

Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum

Henrik Enderlein

Die Schuldenkrise im Euroraum hat die Steuerungsstrukturen und institutionellen Rahmenbedingungen europäischer Wirtschaftspolitik nachhaltig verändert. Was im Frühjahr 2010 noch als regional begrenzte „Griechenlandkrise“ begonnen hatte, war ein Jahr später bereits eine der tiefsten Krisen in der Geschichte der europäischen Integration und führte zu einer breiten Debatte über die Überlebensfähigkeit der gemeinsamen Währung. Dabei stand die bereits seit den frühen 1990er Jahren gestellte Frage im Vordergrund, ob eine Vielzahl nationaler Finanzpolitiken mit einer einzigen Geldpolitik in Einklang gebracht werden können. Der Maastricht-Vertrag hatte diese Frage noch mit der weithin bekannten Kombination aus Defizitregeln, Schuldentragfähigkeitsanalyse, Sanktionsmechanismen und der „No-Bailout-Klausel“ (keine Rettung überschuldeter Staaten) beantwortet. Doch in der Krise wurde deutlich, dass ein Land, das sich nicht an die Defizit- oder Schuldenregeln gehalten hatte, keine harten Sanktionen fürchten musste und auch die No-Bailout-Klausel keine direkte Anwendung finden würde.¹ Die Entscheidung für bilaterale Kredite an Griechenland vom 2. Mai 2010 sowie die Einrichtung des europäischen Stabilisierungsmechanismus („Euro-Rettungsschirm“) vom 9. Mai 2010 sind eindeutige Landmarken auf dem Weg zu einer neuen institutionellen Ausgestaltung des gemeinsamen Währungsraums.

Die Frage nach Form und Typus dieses neuen institutionellen Rahmens bleibt gleichwohl bis dato unbeantwortet. Nur einen Namen gibt es bereits: Der Anglizismus „Economic Governance“ ist mittlerweile auch im Deutschen weit verbreitet als Stellvertreterkonzept für ein noch nicht ausgearbeitetes Regelwerk, das weder eine Wirtschaftsregierung im Sinne klassischer nationaler Wirtschaftspolitik beschreibt, noch an der reinen Regel- und Sanktionslogik des Maastricht-Vertrags festhält. Bundesfinanzminister Schäuble verwendet den Begriff im Deutschen explizit.² In der europapolitischen Debatte wurde er spätestens durch die Benennung einer Arbeitsgruppe bekannt, die im März 2010 von den Staats- und Regierungschefs eingesetzt wurde und ab Mai unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rats, Herman van Rompuy, ihre Arbeit aufnahm: die so genannte „Task Force on Economic Governance“ (in der offiziellen Übersetzung ins Deutsche bezeichnet als „Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitische Steuerung“).

In einer gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 25. März 2010 ist das erste Mandat der Arbeitsgruppe wie folgt beschrieben: „Künftig müssen die Überwachung von wirtschaftlichen Risiken und Haushaltsrisiken und die Instrumente zu deren Prävention, darunter das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, verstärkt werden.“

1 Auf die juristische Frage, inwieweit der EU-Rettungsschirm den Art. 125 Abs. 1 AEUV tatsächlich verletzt, wird hier nicht eingegangen.

2 Vgl. Spiegel, 33/2011, S. 28.

Darüber hinaus benötigen wir einen soliden Rahmen zur Krisenbewältigung, der dem Grundsatz der eigenen Haushaltszuständigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Wir ersuchen den Präsidenten des Europäischen Rates, in Zusammenarbeit mit der Kommission eine aus Vertretern der Mitgliedstaaten, dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz und der EZB bestehende Task Force einzusetzen, die dem Rat vor Ende dieses Jahres die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Maßnahmen unterbreitet und dabei alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert.“³

Der Europäische Rat billigte die Ergebnisse der Arbeitsgruppe am 29. Oktober 2010: „Durch die Umsetzung dieses Berichts wird es uns möglich sein, die Finanzdisziplin zu stärken, die Überwachung der Wirtschaftspolitik auszuweiten, die Koordinierung zu vertiefen und einen soliden Rahmen für das Krisenmanagement sowie stärkere Institutionen zu schaffen.“⁴ Angesichts dieses eindeutigen Optimismus müssen drei Fragen gestellt werden: (1) Was enthalten die Vorschläge der „Van-Rompuy-Taskforce“? (2) Welche anderen Maßnahmen begleiten diese Vorschläge? (3) Sind die Maßnahmen allgemein geeignet, um eine stabile Währungsunion zu garantieren?

Ergebnisse der Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitische Steuerung

Die „Van-Rompuy-Taskforce“, der neben dem Vorsitzenden alle 27 EU Finanzminister sowie Vertreter der EU-Kommission (Olli Rehn), der Eurogruppe (Jean-Claude Juncker) und der EZB (Jean-Claude Trichet) angehörten, legte am 21. Oktober 2011 ihren Abschlussbericht vor. Darin wird ein schwieriger Balanceakt versucht. Einerseits suggeriert der Bericht, dass die ursprüngliche Maastricht-Konstruktion der Währungsunion weiterhin bestünde und der dort angelegte Regelrahmen nur verstärkt werden müsse – insbesondere sei eine Änderung der Verträge nicht notwendig. Andererseits konstatiert der Bericht, dass „grundlegende Veränderungen“ notwendig seien, „die dem Grad an wirtschaftlicher und finanzieller Integration, der durch die Währungsunion und den Binnenmarkt bereits erreicht wurde, angemessen sein müssen.“⁵ Dass in dem Dokument eine grundlegende Veränderung ohne eine Änderung der Verträge gefordert wird, mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, erschließt sich aber aus dem politischen Kontext: Vertragsänderungen waren von vornherein als Instrument ausgeschlossen, weil die Staats- und Regierungschefs mitten in der Krise keine langwierige Debatte über Vertragsänderungen für möglich hielten, ganz zu schweigen von den nationalen Ratifikationsprozessen. Deshalb musste sich die Taskforce auf Vorschläge beschränken, die über sekundäre Rechtsvorschriften umgesetzt werden konnten.

Weil die existierende Vertragsgrundlage im Vordergrund stand, orientieren sich die Vorschläge der Taskforce unmittelbar an den auch vor der Krise bestehenden Instrumenten.

- *Präventiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts*: Hier wird nur eine marginale Veränderung vorgeschlagen. Nach der Frühwarnung der Kommission muss der Rat innerhalb von einem Monat Stellung nehmen. Ansonsten soll das Verfahren unverän-

3 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf.

4 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117499.pdf.

5 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st15/st15302.de10.pdf>.

- dert bleiben. Im Falle einer Warnung wird eine verzinsliche Einlage angeregt, wenn innerhalb von fünf Monaten keine Kurskorrektur von Seiten des Defizitlands erfolgt.
- *Korrektiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts:* Hier werden schnellere und auch härtere Sanktionen vorgeschlagen (unverzinsliche Einlagen, Geldbußen). Zentral ist jedoch der Vorschlag der Taskforce, Entscheidungen im Rat nach einer Empfehlung der Kommission mit der so genannten „umgekehrten qualifizierten Mehrheit“ zu treffen, d.h. eine Entscheidung gilt als getroffen, wenn sie nicht von einer qualifizierten Mehrheit abgelehnt wird.
 - *Makroökonomische Überwachung:* In diesem Bereich des Berichts sind die wichtigsten Neuerungen enthalten. Die Arbeitsgruppe erkennt an, dass der alte Warnmechanismus mit seiner Fokussierung auf Defizite und Schulden nicht weit genug reichte, weil er viele Bereiche der realwirtschaftlichen Divergenz im Euroraum nicht erkennen konnte. Die Bewertung soll nun anhand einer Reihe makroökonomischer Indikatoren erfolgen („Scorecard“), die Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums früher anzeigen können. Falls ein Land keine ausreichenden Maßnahmen ergreift, um die jeweiligen Fehlentwicklungen zu korrigieren, regt die Arbeitsgruppe Sanktionen an.

Nach langen Verhandlungen stimmten sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat im September und Oktober 2011 einem Gesetzespaket zu, das die Vorschläge der Taskforce umsetzt. Das Paket aus sechs Elementen, das oft als „Six-Pack“ bezeichnet wird, enthält die sekundären Rechtsvorschriften, die von Rat und teilweise vom Parlament verabschiedet werden mussten (vier Elemente im Mitentscheidungsverfahren). Die drei genannten Teilbereiche werden also spätestens im Frühjahr 2012 umgesetzt sein.

Weitere Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum

Die Arbeit der Taskforce war eng auf die drei beschriebenen Bereiche fokussiert. Da sich die Krise im Euroraum auch nach der Verabschiedung des Van-Rompuy-Berichts fortsetzte und der Ruf nach wirtschaftspolitischer Steuerung im Euroraum immer lauter wurde, veröffentlichte die EU-Kommission im Frühjahr 2011 ein Memorandum, das viele der zuvor diskutierten Elemente zu einer Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung zusammenfasste und etwas gewagt mit dem Titel „EU-Wirtschaftsregierung“ überschrieben war.⁶ Die Zusammenfassung des Dokuments ist eindeutig: „Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben eine Reihe wichtiger Beschlüsse gefasst, die die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung für die EU insgesamt und insbesondere für den Euroraum verstärken werden. Das bisherige Ungleichgewicht zwischen den beiden Bestandteilen der EU-Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wird damit korrigiert. Die Beschlüsse werden dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik besser miteinander abstimmen – was sich in der Krise als unabdingbar erwiesen hat. Infolgedessen werden die voneinander abhängigen Volkswirtschaften der EU künftig besser in der Lage sein, einen Wachstums- und Beschäftigungskurs einzuschlagen. Dies ist ein wichtiger Schritt nach vorne.“

Bemerkenswert am Schritt der EU-Kommission, viele Maßnahmen unter dem Oberbegriff „Wirtschaftsregierung“ zu bündeln, ist die Tatsache, dass in dieser Liste sowohl

6 EU-Wirtschaftsregierung: ein großer Schritt in die richtige Richtung. MEMO/11/364. 31. Mai 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/364&format=HTML&aged=0&language=de>.

langfristige strukturpolitische Maßnahmen auftauchen, als auch die kurzfristigen Elemente der Krisenpolitik (Euro-Rettungsschirm, der geplante europäische Stabilitätsmechanismus ESM). Das Papier der EU-Kommission ist ein Sammelsurium völlig unterschiedlicher Ansätze und Vorgehensweisen. Der Oberbegriff ist also stark irreführend: Eine echte inhaltliche Diskussion über die Komponenten einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ hat es bislang nicht gegeben.

Neben den im Six-Pack umgesetzten Maßnahmen enthält das Paket „Wirtschaftsregierung“ der EU-Kommission folgende Zusatzelemente.

- Strategie Europa 2020: In einer Mitteilung der EU-Kommission vom März 2010 wurde dieser schon lange vor der EU-Schuldenkrise geplante grundsätzliche Zielekatalog als „Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ vorgelegt. Er bezieht sich auf viele Teilbereiche der Wirtschaftspolitik, insbesondere Forschung und Entwicklung, Klimaschutz und Energie, Bildung sowie Armut und Arbeitsmarktpolitik. Es ist nicht erkennbar, warum dieser Plan Teil einer Wirtschaftsregierung für den Euro-Raum sein soll.
- Euro Plus Pakt: Weil die Strategie Europa 2020 vor dem Hintergrund der Krise im Euroraum als Grundlage einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik im Euroraum nicht ausreichend sein konnte, haben die Euro-Länder plus sechs weitere Länder (Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien) sich auf zusätzliche Reformen geeinigt, die vor allem auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, öffentliche Haushalte und Stabilität des Finanzsektors ausgerichtet sind.⁷ Einen Großteil der Maßnahmen hatte Deutschland im Vorfeld der Einigung auf den Euro Plus Pakt unter dem Titel „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ verbreitet. Die in diesem Paket angeregten Maßnahmen passen insgesamt besser unter den Titel „Wirtschaftsregierung“. Allerdings ist hervorzuheben, dass alle Maßnahmen nur Empfehlungscharakter haben und damit keinerlei Verpflichtung für die Unterzeichner besteht, diese Maßnahmen auch umzusetzen. Es kann also keine Rede von der Komponente einer tatsächlichen Europäischen Wirtschaftsregierung sein.
- Europäisches Semester: Schon in der Frühphase der EU-Schuldenkrise schlug die EU-Kommission im Frühjahr 2010 vor, die Finanz- und Wirtschaftspolitiken des jeweils kommenden Haushaltsjahres bereits im Frühjahr abzustimmen. Aus Sicht der EU-Kommission sollte das europäische Semester sowohl eine besser Einhaltung der Stabilitäts- und Wachstumspakts ermöglichen als auch eine direktere Diskussion über die Ziele von Europa 2020. Die Theorie dieses Ansatzes könnte überzeugen, werden doch die beiden Dimensionen der Wirtschaftspolitik (Finanz- und Strukturpolitik) im europäischen Semester zusammengefasst auf EU-Ebene debattiert. Dass dies auch in der Praxis gelingt, ist zu bezweifeln. Eine erste Studie zur Umsetzung im Frühjahr 2011 kommt zu skeptischen Ergebnissen.⁸

7 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

8 Mark Hallerberg, Benedicta Marzinotto und Guntram Wolff: „How effective and legitimate is the European Semester?“, Bruegel, September 2011, <http://www.bruegel.org/download/parent/599-how-effective-and-legitimate-is-the-european-semester-increasing-the-role-of-the-european-parliament/file/1458-how-effective-and-legitimate-is-the-european-semester-increasing-the-role-of-the-european-parliament/>.

- Sicherung der Stabilität des Euroraums: Seit der Entscheidung über die Griechenlandhilfen wurden mehrere weitere Maßnahmen getroffen, die die EU-Kommission auflistet und den gesamten Euro-Rettungsschirm abdecken. Da es sich hier primär um kurzfristige Krisenlösungsinstrumente handelt, ist nicht klar zu sehen, wie sich diese Elemente in die Anreizstrukturen einer langfristig stabilen Economic Governance integrieren. Vor allem die Details zum langfristigen Stabilitätsmechanismus ESM waren im Herbst 2011 immer noch offen. Der EU-Gipfel vom 26. Oktober 2011 führte noch einmal weitreichende Veränderungen in die dann existierende Struktur der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF ein, die erst frühestens zum Jahresende 2011 zur Umsetzung vorliegen können und deren Überführung in den späteren ESM unklar sind.
- Finanzsektor: Da im Zuge der Krise auch die Finanzmarktstabilität des Euroraums immer wieder in den Vordergrund rückte (vor allem durch Schwierigkeiten im Bankensektor), listet die EU-Kommission auch die Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung, der europäisch koordinierten Finanzaufsicht, zu Eigenkapitalvorschriften, sowie Stress-test für Banken auf. Auch hier handelt es sich nicht um geplante Elemente einer europäischen Wirtschaftsregierung, sondern um Reaktionen auf die Finanzmarkt- und Schuldenkrise, die teilweise auch aus dem G20-Prozess hervorgehen.

Insgesamt ist aus der Betrachtung der Maßnahmen, die neben den Vorschlägen zu Economic Governance der Van-Rompuy-Taskforce entstanden sind, die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es kein in sich schlüssiges Konzept zu einer „Wirtschaftsregierung“ für den Euroraum gibt, das nicht einmal ein klares Konzept für „Economic Governance“ vorliegt. Viele der Ad-Hoc Maßnahmen, die im Zuge der Krise oft unter hohem Zeitdruck ausgearbeitet und verabschiedet wurden, sind im Nachhinein als Elemente einer „Wirtschaftsregierung“ deklariert worden.

Welche Economic Governance für Europa?

Die Krise des Frühjahrs 2010 hat schonungslos offengelegt, welche Konstruktionsfehler die Währungsunion in ihrer bisherigen Form aufweist. Der Wunsch vieler EU-Mitgliedsländer, eine gemeinsame Währung zu teilen, ohne gleichzeitig interne Stabilisierungsmechanismen oder eine weitreichende Koordinierung auch der Finanzpolitiken akzeptieren zu müssen, hat sich als kaum realisierbar erwiesen. Der Grund dafür ist nicht primär in den verfehlten Politiken einzelner Mitgliedstaaten zu suchen, sondern in der bisherigen Architektur des Währungsraums. Zwar haben sich einzelne Länder nicht an die gemeinsamen Stabilitätsregeln gehalten, aber es sind ja gerade nicht nur diese Länder, die inzwischen als Schwachpunkte im Euroraum gelten: Spanien und Irland haben die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts vor der Krise respektiert. Nun stehen sie plötzlich als Defizitländer im Fokus. Länder wie Deutschland, Österreich, Frankreich und die Niederlande haben das Regelwerk in der Vergangenheit nicht respektiert, gehören heute aber zu den Stabilitätsländern im Euroraum.

Es ist also nicht der gerade aus deutscher Perspektive oft kritisierte Mangel an „Stabilitätskultur“, der als einzige Erklärung für die Krise herangezogen werden sollte. Dementsprechend dürfte eine Verschärfung von Stabilitätsregeln, wie sie in der Debatte um Economic Governance im Vordergrund stand, nicht ausreichen, um in der Zukunft ähnliche Krisen zu verhindern.

Die Auslöser dieser Krise liegen nur oberflächlich in den wirtschaftspolitischen Verfehlungen einzelner Mitgliedstaaten. Der eigentliche Grund dafür, dass die Krise im Euroraum in dieser Form stattfinden konnte, ist die Architektur des Euroraums selbst. Was ist in den ersten zehn Jahren der Währungsunion geschehen? Die wohl wichtigste Beobachtung betrifft die starke Divergenz von Wachstums- und Inflationsentwicklungen. Die Europäische Zentralbank (EZB) setzt einen Zinssatz für den Durchschnitt der Eurozone fest. Die Geldpolitik ist damit für alle Mitgliedsländer, deren zyklische Position vom Durchschnitt des Euroraums abweicht, nicht angemessen. In den ersten zehn Jahren haben sich so zwei Blöcke herausgebildet. Ein Niedriginflationblock mit hohen Realzinsen, eher niedrigen Wachstumsraten und geringer Beschäftigung – vor allem Deutschland. Und ein anderer Block mit hoher Inflationsentwicklung, sehr niedrigen oder negativen Realzinsen, hohen Wachstumsraten und fast Vollbeschäftigung – Spanien, Irland und Portugal, teilweise auch Griechenland. Die Geldpolitik kann offensichtlich nichts dafür tun, diese beiden Blöcke zusammenzuführen. Die EZB macht die richtige Politik für ein Land, das nicht existiert.

Die Konsequenzen aus der Beschreibung zyklischer Divergenzen im Euroraum leiten direkt über zur Beschreibung der Krise selbst. Als sich in den Hochwachstumsländern die konjunkturelle Boomphase recht plötzlich und massiv in eine Rezession umkehrte, sahen sich die betroffenen Staaten mit einer Refinanzierungsherausforderung konfrontiert, die kaum noch zu bewältigen war. Beispiel Spanien und Irland: Obwohl die Schuldenquoten als Anteil des Bruttoinlandsprodukts in beiden Ländern vor dem Ausbruch der Krise deutlich unter dem Maximalwert des EU-Regelrahmens lagen, waren diese Länder wegen der stark sinkenden Wachstumsquoten kaum noch in der Lage, die eigene Schuldenlast zu tragen (in beiden Ländern vor allem wegen des Bankensystems). An den Finanzmärkten wurde diese Schwierigkeit direkt durch noch höhere Zinsen beantwortet, die wiederum eine gefährliche Zins-Defizitspirale in Gang setzten. Ein ähnliches Szenario trifft auf Italien und Portugal zu, auch wenn beide Länder bereits im Vorfeld der Krise mit der Haushaltskonsolidierung zu kämpfen hatten und gegen beide Länder einige Jahre vor der Krise bereits Defizitverfahren von der EU-Kommission ausgelöst worden waren.

Griechenland nimmt in diesem Kontext eine Sonderposition ein. Der Schuldenstand der hellenischen Republik hatte schon vor der eigentlichen Staatsschuldenkrise einen Rekordwert in Europa erreicht. Die nicht korrekt kommunizierte Position der Haushaltspolitik trug zur Skepsis gegenüber der griechischen Wirtschaftspolitik bei. Deshalb war es nachvollziehbar, dass griechische Staatsanleihen seit der Jahreswende 2009/2010 stetig an Wert verloren und die Zinslast im Frühjahr 2010 innerhalb kürzester Zeit rasant anwuchs. Es wäre aufgrund dieser Sonderposition Griechenlands durchaus zu vertreten gewesen, das Land noch vor dem Ausbruch der eigentlichen Krise gesondert zu behandeln. Auch wenn Spekulationen müßig erscheinen müssen: Eine sehr frühe und schnelle Restrukturierung griechischer Staatsschulden noch im Februar oder März 2010 hätte wahrscheinlich sogar zur Stabilisierung des Euroraums beigetragen. Als Ende März dann aber der Druck auf den Euro deutlich zugenommen hatte und sich das griechische Staatsschuldenproblem in einen europäischen Flächenbrand auszuweiten drohte, war die Rettung des Landes unvermeidbar. Weil aber auch diese Rettung nur zögerlich verkündet und umgesetzt wurde, setzte eine Spekulationswelle auch gegen andere ehemalige Hochwachstumsländer ein.

Der Euroraum stand zu diesem Zeitpunkt vor der Wahl, das Risiko von Staatsbankrotten nicht nur in Griechenland, sondern eben auch in Spanien, Portugal und Irland, unter Umständen sogar in Italien in Kauf zu nehmen und damit die Überlebensfähigkeit des Euro direkt aufs Spiel zu setzen, oder eine zentrale Regel des Maastrichter-Vertrags weitgehend zu lockern: die so genannte No-Bailout-Klausel, also das Verbot, dass die Gemeinschaft oder einzelne Staaten für Staatsschulden anderer Staaten haften. Im Mai 2010 fiel dann die Entscheidung für den großen EU-Rettungsschirm. Aus ökonomischer Sicht war der EU-Rettungsschirm das richtige Signal zum richtigen Zeitpunkt. Die Kombination aus einer selbst für Kapitalmarktteilnehmer unvorstellbar hohen Summe von insgesamt 750 Milliarden Euro und einer offen angekündigten, aber in der Umsetzung versteckten Marktstabilisierung durch direkte Interventionen der Europäischen Zentralbank erreichte in einem ersten Schritt den gewünschten Effekt.

Das Problem der aktuellen Krise in Europa ist aber, dass es unterlassen wurde, die mittel- bis langfristigen Projekte in Angriff zu nehmen, als noch Zeit dafür war. Stattdessen handelt es sich nun von kurzfristiger Antwort zu kurzfristiger Antwort. Die Griechenlandrettung und der EU-Rettungsschirm waren im spezifischen Kontext der Krise im Frühjahr 2010 richtig. Aber inzwischen ist erstens klar, dass die Griechenland-Rettung eine Umschuldung griechischer Staatsschulden nicht verhindern konnte. Es ist zweitens nicht sicher, dass im Fall einer erneut angespannten Finanzmarktsituation die angekündigten Mittel aus dem EU-Rettungsschirm auch immer so fließen würden, wie es jetzt angedacht ist (die Diskussionen um Italien im Herbst 2011 sind hier eindeutig). Und es ist drittens nicht davon auszugehen, dass die weiter oben beschriebene Architektur einer Economic Governance im Euroraum in den kommenden Jahren stabiler sein wird als im zurückliegenden Jahrzehnt.

Welche Alternative gibt es? Eine Auflösung der Währungsunion oder das Ausscheiden einzelner Länder ist unmöglich. Ein Rückschritt zu nationalen Währungen wäre ökonomisch töricht für alle Länder des Euroraums, weil durch die Wiedereinführung beispielsweise der Drachme die Schuldenlast Griechenlands ja weiter in Euro bestehen würde und noch viel höher ausfallen würde. Allein die konkrete Debatte über das Ausscheiden einzelner Länder würde aber auch zu massiven Problemen auf den europäischen Finanz- und Kapitalmärkten führen, insbesondere in den betroffenen Ländern: Bis zur Umsetzung des Währungswechsels würde der Euro ja im betroffenen Land verfügbar bleiben – und nach der Umsetzung weiterhin gesetzliches Zahlungsmittel im Rest des Euroraums. Die Einwohner eines Landes, das zu einer eigenen Währung zurückkehren wollte, würden ihre Ersparnisse innerhalb kürzester Zeit in Euro bargeld umwandeln. Der resultierende Ansturm auf das nationale Bankensystem würde zwangsläufig zum Zusammenbruch führen („bank run“). Auch aus juristischer Sicht wäre eine solche „Lösung“ wohl nicht möglich: Die Konstruktion der Währungsunion ist ja gezielt darauf ausgerichtet, dass Kapital nicht mehr einem einzelnen Land zugeordnet werden kann. Welche heutigen Euroschulden wären denn in Drachmensschulden umzuwandeln? Welche Aktiva wären Euroaktiva? Eine juristische Antwort auf diese Fragen scheint kaum möglich. Beim Bargeld ist eine Trennung definitiv ausgeschlossen.

Europa bleibt also nur die Flucht nach vorn. Die bisher weit verbreitete Idee, ein gemeinsamer Währungsraum könne ohne eine gemeinsame Wirtschaftspolitik existieren, hat sich als Trugschluss erwiesen. Wenn Europa Krisen wie diejenige des Jahres 2010 in

Zukunft vermeiden will, dann muss die europäische Komponente in der Wirtschaftspolitik maßgeblich gestärkt werden. Dies betrifft vor allem die EU-Kommission.

Die EU-Kommission muss wohl als echte Steuerungsinstanz nationaler Wirtschaftspolitiken gestärkt werden. Anstatt sich fast ausschließlich auf Defizit- und Schuldendaten zu konzentrieren, muss sie die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer aus einer viel breiteren Perspektive bewerten und Variablen wie das Steueraufkommen, die Konsumquote, die Sparquote, den Außenhandel oder den Arbeitsmarkt in die Bewertung mit einbeziehen. Dies kann aber nur gelingen, wenn die Kommission wieder eine unabhängige politische Instanz wird und ihre politischen Aufgaben ernst nimmt. Eine Vertragsänderung wäre für diese Neuausrichtung der Aufgaben der EU-Kommission übrigens nicht notwendig. Artikel 121 des EU-Vertrags sieht schon heute vor, dass die Kommission die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer sehr breit überwacht. Nur hat die Kommission diese Möglichkeiten in der Vergangenheit nicht ausreichend genutzt. Die Anregung von EZB-Präsident Jean-Claude Trichet, einen europäischen Finanzminister zu schaffen, zeigt die notwendige Richtung an.⁹

Eine Randbemerkung: Wer darauf verweist, dass sich in Europa am Ende immer nur die nationalen Interessen durchsetzen und die europäische Ebene keine Rolle spielt, der irrt. Würden nationale Regierungen immer nur das enge nationale Interesse verfolgen, dann hätten wir den europäischen Integrationsprozess nicht erlebt. Europa hat immer wieder Stärke bewiesen und Entwicklungen vorangetrieben, mit denen niemand gerechnet hat. Der Euro war Mitte der Achtziger Jahre noch undenkbar. Es geht auch nicht darum, der EU-Kommission Rechte zuzusprechen, die hierarchisch über den nationalen Parlamenten stehen. Eine solche Struktur würde Europa in eine klassische Föderation verwandeln. Dafür ist es noch zu früh. Die Kommission muss über die Öffentlichkeit politischen Druck ausüben und auf diesem Weg erreichen, dass Europa sich in Richtung eines optimalen Währungsraums entwickelt. Nur dann kann der Weg zu einer stärkeren wirtschaftspolitischen Integration gelingen.

Die Euro-Krise ist eine Krise der Europäischen Union und des europäischen Projekts. Der Euro ist ein zentraler Bestandteil dessen, was in Europa in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaut worden ist. Wenn der Euro scheitert, dann droht auch das europäische Projekt insgesamt zu scheitern. Anstatt die Kehrtwende zu einem Europa der Nationalstaaten und der nationalen Währungen anzutreten, muss eine Economic Governance entstehen, die die gemeinsame Währung funktionsfähig macht. Souveränitätstransfers bei der Währung sind nur der Anfang der Souveränitätsabgabe, die auch in anderen Bereichen vorgenommen werden müssen. Nationale Souveränität endet, wenn nationale Solvenz endet. Damit dieser Schritt gelingen kann, sind Vertragsänderungen mittelfristig wohl unumgänglich. Im Kern geht es aber nicht nur um Vertragsänderungen oder neue Regeln. Viel wichtiger ist eine ausgeprägte europäische Ausrichtung in den Regierungen der Mitgliedsländer. Ohne den gemeinsamen Willen, das europäische Projekt weiter zu treiben, wird es scheitern. Diese Schlussfolgerung ist in der aktuellen Debatte zu Economic Governance noch nicht zu erkennen.

9 Jean-Claude Trichet: „Europa voranbringen – Institutionen stärken. Rede zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011“, http://www.karlspreis.de/preistraeger/2011/rede_von_jean_claude_trichet.html.