheit, Vermögen und Perspektiven gekostet – und den Weg in den Zweiten Weltkrieg und die Shoah geebnet. Wir Europäer haben die richtigen Lehren aus diesen Katastrophen gezogen. Gemeinsam haben wir einen Kontinent des Friedens und der Stabilität geschaffen. Doch neue Generationen haben sich mit diesem Status quo mittlerweile abgefunden. Sie verlangen nach neuen Begründungen für die europäische Integration. Als Mitgestalter einer heterogenen europäischen Völkergemeinschaft müssen wir uns daher fragen, ob der Raum und der Wille für eine fortschreitende Integration vorhanden sind, wie künftig auf europäischer Ebene Entscheidungen getroffen werden sollen und welche Lebensbereiche nach europäischen, welche nach nationalstaatlichen Lösungen verlangen.

Die kommende Europawahl ist daher nicht nur in ihrer Dimension einzigartig. Erstmals seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werden die Bürgerinnen und Bürger an die Wahlurnen gerufen. Teile der Bevölkerung haben dabei das Gefühl, dass die Europäische Union den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht gewachsen sei und mit den falschen Rezepten arbeite. Eine Sehnsucht nach der Rückkehr zum Nationalstaat als letztem Ordnungs- und Entscheidungsrahmen, wie einst im 19. Jahrhundert, breitet sich aus – befeuert durch die Staatsschuldenkrise einiger Mitgliedstaaten. Der Nationalstaat ist und bleibt zwar ein unentbehrlicher Bezugsrahmen für die Bürgerinnen und Bürger in Europa. Doch er allein, das zeigt die europäische Geschichte, bietet keine Garantie für friedliches Miteinander und Wohlstand auf unserem Kontinent. Über Jahrhunderte hinweg hat er sich als Nährboden für Protektionismus und Nationalismus erwiesen. Vor allem ist der einzelne Nationalstaat aber nicht mehr den globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen. In der polyzentrischen Weltordnung von morgen

kann sich nur ein geeintes Europa Gehör verschaffen und dadurch die globale Verantwortung übernehmen, die es von sich selbst erwartet. Die Selbstbehauptung Europas, unserer Werte, Interessen und Gestaltungsansprüche in der Globalisierung, steht daher an oberster Stelle der politischen Agenda zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Für dieses neue Ziel brauchen wir eine neue, gemeinsam entwickelte und getragene Zielbestimmung.

Auf lange Sicht ist der Föderalismus das geeignetste Gestaltungsprinzip für eine Neuordnung Europas. Er bedeutet ein größeres Maß an Demokratie, stärkere Kontrolle der Macht und ein entschiedenes Gegengewicht zu allen zentralistischen Tendenzen. Zugleich werden die Traditionen und Eigenarten historisch gewachsener Regionen gestärkt. Von einem solchen europäischen Bundesstaat sind wir zurzeit jedoch weit entfernt. Weder finden sich für dessen Umsetzung derzeit die gesellschaftlichen Mehrheiten noch der unbedingt erforderliche politische Wille. Staaten mit weniger föderalistischer Tradition müssten ein neues Selbstverständnis entwickeln. So wird in Großbritannien beispielsweise unter „Federalism“ eher eine Spielart des Zentralismus verstanden. Und in Deutschland müsste das Grundgesetz wohl durch eine neue Verfassung abgelöst werden. Denn durch die Umwandlung würde ein nach innen und außen souveränes, selbstbestimmtes Subjekt geschaffen, für das im Grundgesetz nach heutiger Auslegung des Bundesverfassungsgerichts keine Legitimation angelegt ist. So bleibt die Europäische Union auf absehbare Zeit das, was sie ist: ein supranationales Konstrukt *sui generis*, ein Bund europäischer Staaten und Völker. Ohne die langfristige Vision aus den Augen zu verlieren, sollten wir uns bei der wünschenswerten Reform der EU-Verträge daher zunächst auf den wichtigsten Zwischenschritt konzentrieren: den Übergang zu einer differenzierten Integration, einem Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten, das die EU effizienter und stärker machen würde. Einer politisch-historischen Herleitung würde

dieser Ansatz genügen, denn es gibt bis heute zwei parallele Auffassungen von der Natur des Gemeinschaftsprojekts: Für die einen sollte die Europäische Union zu einem handlungsfähigen Akteur im 21. Jahrhundert werden, gekennzeichnet durch starke Institutionen und starken inneren Zusammenhalt. Das ist die Vision der Gründer. Für andere, in erster Linie in Großbritannien oder in den Vereinigten Staaten, sollte die EU als geostrategischer Stabilisator in und um Europa herum dienen. Das ist eine rein funktionale Betrachtung der Union, sie ist aber eo ipso nicht inkorrekt. Eine differenzierte Integration, ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, könnte diese zwei Begründungen versöhnen.

Von erheblicher Tragweite ist und bleibt in jedem Fall der Weg der europäischen Entscheidungsfindung. In der nicht unumstrittenen Terminologie des Bundesverfassungsgerichts sind die Mitgliedstaaten als Gründer der Union und ihrer Vorgängergemeinschaften die „Herren der Verträge“. Damit soll zum Ausdruck kommen, dass die Mitgliedstaaten nach Völkerrecht über die Union verfügen können, insbesondere die Verträge durch *actus contrarius* auflösen oder ändern können. Das entspricht im Kern der vertraglichen Regelung in Art. 48 EUV. Diese Befugnis gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Der Vertrag zeigt Grenzen auf – insbesondere sind die Mitgliedstaaten nur gemeinsam als „Herren“ anzusehen, können also den Vertrag nur durch einen gemeinsamen Vertrag ändern und sich nicht einzeln über Bestimmungen des Vertrages hinwegsetzen. Zudem müssen sie die vorgesehenen Verfahren beachten, insbesondere die Beteiligung der EU-Organe. Die Stellung als „Herren der Verträge“ bedeutet also nicht, dass die Mitgliedstaaten jederzeit in die Politik oder in Rechtsakte der Union eingreifen können. Durch die Verträge haben sie deren Organe mit der eigenständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben beauftragt. Sie unterliegen der Mitwirkung und Kontrolle durch jeweils andere Organe, insbesondere der Rechtsprechung der Gerichte der Union.

Seine Einschätzung hinsichtlich der Stellung der Mitgliedstaaten in der EU bringt das Bundesverfassungsgericht durch die Bezeichnung „souveräne Herren der Verträge“ zum Ausdruck. Dies ist in mehrerlei Hinsicht streitig. Zum einen lässt sich schon rein begrifflich über die Bedeutung von Souveränität im Zeitalter der Globalisierung und internationalen Verflechtung diskutieren. So hat sich der Terminus der „souveränen Gleichheit“ nach Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen über die Jahrzehnte gewandelt und weiterentwickelt. In rechtlicher Hinsicht ist die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten eben dort nicht unbegrenzt,

wo Regelungsbereiche dem Unionsrecht unterliegen. Und wirtschaftlich sind Bezeichnungen wie „Nationalökonomie“ oder „Volkswirtschaft“ längst überholt. Länderübergreifende Herausforderungen wie Migration, Klima, Energie und Umwelt haben die Entwicklung hin zu einer arbeitsteiligen Wirtschaft gefördert, die stark exportorientiert und auf internationalen Handel ausgerichtet ist. Einzig das Volk ist und bleibt souveräner Träger der Staatsgewalt – ein Gedanke, der als Bestandteil des Demokratieprinzips auch fest im deutschen Verfassungsrecht (Art. 20 II GG) verankert ist.

Seit einigen Jahren wird die Beteiligung der Bürger beziehungsweise ihrer gewählten Vertreter an europäischen Entscheidungsprozessen jedoch als zu schwach empfunden. Dadurch entsteht erneut ein eigentlich überwunden geglaubtes Defizit an demokratischer Legitimation. In der Staatsschuldenkrise wurden Institutionen geschaffen und Verträge geschlossen, die außerhalb des EU-Vertragswerks stehen, beispielweise der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) oder der Fiskalpakt. Diese Instrumente wurden unter hohem Zeit- und Erfolgsdruck verabschiedet, und sie haben geholfen, die gemeinsame Währung zu stabilisieren. Was jedoch fehlt, ist eine wirksame parlamentarische Kontrolle auf nationaler oder europäischer Ebene. Diese muss in erster Linie durch das Europäische Parlament gewährleistet werden, wo es um europäische Fragestellungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik geht, und durch die nationalen Parlamente, wo es um Budgetfragen in Hoheit der Mitgliedstaaten geht. Denkbar sind auch hybride Kammern aus europäischen und nationalen Abgeordneten, jedoch sind diese wegen der unklaren Kompetenzabgrenzungen und Entscheidungsbefugnisse wenig geeignet, ein wahrgenommenes Demokratie- oder Transparenzdefizit zu beseitigen.

So treffen die Staats- und Regierungschefs die wichtigsten Entscheidungen der Wirtschaftspolitik zurzeit weitgehend autark und ermächtigen sich, auch deren zukünftige Koordination selbst zu überwachen. Diese Rolle überschreitet bei weitem die den Staats- und Regierungschefs in den europäischen Verträgen zugedachte Aufgabe, der EU strategische Impulse zu geben. Faktisch bedeutet sie die Verlagerung zahlreicher Entscheidungen in das Sekretariat des ständigen Ratsvorsitzenden, mithin in einen Beamtenapparat, der keiner Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist, sei sie medial oder parlamentarisch. An einer grenzüberschreitenden öffentlichen Debatte fehlt es dementsprechend. Dieses von Bundeskanzlerin Merkel als „Unionsmethode“ beworbene Modell soll künftig das Zusammenspiel zwischen den europäischen Institutionen fundamen-

tal neu ordnen. Anlässlich der Eröffnung des akademischen Jahres des Europa-Kollegs in Brügge im Jahr 2010 hat die Bundeskanzlerin in einer Rede einen derartigen europapolitischen Paradigmenwechsel bereits explizit gefordert. Diese neue „Methode“ ist allerdings am wenigsten dazu geeignet, den Vertrauensverlust in Europa aufzuhalten. Denn der Erfolg der europäischen Integration hängt von der Fähigkeit der EU ab, Unterschiede und ungleiche Machtverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten so auszugleichen, dass sie auf fester normativer Grundlage in einem formellen Verfahren zum Vorteil aller aufgelöst werden. Dies wird durch die „Unionsmethode“ ausgehebelt, denn bei rein intergouvernementalen Verhandlungen gilt allzu oft das Recht des Stärkeren, in diesem Fall das des größeren Mitgliedstaates.

Um Europa stärker zu machen, müssen politische Abläufe vereinfacht und funktionalisiert werden und nicht verkompliziert. Die Wiederbelebung der Gemeinschaftsmethode in besserer Form wäre der richtige Weg. Im Gegensatz zum Merkel'schen Intergouvernementalismus sind die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten dabei gleichberechtigte Partner. Durch das Zusammenspiel von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und dem Ministerrat wird die Gemeinschaftsmethode somit zum demokratischen und transparenten Gegenentwurf zur intransparenten „Unionsmethode“. Daher muss die Gemeinschaftsmethode wieder ins Zentrum politischen Handelns gerückt werden. Es war gerade die Betonung gemeinschaftlichen Handelns, die in Europa Vertrauen zwischen ehemaligen Gegnern, zwischen großen und kleinen, reicheren und ärmeren Staaten und Völkern gestiftet hat.

Die Schuldenkrise hat in der Eurozone zu Integrationsschritten geführt, die bei der Begründung der Währungsunion noch nicht durchsetzbar waren. Die Währungsunion umfasst nicht alle Mitgliedstaaten, für den Binnenmarkt und für Europas Auftreten gegenüber anderen Weltregionen ist hingegen die größere EU unverzichtbar. Diese ist auch Bezugspunkt für Nachbarn wie Norwegen oder die Schweiz, die trotz Erfüllung aller Beitrittskriterien nicht Mitglied werden wollen, aber den EU-Rechtsrahmen in großen Teilen übernehmen oder sich dem Schengen-Raum der grenzenlosen Reisefreiheit anschließen. Dieses Konzept entspricht der liberalen Vorstellung, dass jede Gesellschaft die Freiheit genießt, die für sie beste Politik zu wählen. Jeder Staat entscheidet selbst, wie viel Souveränität er an die europäische Ebene abgibt und folglich mit anderen teilt. Am Ende steht gerade kein europäischer Superstaat, sondern eine besser funktionierende EU.

Davon ausgehend, ist die Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene von elementarer Bedeutung. Subsidiarität ist ein Grundprinzip liberaler Politik. Ein immer tieferes Eindringen politischer Entscheidungen in den Alltag der Menschen, ob aus nationaler oder europäischer Quelle gespeist, ist der falsche Weg. So soll und darf auch die Europäische Union nur dann Aufgaben wahrnehmen, wenn andere politische Ebenen nicht imstande sind, diese Aufgaben alleine zu lösen. Vor allem darf sie sich dabei nicht in Überregulierung verlieren. Die EU-Ebene soll den verbindlichen Rahmen vorgeben, aber nicht die Gestaltung lokaler Marktplätze. Europas Stärke liegt auch in der Selbstbestimmung seiner Regionen. Der Lissabon-Vertrag sieht dabei eine stärkere Mitwirkung der nationalen Parlamente an europäischen Debatten vor; wenngleich dies für politische Debatten wünschenswert sein kann, steht diese Bestimmung jedoch im Widerspruch zu einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen den verschiedenen Ebenen.

Die Prioritäten in Europa müssen daher neu geordnet werden – weniger kleinteilige Regelungen, dafür mehr Gemeinsamkeit in den großen Fragen, bei denen ein europäischer Mehrwert auf der Hand liegt. Im Mittelpunkt muss dabei zunächst eine eng und wirksam koordinierte Finanz- und Wirtschaftspolitik in der Eurozone stehen, damit künftig kein einzelner Staat mehr die Gemeinschaftswährung in Gefahr bringen kann. Richtschnur europäischen Handelns muss außerdem die konsequente Abschaffung von bürokratischen Hindernissen des täglichen Lebens, von Sprachbarrieren, aber auch von technischen Grenzen sein, so wie das Schengener Abkommen die Schlagbäume zwischen den Ländern abgeschafft hat. Die Vollendung des Binnenmarktes in den Bereichen Telekommunikation, Informationstechnologie und Energie sowie die Sicherstellung eines fairen und offenen Wettbewerbs sind dafür essentiell. Daneben wären eine konsequente Umsetzung der bestehenden EU-Dienstleistungsrichtlinie, eine weitergehende Liberalisierung im Dienstleistungssektor sowie die Novellierung der Berufsqualifikationsrichtlinie wünschenswert, um die Mobilität und Flexibilität von europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu fördern. Eine weitere Vertiefung ist außerdem in der Gemeinsamen Handelspolitik, in der Innen- und Rechtspolitik sowie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik essentiell. Darüber hinaus ist eine europäische Zuwanderungspolitik vonnöten, die sich an den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und ihrer demographischen Verhältnisse orientiert.

Außerhalb dieser Kernbereiche müssen zuerst mitgliedstaatliche und regionale Regelungen gelten. Nur wo diese

nicht in der Lage sind, die Herausforderungen zu bewältigen, kommen europäische Lösungen in Betracht. Nicht jeder Lebensaspekt in Europa muss harmonisiert werden. Viele Bereiche, etwa in der Gesellschaftspolitik, sind dafür ungeeignet. Eine europaweite Frauenquote in Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen ist hier nur ein Beispiel. Versuchen, in solchen Politikfeldern regelnd tätig zu werden, erteilt das Europäische Parlament zu Recht häufig eine Absage, denn sie tragen dazu bei, die Akzeptanz der EU bei den Bürgerinnen und Bürgern zu untergraben. Diese Absagen sind jedoch in allen Fällen eine Funktion politischer Präferenzen und Mehrheitsverhältnisse im Parlament selbst und weniger eine institutionelle Frage.

Kern liberaler Europapolitik bleibt der ständige Ausgleich zwischen der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips einerseits und der freiheitlichen Gestaltung europäischer Gemeinsamkeit andererseits. Der Auftrag des Grundgesetzes, „in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen“, ist für deutsche Liberale unverrückbar. Eine Rückkehr zu rein nationalstaatlichen Lösungsansätzen scheidet

schon aus verfassungsrechtlichen, aber auch aus kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gründen aus. Aufgabe von Liberalen ist es, immer wieder daran zu erinnern, dass Europa stets nur so stark ist wie seine Menschen und seine Wirtschaft. Deren freie Entfaltung sichert den Wohlstand und die Zukunft der europäischen Gesellschaften. Die Europäische Union ist der Rahmen, den die Nationalstaaten alleine nicht mehr bieten können. Sie ist durch ihre bis heute friedensschaffende und -erhaltende Natur das beste Mittel zur Sicherung und Entwicklung einer bürgerlichen Gesellschaft mit sozialer Marktwirtschaft und rechtsstaatlich garantierten Freiheiten. Eine übermäßige Zentralisierung steht diesen Zielen aus liberaler Sicht philosophisch und politisch genauso entgegen wie die Auflösung und Rückabwicklung der Union zurück zu losen nationalstaatlichen Netzwerken, wie das Premierminister Cameron vorgeschlagen hat. Deswegen streiten Liberale für eine föderal und subsidiär organisierte Europäische Union, die dennoch den gesicherten inneren Zusammenhalt hat, um angesichts der entscheidenden Herausforderungen des 21. Jahrhunderts handlungsfähig im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger zu sein.

# Verunsicherung und Staatsorganisationskrisen:

## Zusammenfassung der Debatte

Werner Plumpe

40

Ein so umfangreiches Programm, wie wir es in den vergangenen zwei Tagen erlebt haben, zusammenzufassen und zu kommentieren, ist nicht leicht. Ich habe ja bisher an allen Tendenzwende-Konferenzen teilgenommen, war aber bisher nicht gezwungen, aus den dabei erlebten Auseinandersetzungen ein mehr als individuelles Resümee ziehen zu müssen, das zudem den Vorteil besaß, dass ich es für mich behalten konnte. Heute ist das anders. Um der Diskussion gerecht zu werden, habe ich etwa 28 Seiten handschriftlicher Notizen gemacht, mit denen ich aber angesichts der fortgeschrittenen Zeit nichts anfangen kann. Ich muss versuchen zu tun, was in wenigen Minuten möglich ist. Dabei fällt manches unter den Tisch, was der längeren Betrachtung würdig gewesen wäre, womit ich bei einer zweiten Vorbemerkung wäre, die mit der Selektivität der nachfolgenden Überlegungen unmittelbar zusammenhängt. Ich spreche nicht als neutraler Berichterstatter, sondern als engagierter Debattenteilnehmer, der sich gleichwohl bemühen will, den vorherigen Beiträgen und Diskussionen gerecht zu werden.

Der erste für einen Wirtschaftshistoriker bemerkenswerte Punkt unserer Gespräche war, dass es offensichtlich sehr schwerfällt, das, was wir seit etwa sieben Jahren in Europa und Deutschland erleben, historisch einzuordnen. Das derzeitige Krisengeschehen, wie immer man es im Einzelnen beurteilen mag, ist historisch Vorbildlos, auch wenn es zahlreiche Bemühungen gegeben hat, Parallelen zu ziehen, die die Gegenwart verständlicher, zugänglicher machen, Orientierung, auch Kalibrierung des Geschehens ermöglichen. Aber es ist ja gerade die Frage: Gibt es eigentlich ein historisches Vorbild, ein historisches Beispiel für das, was wir in den letzten Jahren erlebt haben? Lange ging man vor allem in den Wirtschaftswissenschaften incl. der Wirtschaftsgeschichte von einer Parallelität zur Weltwirtschaftskrise 1929ff. aus, hat dann aber bei allen Ähnlichkeiten doch eher die Unterschiede festgestellt. Es gibt Stimmen, die sagen, man habe

vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise diesmal geld- und konjunkturpolitisch richtig reagiert, doch müssen sich diese Auffassungen dann mit der aktuellen Staatsschuldenkrise konfrontieren lassen, die ja zum Teil zumindest eine Folge dieser Politik ist. Eigentlich – und das ist die interessante Botschaft – gibt es für das, was in den letzten Jahren passiert ist, kein historisches Beispiel.

Und das liegt an dem in der Tat nicht unbedingt neuartigen, aber doch einmaligen Charakter des Krisengeschehens, das man auch als eine Art Sammlung multipler Brüche bezeichnen könnte, in der sehr viele Momente zu einem Geschehen vereinigt sind, das sich einer einfachen begrifflichen Durchdringung entzieht. Zunächst gab es das Platzen einer Blase, danach eine Krise des Finanzsystems, später einen Konjunkturreinbruch, gegen den und gegen die vorherige Finanzkrise die Staaten noch einigermaßen gegensteuern konnten, freilich um den Preis einer Staatsschuldenkrise, die nun die Handlungsfähigkeit der Staaten zu begrenzen scheint. Die Finanzkrise führte zumal zu einer Verschiebung der Kapitalströme, die ihrerseits wiederum die Refinanzierungsbedingungen ohnehin starkverschuldeter Staaten verschlechterte, was sich unter den Gegebenheiten des europäischen Währungssystems rasch zu einer Krise des Eurosystems und damit der Strukturen der europäischen Integration ausweitete. Letztlich steht die EU damit heute nicht nur vor einer komplexen finanziellen und ökonomischen Situation; sie ist zudem mit einer Krise ihrer Organisation konfrontiert, die sich umso stärker bemerkbar macht, je weniger diese Organisation und die für notwendig erachteten Reformen in der europäischen Öffentlichkeit Legitimität beanspruchen können.

Das Dilemma dieser Lage liegt nun überdies darin, dass sie keinen Aufschub duldet und Strukturentscheidungen im Modus der Notfallmaßnahmen getroffen werden. Eine Art Teufelskreis ist deshalb entstanden, weil das Lösen der

Probleme der Staatsorganisation (etwa die Frage nach der Bankenunion, nach einer gemeinsamen Finanz- und Steuerpolitik, nach politischer Einheit etc.) Voraussetzung dafür ist, andere Probleme lösen zu können, wie auf der anderen Seite eben die Staatsorganisation selbst unter den Druck der stets größer werdenden Probleme gerät. Das mag gutgehen, solange die Konjunktur einigermaßen läuft und die Finanzierungsversprechen der EZB halten. Doch wer mag sich auf Dauer darauf verlassen? Kurz: Die Krisenlage ist nicht nur ohne historische Parallelität, sie hat auch durch die Tatsache, dass letztlich auf europäischer Ebene die Frage des Staates, der Souveränität und der Demokratie unmittelbar sich stellen, eine geradezu fundamentale Dimension gewonnen, was sich leicht daran erkennen lässt, dass die EU sich für den Agenten der europäischen Ordnung hält, ohne jedoch zugleich hierfür überhaupt ein demokratisches Mandat zu besitzen.

Sucht man nach historischen Beispielen, dann wird man am ehesten im 17. Jahrhundert fündig: gerade im englischen Fall der klassischen Bürgerkriegssituation zwischen Obrigkeit und Volk. Quentin Skinner hat in seiner Frankfurter Adorno-Vorlesung die Lage deutlich gemacht: Die große Auseinandersetzung zwischen König und Parlament drehte sich um die Frage, wer in einer Krise mit welcher Legitimität eigentlich handlungsberechtigt und insofern souverän ist. Es ging wie stets um das Problem der Finanzierung des Staates, vor allem aber um die Frage: Wer hat welche Rechte, wer ist der Souverän? König und Parlament standen letztlich in einer Bürgerkriegssituation gegeneinander. Der König sah sich selbst als die eigentlich ordnungstiftende Macht, die insofern souverän handlungsberechtigt ist – ganz so wie heute die EU-Kommission glaubt, im Sinne Europas jene Ordnung erst herstellen zu müssen, die sich spontan und auf der Basis bisheriger Souveränitätsannahmen (durch die jeweiligen Völker) gar nicht einstellen will, aber doch Voraussetzung zur Bewältigung der Krise zu sein scheint. Das Parlament seinerzeit sah im König hingegen eine Figur der eigenen Souveränität, der Souveränität eines immer schon in der Ordnung lebenden Volkes. Es betrachtete die oberste Autorität somit als ihr Instrument, ihrem Willen unterworfen. Einen solchen europäischen Souverän gibt es heute in der Tat nicht; es gibt nur die jeweils demokratisch verfassten Nationalstaaten, die ihn insofern in ihrer Gesamtheit repräsentieren.

Ich will den Vergleich nicht zu weit treiben, aber der Zusammenhang von ökonomischer Krise und staatlicher

Handlungsfähigkeit ist im Falle der EU letztlich eine Frage der Staatsorganisation, damit auch ein Konflikt zwischen unterschiedlichen Auffassungen, die im 17. Jahrhundert in Großbritannien erst durch den Bürgerkrieg und letztlich die Parlamentarisierung der Staatsautorität gelöst wurde. Ich will jetzt nicht sagen, dass wir in der Situation sind, in der in Europa der Bürgerkrieg droht; ich glaube das nicht. Aber ich glaube, es wäre falsch anzunehmen, es seien nur Probleme zwischen den Staaten, den traditionellen Staaten, die derzeit eine durchgreifende Lösung der europäischen Krise und eine entsprechende Herstellung staatlicher Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene verhindern würden. Es geht auch und gerade, unsere Diskussionen haben das gezeigt, um die Frage der Legitimität und Legalität von Handlungen und institutionellen Strukturen und, da Europa bisher kein Staat oder staatsähnliches Gebilde ist, auch um die Frage nach der Souveränität in diesem Prozess.

All das macht es ja so schwierig, ja hat dazu geführt, dass die Krise der europäischen Organisation oder, wenn man es so sehen will, ihre mangelnde Organisation selbst ein Moment der Krise geworden ist. Dabei geht es keineswegs nur um zwischenstaatliche Konflikte, sondern diese durchziehen die Staaten selbst, wenn es etwa um die Frage der Möglichkeit staatlichen Handelns im nationalen und europäischen Rahmen und dessen Bindung durch Verfassungen und demokratische Prozeduren geht. Es sind eben auch Probleme zwischen den Bürgern der einzelnen Staaten; und eine wichtige Erfahrung dabei ist die, dass auch im vermeintlich so europafreundlichen Deutschland sehr viele unterschiedliche Stimmen zu hören sind, die zeigen, dass es keineswegs einfach ist, eine Wirtschaftskrise zu bekämpfen und damit zugleich, sozusagen als Notfallmaßnahme, noch die Staatsorganisation zu ändern.

Bezieht sich der erste Punkt, den ich aus unseren Diskussionen destilliert habe, auf den komplexen Charakter der Krise und ihre Folgen für die staatliche Handlungsfähigkeit, so hängt der zweite Punkt damit zusammen, betont aber einen anderen Aspekt. Jede (tiefergehende) Krise vernichtet herkömmliche Routinen. Der Schweizer Wirtschaftshistoriker und Ökonom Hansjörg Siegenthaler hat darauf hingewiesen, dass Krisen in aller Regel das bisherige Wissen, zumindest in seiner routinemäßigen Anwendung, entwerten. Er hat die Phasen danach beschrieben als Suchen nach neuen Lösungen, wobei die aktuelle Suche nach neuen normativen Grundlagen gerade in eine über-

aus komplexe Phase fällt, die es äußerst schwermacht, zu leichten Lösungen zu kommen. Man könnte das mit Andreas Rödders Anfangsfrage eines neuen Einschnitts, Wertewandeleinschnitts, verbinden, auch mit der Parallele zu den 1970er Jahren, die die Frage nach dem Wertewandel unmittelbar aufwirft. Auch die Mitte der 1970er Jahre war durch einen krisenbedingten Verlust an normativen Sicherheiten geprägt; ja der historische Überhang der vermeintlichen normativen Sicherheiten des Keynesianismus wurde schließlich selbst zu einem veritablen Krisenfaktor, auf den Helmut Kohl eben nicht nur mit einer anderen Wirtschaftspolitik, sondern fast folgerichtig auch mit dem Versprechen einer geistig-moralischen Wende antwortete. Das ging, heute weiß man es, damals durchaus daneben: Erst die Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten und der lange Aufstieg der 1990er Jahre begünstigten dann die (nicht unbestrittene) Dominanz einer „neoliberalen“ Normativität, die jüngst zusammengebrochen ist. Insofern gibt es hier ähnliche Verunsicherungen.

Trotz des verbreiteten antikapitalistischen Lärms, der mittlerweile selbst gegen derartige Zeitgeisttendenzen vermeintlich immune Redaktionsstuben zu beherrschen scheint, ist die gegenwärtige gesellschaftliche Diskussion auch mehr als sechs Jahre nach Ausbruch der Krise vor allem ratlos, obwohl – so wurde in der Diskussion mehrfach festgehalten – für Ratlosigkeit im Grunde keine Zeit mehr bestehe. Noch am wenigsten scheint hiervon die EZB betroffen, so zumindest Holger Schmieding, die durch ihre Entscheidungen im Grunde die Lage beruhigt und damit Zeit gewonnen habe. Aber das beruhigte nicht alle Debattenteilnehmer, zumal die Politik der EZB nicht durchweg derartig positiv gesehen wird. Der Zeitdruck bestehe aber vor allem politisch: Wir haben in vielen Dingen keine Routinen mehr, von denen wir sagen könnten, sie greifen automatisch, sondern wir müssen jetzt ad hoc entscheiden. Folgt man Frau Guérot, dann ist die zeitliche Dimension für das Ad-hoc-Entscheiden nicht sehr groß. Sie sprach von drei beziehungsweise vier Jahren, in denen wesentliche Dinge erledigt werden müssten – was freilich die Frage provoziert: Was sollen wir denn tun? Was wollen wir? Was ist unser Ziel? Was können wir in diesen drei oder vier Jahren machen? Der Eindruck blieb, als habe man weder Zeit noch Ideen, die konsensfähig sind.

Wenn ich die Beiträge einigermaßen zu sortieren versuche, rücken drei Gesichtspunkte in den Vordergrund. Es ging einmal um die Frage unserer normativen Orientierung; sodann zweitens um das Problem der (europäischen) Institutio-

nenbildung, die ja im Grunde eine verbindliche normative Orientierung zwingend voraussetzt. Und schließlich drittens darum, was praktisch wirklich geschieht beziehungsweise geschehen wird und muss, wenn es nicht zu einer konsensfähigen Normativität und einer entsprechenden Institutionenbildung kommt. Da es in der verfügbaren Zeit nicht zu den ersten beiden Schritten kommen werde, plädierte Frau Guérot letztlich für eine Revolution zugunsten eines geeinten Europa, für ein revolutionäres Eliteeuropa, das sich durchsetzt, ohne die zeitraubenden Institutionalisierungsprozesse abzuwarten, denn dieses Abwarten sei das größere Übel.

Werfen wir einen genaueren Blick auf die drei Felder: Im Bereich der Semantiken können wir im Moment eigentlich nur eine Lage von außerordentlich großer Komplexität feststellen, die zusätzlich zu den häufig fundamental kontrastierenden Positionen von Frau Guérot ganz grundsätzlich noch dadurch erhöht worden ist, dass sie unterstellte, wir seien begrifflich gar nicht auf der Höhe des Problems, da das Denken aus nationalstaatlichen Traditionen heraus der Lage gar nicht mehr angemessen sei. Wir haben es also mit einer doppelten Problemlage zu tun.

Einerseits geht es um die bekannte Frage nach der Bedeutung und Zukunft insbesondere des ökonomischen Liberalismus: Ist der Liberalismus in einer Krise? Bekommen wir einen libertären Fundamentalismus, wie vor allem den Kritikern der EZB- und der Rettungspolitik vorgeworfen wird? Ist der libertäre Fundamentalismus wiederum sozusagen das Schmiermittel für einen sanften Sozialismus? Erreicht also die Kritik an der derzeitigen „Rettungspolitik“ im Grunde ihr Gegenteil, wie Holger Schmieding insinuierte?

Aber wenn die derzeitige Form der europäischen Rettungspolitik alternativlos ist, wie lässt sich dann das EU-Projekt normativ und insbesondere im Einklang mit den immer noch im nationalen Rahmen eingeforderten demokratischen Strukturen vereinbaren? Führt das nicht in eine Art Rettungsdiktatur, die die nationalen Demokratien zerstört und – noch viel wesentlicher – von den Menschen unter Umständen abgelehnt wird? Gerade das hielt Frau Guérot für eine falsche begriffliche Herangehensweise. Wir müssten uns im Grunde auf die postnationale Situation, in der wir längst seien, endlich auch begrifflich einlassen. Alles andere, insbesondere die Kritik an der Rettungspolitik und der sich damit vollziehenden, man möchte sagen, Notfallvertiefung der Strukturen, gehe letztlich von rückwärtsgewandten nationalen Vorbehalten aus, ja begünstige Chauvinismus.

Es gab insofern in der Debatte eine Art unterschwelliger Solidarität zwischen den Verteidigern der Rettungspolitik und dem glühenden Bekenntnis zu einer postnationalen Union, die freilich beide mit den bestehenden demokratischen Strukturen, die nun einmal an Nationalstaaten konstitutiv gebunden sind, eher großzügig umgehen. Da war letztlich keine Vermittlung möglich, vielmehr entstand der Eindruck, dass einer Art Rettungsdezisionismus das Wort geredet wird, der von den einen als zwingend, von den anderen als bedrohlich angesehen wird, zumal dieser Rettungsdezisionismus nicht einmal ansatzweise das erfüllt, was von einer normativen Orientierung zu erwarten wäre. Er beschwört geradezu den Notfall, der aber eben nicht der Ausgangspunkt für weitreichende Änderungen der bestehenden verfassungsrechtlich gebundenen europäischen Demokratien sein sollte. Unsere Debatte duplizierte mithin im Kern jene Ratlosigkeit, die auch in der Öffentlichkeit existiert, zumal dieser Rettungsdezisionismus nicht mit der Wiederkehr einer übergreifenden Perspektive verbunden ist.

Auch das ist historisch bemerkenswert: Man kann ja nicht einmal sagen, dass die Krise den Liberalismus erledigt habe, solange man nicht die FDP und ihr Personal mit ihm identifiziert. Denn das Erstaunliche ist ja gerade das: Normalerweise führt eine Krise dazu, dass die bisher konkurrierende Minderheitenposition sehr stark in den Vordergrund gerückt wird. In den Jahren nach 1973 verschwand der Keynesianismus nicht, aber er verlor seinen Rang und wurde wissenschaftlich wie politisch in eine Außenseiterposition abgedrängt. Eine ähnliche Bewegung gibt es derzeit nicht, sieht man einmal von dem offensichtlich medienwirksamen antikapitalistischen Getöse ab, das aber außer einigen Regulierungsideen, an die nicht einmal ihre eigenen Verfechter ernsthaft glauben, nicht viel anzubieten hat. Der verbreitete Antikapitalismus der Zeit ist eine im Grunde adressenlose intellektuelle Selbsterregungsvolte, die bestenfalls von den Feuilletons zur verkaufsfördernden Selbstinszenierung genutzt wird. Es gibt aber keine dementsprechende Programmatik. Der (Neo-)Keynesianismus ist in Europa keineswegs die dominante wirtschaftspolitische Leitidee geworden. Zumindest in der Bundesrepublik ist er praktisch jedenfalls, zum Ärger seiner Verfechter, nicht durchgedrungen – und das Land steht gleichwohl wirtschaftlich ordentlich da. Niemand würde derzeit zumindest hierzulande hergehen und sagen, die französische Wirtschaftspolitik, die sich ja noch am ehesten dem keynesianischen Modell zuordnen lässt, sei eine ernsthafte programmatische Alternative. Auf der semantischen Ebene, in normativer Hinsicht mithin Ratlosigkeit – die Stunde des Notfalldezisionismus und

des Durchwurstelns, die aber – die Reaktionen der europäischen Bevölkerung zeigen das – nicht unbeschadet so ratlos bleiben können.

Für die (wirtschafts-)politische Institutionenbildung insbesondere auf europäischer Ebene ist damit eine fatale Lage eingetreten, weil es zur Begründung von möglicherweise weitreichenden Institutionalisierungsprozessen bisher neben dem allgemeinen europapolitischen Geraune nur notfalldezisionistische Begründungen gibt, die zum Teil bis in die Institutionenstruktur hineinreichen und diesen in gewisser Hinsicht von Anfang an den Charakter von Notlösungen geben. Grundsatzfragen werden insofern auf- oder in den Notfallmodus abgeschoben, mit verheerenden Folgen für die Akzeptanz der Institutionen, was wiederum deren Durchsetzung fast zum revolutionären Akt werden lässt – und dem Bundesverfassungsgericht mittlerweile fast regelmäßig die Rolle zumutet, institutionelle Brüche im Nachhinein für verfassungskonform zu erklären. Es geht im Grunde nur noch um jeweils im Nachhinein mühsam begründete Ad-hoc-Maßnahmen, die in der Diskussion ja auch im Einzelnen vorgestellt wurden. Eine durchgreifende Lösung der institutionellen Probleme, die zudem mit den hergebrachten demokratischen und Souveränitätsrechten vermittelt ist, gibt es nicht.

Der Notfalldezisionismus, der die Semantik beherrscht, wird so zum institutionellen Stichwortgeber – alternativlos, wie einige Ökonomen in der Runde betonten: Man müsse doch ad hoc das Feuer löschen, man müsse den Herzinfarkt verhindern, man müsse das System am Laufen halten, um überhaupt Zeit für angemessene Institutionenbildungen zu bekommen. Dem wurde entgegengehalten, dass dieser *emergency status* weder wirke noch die institutionellen Freiräume schaffe, im Gegenteil: Er zerstöre, was er zu ermöglichen vorgebe. Eine Verständigung war hier kaum möglich; letztlich aber beschreibt diese Art des Notfallregierens die Realität recht zutreffend. Wir haben also in der Tat eine neue eingeschobene institutionelle Ebene des *pronto intervenito*. Die nimmt keine Vorfestlegung semantischer Art vor, sondern hält sich da völlig zurück und gibt sich total pragmatisch und sagt: Wir lösen einfach die Probleme jetzt. Was da hinterher draus wird, wissen wir nicht, müssen wir aber auch nicht wissen, da das im akuten Notfall keine ernsthafte Frage sein kann. Man hofft, dass auf diese Weise neue, zustimmungsfähige Routinen entstehen, was vorderhand nicht auszuschließen ist. Die EU wird auf diese Weise auf jeden Fall ihr institutionelles Gesicht in mehr als trivialer Weise ändern. Aber

wie die neuen Routinen aussehen sollten, wie Institutionenbildung im Notfallstatus ablaufen soll, darüber gab es eigentlich keine klaren Aussagen. Notfalldeisionismus und (wirtschafts-)politischer Pragmatismus mit unabsehbaren institutionellen Folgen: das scheint die Lage zu sein.

Was liegt da näher, als das Recht zu fragen! Aber auch das Recht, wenn ich das richtig verstanden habe, ist sich eigentlich in gewisser Hinsicht gar nicht so sicher darüber, was es zu empfehlen hat, wenn wir uns die institutionelle Ebene anschauen. Herr Schorkopf hat die Paradoxien der Rechtssetzung deutlich gemacht, insbesondere verstrickt sich das Recht, wird es inflationiert, in performative Widersprüche – die legale institutionelle Ordnung kann auf diese Weise mit einer Lage konfrontiert sein, in der Recht trotz wachsenden Umfangs praktisch wirkungsloser wird. Herr Schönberger sah das zurückhaltender und plädierte letztlich für eine Art rechtlichen Pragmatismus: Das Recht solle die aktuellen politischen und ökonomischen Prozesse im Grunde genommen flexibel begleiten. Eine Krise des Rechts, gar die beschworenen performativen Widersprüche sehe er nicht, sondern eigentlich nur das, was Recht immer tut: Es begleitet und passt sich an.

Die Frage aber bleibt: Nach welchen Regeln sollen in Zukunft Institutionen aufgebaut werden? Sind diese Institutionenbildungen an den demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaat und die mit ihm gegebene Volkssouveränität gebunden? Ist permanente Flexibilität, unterstellt, sie sei sinnvoll, selbst wiederum rechtlich gebunden? Oder ist auch der Notfalldeisionismus rechtlich begleitbar? Worauf reflektiert diese permanente Anpassungsfähigkeit, die das Recht dann da haben soll? Gibt es noch Grundwerte? Gibt es bestimmte Grundinstitutionen? Gibt es Grundvorstellungen, die, wenn man so will, den Anker einer permanenten Anpassungsflexibilität bilden?

Die Politik schließlich befindet sich im größten Dilemma, da sie von institutionellen Strukturen konstituiert und zugleich restringiert wird (rechtlich verfasste Nationalstaaten), die plötzlich selbst als Problem und damit als Objekt der Politik und ihrer Institutionenbildungsattitüden erscheinen. Im EU-Kontext ist das Problem basal, da, wie von Frau Guérot betont, im Grunde gar nicht mehr nationalstaatlich gedacht und gehandelt werden kann, für alles andere aber nur ein zwischenstaatliches und kein sonstiges demokratisches Mandat existiert. Die EU als zwischenstaatliches Projekt ist vorstellbar, aber eben nicht als nach-nationalstaatliches,

weil hierfür kein souveränes Mandat besteht, ganz abgesehen davon, dass die vorhandenen Souveräne, die europäischen Staatsvölker, derzeit auch keinen großen Bedarf zu haben scheinen, ihre eigene verfassungsrechtliche Auflösung mehrheitlich zu beschließen. Das Gegenteil scheint, zum Ärger mancher begeisterter Brüssel-Reisender, der Fall zu sein. Man muss wohl davon ausgehen, dass es für die Auflösung der Nationalstaaten auf absehbare Zeit ein Mandat der Souveräne dieser Staaten nicht geben wird, was die Politik, die gerade diese Aufhebung zur Bedingung erfolgreichen Krisenhandelns erklärt hat, in ein Dilemma gestürzt hat.

Das bringt in gewisser Weise die revolutionäre Situation herbei, der Frau Guérot das Wort geredet hat. Da die Aufhebung des Nationalstaats die Voraussetzung der Krisenlösung ist, jede Mandatierung hierzu aber nur in jedem einzelnen Nationalstaat erfolgen kann, bedarf es letztlich eines revolutionären Akts, zumal die Zeit drängt. Dieses Plädoyer war vielleicht das klarste und deutlichste, weil es eingestand, dass eine Vortreibung der EU als Institution letztlich nur durch einen Bruch mit der herkömmlichen Form rechtsstaatlicher Verfassung möglich ist, der insofern gar nicht mandatierbar ist. Man kann bestenfalls ein Mandat qua besserer Einsicht hierzu haben – eine klassische Elitenposition, nach der das Volk im Zweifelsfall zu seinem Glück genötigt werden muss. Die Revolution als Ausweg aus dem institutionellen Dilemma: Angesichts der demokratischen Qualität der traditionellen Nationalstaaten blieb das nicht ohne Einspruch, aber es brachte die Verstrickungen einer forcierten EU-Politik auf den Begriff.

Auch wenn es keine semantischen Eindeutigkeiten und institutionellen Unstreitigkeiten gibt, geht das praktische Leben weiter. Unter diesen beiden Ebenen, der Verunsicherung und der Staatsorganisationskrisen, gibt es eine Alltagsroutine, eine Alltagspraktik der europäischen Einrichtungen, die sich weiter vollzieht. Die europäische Integration hat insofern auch ihre Selbstverständlichkeiten, die sich in gewisser Weise „einfach“ vollziehen. Graf Lambsdorff sprach davon. Nur scheint es, dass diese praktischen Ebenen ebenfalls immer stärker in Mitleidenschaft gezogen werden, ja dass es eine Art Legitimationskrise der EU mittlerweile auch gerade auf der Ebene der Binnenmarktvorschriften, der Antidiskriminierungspolitik, der Freizügigkeit und des Einebnens nationaler Besonderheiten gibt, die immer weniger auf Akzeptanz stoßen. Die Probleme der Eurozone sind da bestenfalls die Spitze des Eisbergs, aber ihre Dramatik hat erheblich dazu beigetragen, der EU auch in praktischen Dingen immer weniger zu vertrauen.

Und insofern scheinen die nationalstaatlichen Demokratien, ironischerweise sogar die europäische Parlamentsstruktur, jetzt zu Ventilen dieser Alltagsunzufriedenheit zu werden – man muss das abwarten, aber die Berichte aus den verschiedenen Teilen der EU sind recht einheitlich. Es kann zu der bemerkenswerten Situation kommen, dass gerade der vermeintliche Kern der demokratischen Legitimation der EU ihr größtes Kritikpotential aufnimmt – unter den Gesichtspunkten der Demokratie eine überaus interessante Konstellation, wenn die EU-Wahlen vom Front National über die UKIP und die PVV bis hin zu FPÖ und zu Beppe Grillo plötzlich zu einem Forum werden, in dem Europa wieder kontrovers diskutiert wird. Was derzeit als Gefahr an die Wand gemalt wird, mag insofern zur Öffnung des Modells beitragen und damit in semantischer und institutioneller Hinsicht jene Neuorientierungen einleiten, die schließlich auch die Legitimationsprobleme der EU-Bürokratie positiv beeinflussen. Doch ist das alles Zukunftsmusik; die Befürchtungen überwiegen, und zu deren Bannung wird einer notfalldezinonistisch argumentierenden Expertokratie das Wort geredet, deren Erfolge nicht kalkulierbar sind.

Gibt es Alternativen zu dieser Konstellation? Was könnte diese Runde der Bundesregierung empfehlen? Ihre Debatten haben gezeigt, dass in der Wissenschaft und in der Publizistik alle Fragen ähnlich offen sind wie in der Politik. Insofern scheint die deutsche Regierung gut beraten, eine Politik der Status-quo-Garantierung mit kalkulierten Schritten zu betreiben, zumindest solange diese nicht in unabsehbaren Selbstfestlegungen enden. Letzteres ist zu Recht strittig, doch der vorsichtige, am Status quo orientierte Kurs ist im Grunde deshalb nicht anstößig, weil er nichts verbaut. Eine Elitenrevolution zugunsten eines postnationalen

Europa nähme hingegen, wenn auch aus ehrenwerten Motiven, letztlich eine Bürgerkriegskonstellation in Kauf, da die Menschen in der EU dieses gerade nicht wollen. Der Status quo kann dabei nicht mehr sein als eine Notlösung mangels besserer Alternativen, denn was aus der Sicht dieses Landes erträglich ist, muss es aus portugiesischer, italienischer oder griechischer Sicht noch lange nicht sein. Nur kann die Konsequenz daraus nicht heißen, den Status quo über Bord zu werfen und auf unbedingte Integration zu setzen – denn auch in einer solchen Lage wären die Gewinner und Verlierer ungleich verteilt.

Das Fatale des EU-Projektes aber besteht ja gerade darin, dass es um seiner demokratischen Legitimation halber eine Win-win-Situation beschwören muss, die ökonomisch und sozial jedoch gerade ausgeschlossen ist, weil in einem integrierten Raum sich der stärkste Konkurrent durchsetzt: Das Schicksal der Wirtschaft in der ehemaligen DDR ist hier überaus lehrreich. Daher ist ein Lob, das der Bundesregierung gegeben wird, eben nicht verallgemeinerbar, wie überhaupt die Frage steht, ob eine einheitliche Regierung für einen so heterogenen Raum, wie es die EU ist, überhaupt demokratisch vorstellbar ist. Unter Umständen ist der kleinteiligere demokratische Nationalstaat ja auch und gerade die funktionalere und damit demokratisch legitimierbare Form der gesellschaftlichen Verfasstheit. Doch herrschte in diesen Fragen weder in den beiden vergangenen Tagen hier in Berlin Übereinstimmung noch gibt es sie in der deutschen und europäischen Öffentlichkeit. Unsicherheit, parametrische Unsicherheit über die Bedingungen, Möglichkeiten und Folgen ökonomischen und politischen Handelns sind vielmehr manifest. Man sollte sie als Beschreibung der Lage ernstnehmen – und nicht länger für eine Charakter- oder Gesinnungsschwäche halten.

# Kurzviten

## Veranstalter und Autoren

46

### **Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio**

geb. 1954, ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn und gehörte zwischen Dezember 1999 und Dezember 2011 dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts an. Im Jahr 2001 legte er seine ordnungstheoretische Schrift „Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft“ vor. Zudem prägte er die Debatte um einen liberalen Konservatismus und um die Frage nach Werten in unserer Gesellschaft mit seiner 2005 erschienenen „Kultur der Freiheit“. Jüngst erschienen ist sein Buch „Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat“.

### **Dr. Ulrike Guérot**

geb. 1964, ist Politikwissenschaftlerin und Senior Associate bei der Stiftung Open Society Initiative for Europe. Promoviert wurde sie 1995 mit einer Arbeit über die französische „Parti Socialiste“, war anschließend Juniorprofessorin an der Johns-Hopkins-Universität in Baltimore und arbeitete 2000 – 2011 als wissenschaftliche Mitarbeiterin in verschiedenen Gesellschaften, Stiftungen und Verbänden mit dem Schwerpunkt „Europäische Integration“, wozu sie, nie um eine markante Position verlegen, in zahlreichen Zeitungen und Zeitschriften publizierte. Seit März 2014 ist sie Managing Director des „Simone-Veil Governance Centre for Europe“ in Berlin.

### **Alexander Graf Lambsdorff, MEP**

geb. 1966, sitzt seit 2004 für die FDP im Europäischen Parlament und ist Spitzenkandidat seiner Partei für die Europawahl 2014. Nach dem Studium in Bonn und Washington durchlief er die Ausbildung zum Diplomaten und war im Auswärtigen Amt und an der Botschaft Washington tätig. Im Europäischen Parlament ist er Mitglied der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und arbeitet in verschiedenen Ausschüssen. Er plädiert in der EU für eine Konzentration auf das Wesentliche und im Übrigen für den Verzicht auf Regelungen, die von den Mitgliedstaaten erledigt werden können.

### **Prof. Dr. Günther Nonnenmacher**

geb. 1948, trat nach Studium, Promotion und Habilitation (zur politischen Philosophie im 17. und 18. Jahrhundert) im Jahr 1982 in die politische Redaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ein. 1986 wurde er verantwortlicher Redakteur für Außenpolitik, seit 1994 ist er einer der Herausgeber der F.A.Z. 2009 wurde Nonnenmacher Honorarprofessor für Politik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Leipzig.

### **Prof. Dr. Albrecht Ritschl**

geb. 1959, ist seit 2007 Professor für Wirtschaftsgeschichte an der London School of Economics and Political Science. 1994 – 2007 hatte er Professuren in Barcelona, in Zürich und an der HU in Berlin inne. Seine wirtschaftshistorischen Studien reichen thematisch vom Kaiserreich über die Weimarer Republik und die NS-Zeit bis in die Geschichte der Bundesrepublik. Internationale Beachtung fand seine Interpretation der Brüning'schen Deflationspolitik in der Weltwirtschaftskrise als einer von außen aufgezwungenen Austeritätspolitik im Angesicht einer auswärtigen Schuldenkrise. Mit Hinweisen aus wirtschaftshistorischer Perspektive hat er in der aktuellen Euro-Krise zur Vorsicht gegenüber vorschnellen Urteilen gewarnt. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums.

### **Prof. Dr. Andreas Rödder**

geb. 1967, wurde mit einer Arbeit über die deutsche Außenpolitik der späten Weimarer Republik promoviert, habilitierte sich über die englischen Konservativen im mittleren 19. Jahrhundert und publizierte 2009 seine „Geschichte der deutschen Wiedervereinigung“. Er ist seit 2005 Professor für Neueste Geschichte an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und war im akademischen Jahr 2012/2013 Gerda-Henkel-Gastprofessor an der London School of Economics und am Deutschen Historischen Institut London. Er beschäftigt sich mit Wertewandelprozessen in Moderne und Postmoderne und schreibt eine „Geschichte der Gegenwart“.

**Prof. Dr. Werner Plumpe**

geb. 1954, ist Professor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Goethe-Universität Frankfurt a. M. und leitete als Vorsitzender den Verband der Historiker und Historikerinnen Deutschlands zwischen 2008 und 2012. Seine wissenschaftlichen Schwerpunkte liegen auf der neuzeitlichen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, der Geschichte des ökonomischen Denkens und der ökonomischen Theorien sowie der Unternehmens- und Industriegeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Dass seine historischen Studien immer auch die Bedeutung der Geschichte für die Gegenwart im Blick haben, bewies nicht zuletzt seine 2010 erschienene Darstellung „Wirtschaftskrisen. Geschichte und Gegenwart“.

**Dr. Holger Schmieding**

geb. 1958, ist seit 2010 Chefvolkswirt der ältesten deutschen Privatbank, der Berenberg Bank. Nach dem Studium der Volkswirtschaft und der Dissertation über die wirtschaftliche Anbindung mittel- und osteuropäischer Reformstaaten im Rahmen der europäischen Integration arbeitete er unter anderem beim Kieler Institut für Weltwirtschaft und beim Internationalen Währungsfonds, ehe er in die Privatwirtschaft wechselte und als Chefvolkswirt Europa für amerikanische Banken tätig war.

**Prof. Dr. Frank Schorkopf**

geb. 1970, ist seit 2009 Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Georg-August-Universität Göttingen. Nach der Promotion in Hamburg war er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, beim Bundesverfassungsgericht und am Lehrstuhl von Udo Di Fabio in Bonn tätig. Er habilitierte sich 2007 in Bonn mit der Schrift „Grundgesetz und Überstaatlichkeit. Konflikt und Harmonie in den auswärtigen Beziehungen Deutschlands“ und hat zuletzt mehrere Veröffentlichungen zu Europas Verfasstheit angesichts der Finanzkrise beigesteuert.

**Holger Steltzner**

geb. 1962, ist seit 2002 einer der Herausgeber der F.A.Z. Nach einer Banklehre und dem Betriebswirtschafts- und Jurastudium in Frankfurt arbeitete er zunächst als Assistent der Geschäftsleitung in einem mittelständischen Unternehmen und anschließend im Investmentgeschäft einer Schweizer Großbank, wo er praktische und wissenschaftliche Ausbildung anwenden konnte. 1993 wechselte er in die Finanzredaktion der F.A.Z.; sechs Jahre später wurde er verantwortlicher Redakteur des Finanzmarkt-Teils.

# Heiliger Draghi

## „Tendenzwende“-Konferenz der F.A.Z. auf europäischer Spurensuche

Klaus-Dieter Frankenberger

48

Untersuchte man die Gemütsverfassung der Leute in den Ländern der Europäischen Union, man stellte vielerorts Verunsicherung und Verdruss, Zorn und Angst fest. Für viele war und ist die Krisenerfahrung dramatisch – sie ist nicht weniger existentiell als die Krise von Eurozone und EU selbst. Die Eurozone ist zwar nicht mehr akut bedroht, aber vielen steckt die Sache noch in den Knochen. Eine Folge der Finanzkrise, die nach dem Zusammenbruch der Bank Lehman Brothers in den Vereinigten Staaten als Staatsschuldenkrise nach Europa schwappte, ist der Populismus, der sich in vielen EU-Ländern bemerkbar macht und dessen Exponenten etablierte Parteien in Schrecken versetzen. Für die Europawahl im kommenden Jahr rechnen Fachleute mit großem Zuspruch besonders für rechtspopulistische Parteien.

Eine zweite, damit zusammenhängende Folge bezieht sich auf die EU, genauer: darauf, wie sie heute gesehen wird. Viele Leute, das hat kürzlich der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, gesagt, hätten den Eindruck, dass „Europa“ sie schwächer mache anstatt, wie ihnen es die Gründer versprochen hätten, stärker; dass es diktiere und bestrafe; dass die europäische Einigung der eigenen Wirtschaft schade. In Lissabon und Athen ist die sogenannte Troika Symbol dieser als Einmischung wahrgenommenen Politik geworden; die Troika wird als Besatzungsmacht empfunden, die Veränderungen erzwingt, selbst wenn sie doch nur dabei mithelfen soll zu reparieren, was schlechtes Regieren in diesen Ländern angerichtet hat.

Die Teilnehmer der „Tendenzwende“-Konferenz, zu der die Frankfurter Allgemeine Zeitung zum fünften Mal nach Berlin eingeladen hatte, hatten also einiges zu besprechen. Der Veranstalter hatte mit der Frage, ob es einen Wertewandel in Europa gebe und ob das europäische Einigungsprojekt nach links drifte, das thematische Dach gespannt. Darunter wurden etwa die europäische Politik der Krisenbewältigung,

das Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortung und Solidarität sowie das Unbehagen an der europäischen Demokratie genauer unter die Lupe genommen.

Was dabei herauskam, war zunächst ein Urteil, das in seiner Eindeutigkeit nicht unwidersprochen blieb. Dass die Euro-Krise entschärft worden ist, schreiben die in London arbeitenden und lehrenden Ökonomen Holger Schmieding und Albrecht Ritschl einzig und allein dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank Mario Draghi und dessen Versprechen vom Juli des vergangenen Jahres zu, dass die EZB alles tun werde, um den Euro zu vereidigen: „whatever it takes“. Damals waren die Zinsen auf Staatsanleihen in den südlichen Euroländern, vor allem in Italien, in die Höhe geschnellt. Draghis Ankündigung, notfalls Staatsanleihen unter strengen Auflagen zu kaufen und so die Zinsen faktisch „zu deckeln“, sei die Wende in der Krise gewesen. Sie habe den Euro und damit auch die deutsche Konjunktur gerettet, sagte Schmieding. Sowohl er als auch Ritschl wiesen den Vorwurf zurück, sie sprächen einen Draghi heilig, der Marktpreise außer Kraft gesetzt habe, der die EZB faktisch zum Staatsfinanzierer mache und sie somit ihr Mandat überschreiten lasse. Draghi habe nur die Irrationalität aus dem Markt genommen.

In einer Systemkrise sei zudem die Unterscheidung zwischen Fiskal- und Geldpolitik künstlich. Da könne deren Aufrechterhaltung verheerend wirken, sagte Ritschl. Schmieding redete einem Pragmatismus das Wort. Ein Ordnungsrahmen sei wichtig; wenn aber, bildlich gesprochen, ein Herzinfarktpatient zu versorgen sei, müsse pragmatisch reagiert werden. Überdies erfülle das OMT-Ankaufprogramm (OMT steht für Outright Monetary Transactions) einen geldpolitischen Zweck: „Durch dieses Programm hat die EZB ihrer Geldpolitik, so wie das ihrem Auftrag entspricht, für den gesamten Euroraum Schlagkraft verliehen.“ Dem Einwand, die Krisenländer müssten sich deshalb nicht genügend anstrengen, hielt Schmieding Daten der OECD entgegen: Danach halten sich die Krisenländer ziemlich genau an die – politischen – Auflagen der Strukturreform und

der Haushaltskonsolidierung. Sie wandelten sich von Krisen- zu Reformländern. Überdies helle sich seit der „Draghi-Wende“ das Wirtschaftsklima in der Eurozone auf.

Dennoch blieben Zweifel und ein Unwohlsein, das sich in der Frage äußerte, ob man Vertragsverletzungen wie die praktische Aufgabe des Haftungsausschlusses dauerhaft hinnehmen müsse. Immerhin gestand Ritschl zu, es sei ein Problem, wenn die EZB als supranationaler Schattenstaat gesehen werde – und wenn in den Geberländern die Euroskepsis wachse.

Die Zweifel trug F.A.Z.-Herausgeber Holger Steltzner vor. Er warnte vor der Schaffung einer Transferunion, weil sie falsche Anreize setze: „Nur der Druck der Finanzmärkte erzwingt Strukturreformen.“ Überhaupt sah er in der bisherigen „Rettungspolitik“ einen Spiegel der Illusionen der Einigungspolitik. So sei es eine Illusion gewesen zu glauben, die Defizit- und Schuldengrenzen des Maastrichter Vertrags würden zu einem Mentalitätswandel bei einigen Euroländern führen. Der Euro habe zu gravierenden Spannungen geführt und alte Ressentiments neu befeuert. Steltzner warnte davor, aus der Währungsunion eine Schuldenunion zu machen, denn das würde Protest provozieren. Sein Ausblick fiel düster aus: Es werde auch künftig nicht zu einer wirtschaftlichen Konvergenz der Euroländer kommen: „Der Süden wird nicht aufholen, und Europa als Ganzes wird aus der ersten Liga der Weltwirtschaft absteigen.“ Wünschenswert sei ein geordneter Ausstieg aus der Währungsunion, der sei aber nicht wahrscheinlich, weil politisch nicht gewollt.

Der politische Sprengstoff, der darin liegt, dass „Europa“ Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen kontrolliert – nicht wenige würden sagen: Deutschland erzwingt das –, hat der Forderung nach einer postnationalen oder transnationalen Demokratie Auftrieb gegeben. Auch auf der „Tendenzwende“-Konferenz wurde sie von Ulrike Guérot (Open Society Initiative for Europe) vorgetragen – ihre Vehemenz erntete vehementen Widerspruch. Im Zeitalter der Globalisierung mag der Nationalstaat zwar an Grenzen stoßen oder gar nicht mehr die entscheidende Größe sein. Doch die EU besteht aus funktionierenden demokratischen

Verfassungsstaaten, woran der Frankfurter Historiker Werner Plumpe erinnerte. Und wer sollte diese postnationale Demokratie, vielleicht als „Eurozonenrepublik“, auf den Weg bringen? Die Völker scheiden aus, denn die wollten das nicht. Blieben die Eliten, und obschon vielleicht nicht gewollt, würde so die in der Europapolitik ohnehin große Kluft zwischen der politischen Klasse und der Bevölkerung noch größer. Eine Art „Wohlfahrtsausschuss“, der mit revolutionärem Furor die Leute zu ihrem europäischen Glück zwänge, verträgt sich mit der Idee von Europa als einem Raum der Freiheit nun wirklich nicht.

Zweifellos könnten sich die Völker zu einem europäischen Volk zusammenschließen. Es war der ehemalige Verfassungsrichter Udo Di Fabio, der nüchtern feststellte, dass die Völker das aber nicht wollten: „Sie sind zum europäischen Rüttelschwur nicht bereit.“ Zumal die für föderale Gebilde notwendigen Homogenitätsbedingungen nicht gegeben seien. Für eine europäische Staatsgründung fände man keine Mehrheiten. Der Praktiker Alexander Graf Lambsdorff, Mitglied des Europäischen Parlaments, schloss sich dieser Sicht an: Es sei klar, dass es für einen Bundesstaat keine Mehrheiten gebe. Auf absehbare Zeit werde es bei einer Union der Staaten und der Völker bleiben. Sein Realismus war wohlthuend angesichts all jener, denen auch in dieser Krise als Konsequenz nur „mehr Europa“ einfällt. Die Leute sehnten sich zurück zum Nationalstaat, für viele bleibe er der Bezugsrahmen. Was freilich nicht bedeute, dass in Europa schon alles gut laufe.

Auf Dauer, sagte Di Fabio, könne man Marktrationalität nicht durch politischen Gestaltungswillen ersetzen. Das gilt allerdings auch umgekehrt. Fünf Jahre nach dem „Fall“ von Lehman Brothers ist Europa weiterhin sehr verunsichert. Die gute Nachricht ist: Europa muss konsolidieren, und Europa wird konsolidiert.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung vom Montag,  
dem 18. November 2013, Politik, Seite 10*

© Alle Rechte vorbehalten.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.*

## Impressum

Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH  
Kommunikation  
Hellerhofstraße 2-4  
60327 Frankfurt am Main

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, 2014

Layout: F.A.Z. Creative Solutions

Druck: [www.diedruckerei.de](http://www.diedruckerei.de)



