



2

LETZTE CHANCE FÜR EUROPA

Henrik Enderlein

Die EU am Abgrund. Eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik in Europa ist unabdingbar, meint der Politik- und Wirtschaftswissenschaftler Henrik Enderlein. Doch dazu müssten die Nationalstaaten einen großen Teil ihrer Souveränität in die Union verlagern.

GLOSSAR BOX

INTERNE TBANKE NMARKT

Warum müssen Eurostaaten im Jahr fünf der Krise die Sicherheit »systemischer« Banken garantieren?

Eigentlich sollte jede Bank abgewickelt werden können, ohne dass es zu größeren Problemen kommt. Aber die europäischen Großbanken sind dafür zu groß. Das Bankensystem ist eng vernetzt und hoch sensibel. Bricht eine Bank zusammen, können die Folgen für das ganze System verheerend sein. In Europa kommt noch hinzu, dass Großbanken die wichtigsten Besitzer von Staatsanleihen sind. Und so hat sich ein bemerkenswertes Kreislaufsystem entwickelt, eine Symbiose zwischen Bilanzen wichtiger europäischer Banken und den staatlichen Haushaltsbilanzen.

Staaten als Schuldner wie Italien oder Spanien zahlen Banken als Gläubigern Zinsen, damit diese ihnen wiederum neue Schuldpapiere abkaufen. Im Fall von Griechenland ...

... flossen die höchsten Anteile der Hilfszahlungen nicht in die Staatskasse oder an die Bevölkerung, sondern an die Halter griechischer Anleihen, also an griechische und europäische Banken und an die Europäische Zentralbank. Der Staat unterstützt Banken, damit Banken weiter den Staat unterstützen. Es wäre notwendig, die Bilanzen von Staaten und Banken gemeinsam zu betrachten. Vielerorts in Europa bleibt der Finanzsektor überdimensioniert – nicht nur in Irland.

Wie lässt sich eine dermaßen stark verschränkte Abhängigkeit von Interessen zwischen Finanzindustrie und Politik überhaupt kontrollieren?

Das ist sehr schwierig. Aber dringend notwendig. Wir brauchen auf europäischer Ebene dringend eine starke Finanzmarktaufsicht und **Bankenregulierung** unter direkter parlamentarischer Kontrolle. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die kleineren und in der Regel weniger risikoaffinen Banken – in Deutschland zum Beispiel viele Sparkassen – nicht mit den Investmentbanken in einen Topf geworfen werden. Es ist positiv, dass in Europa an solchen Lösungen gearbeitet wird. Wir merken in der Eurokrise, dass uns die Instrumente fehlen, weil der politische Prozess im nationalen Denken verfangen ist. Kein Land will »seine« Großbank gern frühzeitig zu einer Sanierung oder zur kontrollierten Abwicklung zwingen. Deshalb muss eine supranational agierende Institution befähigt werden, marode Institute in die Insolvenz zu führen.

GLOSSAR BOX

EUROPA DER ZWEI GESCHWIN- DIGKEITEN

Als wichtiges Problem der Eurozone entpuppt sich auch die mangelnde finanzpolitische Abstimmung.

Ja. Im EU-Vertrag steht, dass die Wirtschafts- und Finanzpolitik Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse sind. Leider denken die wenigsten nationalen Politiker so – übrigens auch nicht immer in Deutschland. Wer aber die EU-Ebene aus dem Blickfeld verliert, wird seiner eigenen Wirtschaft schnell schaden. Griechenland ist das Paradebeispiel: In den zehn Jahren vor der Krise war die griechische Lohnentwicklung so schnell in die Höhe geschneit, dass Griechenland extrem an Wettbewerbsfähigkeit verlor. Niemand fühlte sich für die daraus resultierenden Risiken für Gesamteuropa verantwortlich – es handelte sich vordergründig um ein griechisches Problem. Es gibt in Europa keinen Schiedsrichter für übergreifende Wirtschaftsfragen und keine europäische politische Instanz, die einen Diskussions- und Einigungsprozess erzielen könnte, wenn es zu Fehlentwicklungen einzelner Länder im europäischen Wirtschaftsraum kommt. Oft wird gefordert, die **Europäische Kommission** sollte eine solche Funktion einnehmen. Das ist aber nur dann eine gute Idee, wenn die Kommission bei der Kontrolle der nationalen Wirtschaftspolitik viel stärker vom Europäischen Parlament kontrolliert wird. Aber weder die Stärkung der Kommission noch die Stärkung des Parlaments scheinen in den nationalen Machtzentren gewünscht zu sein. Niemand will »Brüssel« mehr Macht übertragen. Wir leben in einem Europa der nationalen Kurzsichtigkeit.

Was könnte auf der europäischen Ebene denn konkret besser laufen?

Die europäische Ebene kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie selbst die richtigen Prioritäten setzt. In den ersten zehn Jahren der Währungsunion haben alle nur auf die Staatsverschuldung geschaut. Die war aber in vielen Ländern nicht das Kernproblem. Irland und Spanien haben die Stabilitätskriterien des **Maastricht-Vertrags** bis zur Krise nie gebrochen. Sie sind keine Schuldensünder, wie in Deutschland oft suggeriert wird. Was Defizit und Schuldenquote betrifft, waren beide Staaten Musterschüler, aber es gab andere Probleme – etwa den enorm schnell und künstlich aufgeblähten Immobiliensektor in Spanien. Warum hat man auf solche Entwicklungen nicht reagiert? Es ging immer nur um Defizite und den Schuldenstand.

Was sicher auch nicht ganz falsch war.

Natürlich: Zu hohe Schulden können eine fatale Wirkung entfalten. Aber vergessen wir nicht, selbst Deutschland hatte einst den **Stabilitäts- und Wachstumspakt** gebrochen und steht heute relativ solide da. Das Problem in Irland zum Beispiel war weder Schuldenstand noch Defizit, sondern das seit Einführung des Euros künstlich aufgeblähte irische Bankensystem. Was wir dringend benötigen, ist eine viel breitere Sicht auf wirtschaftliche Entwicklungen in Europa und eine politische Institution, die überparteiliche und transnationale Positionen innerhalb der EU bindend entwickelt und politisch vermitteln kann. Diese Instanz müsste Vorgaben formulieren, die bindend für alle sind und auf die Mitgliedsstaaten bindend reagieren müssen.

Vor allem: Wir hatten bereits vor Jahrzehnten mit der Einführung des Euros einen entscheidenden Schritt weit über den Nationalstaat hinaus getan und sind dann stehen geblieben. Europäische Krisenpolitik wird hilflos bleiben, wenn man im politischen Alltag vor allem die Interessen der nationalen Staaten thematisiert. Deswegen wird der Euro nicht überleben, wenn die Nationalstaaten nicht schnell Wege finden, gemeinsam Kompetenzen an die EU abzugeben. Hierzu müssten wir in Deutschland – wenn nötig – das Grundgesetz ändern.

Mittlerweile diskutieren die Politiker solche Szenarien.

Das ist gut so. Aber die Debatte wird viel zu zurückhaltend geführt. Es geht um die Schaffung eines neuen politischen Raums, der weniger ist als ein Föderalstaat, aber mehr als ein loser Staatenbund. Oft wird gerade von Eurokritikern gesagt: Der Euro kann nur in einem echten Föderalstaat überleben; für den sind wir nicht reif; deshalb kann der Euro nicht überleben ... Solche pseudo-proeuropäischen Statements, die eigentlich nur das Ziel verfolgen, den Euro wieder abzuschaffen, halte ich für gefährlich. Was wir in Europa brauchen, ist eine neue Form der Regierung auf mehreren Ebenen. Dabei geht der Nationalstaat nicht kaputt. Aber es entsteht dennoch ein Konstrukt, in dem einzelne Aufgaben gemeinschaftlich entschieden werden, vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik – in der Währungspolitik gibt es diese Vergemeinschaftung ja schon. Das ist für mich die »politische Union«, von der so viel gesprochen wird. Ich will nicht den deutschen fiskalischen Föderalismus mit dem **Länderfinanzausgleich** auf der europäischen Ebene reproduzieren. Wir brauchen ein schlankes, aber funktionierendes System der Wirtschaftspolitik in Europa, damit der Euro überleben

kann. Wenn nötig, müsste in Deutschland ein Verfassungskonvent eine Grundgesetzänderung erarbeiten. Leider ist diese eigentlich notwendige Option einer Verfassungsänderung zurzeit eher unrealistisch, vor allem, wenn damit eine Volksabstimmung einhergeht.

Auch weil vielen Politikern die emotionale proeuropäische Grundhaltung früherer politischer Generationen fehlt?

Offiziell sind alle immer Europäer. Wir erleben aber heute eine stark aus nationalem Interesse resultierende euroskeptische Haltung. Angesichts der Folgen der Finanzkrise ist es zu einer Wiedergeburt des Ringens nationalstaatlicher Politik um wirtschaftliche Vorteile gekommen. Schon vor 2007/08 gab es immer ein Land oder den Vertreter eines Landes, der die Hand zum Veto gehoben hatte, wenn man die europäische Wirtschaftsregierung stärken wollte. Das galt auch für deutsche Vertreter. Mittlerweile wird mit noch härteren »nationalen« Bandagen gekämpft. Dass das fatal ist, wissen wir aus Erfahrung.

Die Wirtschaftsbeziehungen sind global, aber auch enorm stark im europäischen Raum verflochten. Und wir haben in Europa eine gemeinsame Währung mit einer gemeinsamen Zentralbank. Gleichzeitig aber bleiben europäische Nationalstaaten und die nationalen Politiker davon überzeugt, dass nur sie die einzig richtigen Entscheidungsinstanzen sind. Aus dieser Schieflage resultiert die heutige strukturelle Unfähigkeit, auf die Krisen angemessen zu reagieren.

Eine Lösung, die diskutiert wird, wäre, das Ganze über die geldpolitische Druckmaschine zu lösen, also die Schulden zu inflationieren.

Was bedeutet: Die **Europäische Zentralbank** kauft Staatsanleihen aus den überschuldeten Staaten auf und kollektiviert Schritt für Schritt diese Schulden im Euroraum. Das ist ein Eurobond durch die Hintertür. So kommt es zu einer Art »Rettung«, die aber nicht parlamentarisch legitimiert oder kontrolliert ist und früher oder später die Legitimationsgrundlage des europäischen Einigungsprozesses gefährden könnte. Wir sehen doch schon heute, dass es in Deutschland vielerorts als zutiefst ungerecht angesehen wird, dass der Präsident der Bundesbank im EZB-Gouverneursrat nur eine von 23 Stimmen hat und problemlos überstimmt werden kann. Die EZB kann nur kurzfristig Abhilfe schaffen. Sie sollte nicht zur dauerhaften Gehhilfe für überschuldete Staaten werden.

Denn langfristig würde die EZB damit auch ihr Mandat gefährden: die Beibehaltung der Preisstabilität im Euroraum.

Dennoch wäre ein Anstieg der Inflation um vier, fünf Prozent »systemisch« verkraftbar.

Es war immer schon eine Versuchung der Politik, auf hohe Schulden mit Inflation zu reagieren. Deshalb gibt es unabhängige Notenbanken. Würde die EZB die Krise im Euroraum tatsächlich über die Inflation lösen, dann entstünde ein ganz anderer Euroraum mit einer völlig veränderten ökonomischen und politischen, aber auch juristischen Architektur. Noch ist die EZB eine unabhängige finanzpolitische Institution. Aber in ihrer aktuellen Rolle als »lender of last resort für Staatsanleihen« ...

... sie kauft Staatspapiere auf, die sonst eigentlich niemand haben möchte ...

... begibt sie sich auf sehr dünnes Eis. Sie wird selbst über kurz oder lang zu einem politischen Akteur, der politische Positionen entwickeln und umsetzen muss wie ein Mitglied der politischen Exekutive. Dazu fehlt ihr die politische Verankerung und die parlamentarische Kontrolle. Die EZB müsste Positionen einnehmen wie: »Wenn die spanische oder italienische Regierung die von uns erwünschten Reformen umsetzt, kaufen wir ihre Anleihen. Wenn ein Land den von uns gesetzten Reformpfad verlässt, bestrafen wir es und stoppen die Ankäufe.« Damit würde die Europäische Zentralbank zu einem genuin politischen Akteur, der eine eigene wirtschafts- und finanzpolitische Politik betreiben müsste. Und das an Parlaments- und Wahlprozessen vorbei.

Normalerweise scheuen Zentralbanker eine Politisierung ihrer Aufgaben.

Und das völlig zu Recht. Die Europäische Zentralbank muss unabhängig bleiben – gerade wenn Politik der Versuchung nicht mehr widersteht, die EZB zur überhaupt noch einzig wirksamen Feuerwehr zu erklären. Wirtschaftspolitische Entscheidungen durch die EZB an demokratischen Prozessen vorbei darf es nicht geben. Oft hört man dieser Tage, die einzigen Institutionen, die in der Krise noch Vertrauen verdienten, seien das Verfassungsgericht und Zentralbanken. In einer solchen Aussage schwingt mit, dass das Vertrauen daher resultiert, weil diese Institutionen keiner direkten politischen Einflussnahme unterlie-



gen. Das ist kein gutes Signal für die Demokratie. Am Ende eines solchen Prozesses landen wir bei technokratischen Regierungen, bei denen die Verbindung zwischen demokratischer Legitimierung und schmerzhaften finanzpolitischen Entscheidungen, die angeblich ohne Alternative zu fällen sind, kaum mehr gegeben ist.

Vor allem Mitgliedsstaaten aus dem Süden sehen eine Vergemeinschaftung der Schulden als die beste Möglichkeit an, ein Auseinanderbrechen der Eurozone zu verhindern.

Dieser Gedanke ist nicht abwegig. Deutschland zahlt so gut wie keine Zinsen für Staatsschulden, dagegen müssen andere Euroländer, mit vergleichbar hohen Schuldenständen wie Deutschland, völlig überzogene Zinsen akzeptieren, die sie direkt in den Staatsbankrott treiben. Da ein solcher Staatsbankrott am Ende uns allen schaden würde, ist eine Teilgarantie von Schulden in Problemländern durch Deutschland und die anderen Niedrigzinsländer eine Option. Doch zurzeit lassen weder das verfassungsrechtliche Umfeld noch die politische Debatte eine solche Lösung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil zum befristeten Rettungsfonds EFSF klargemacht, dass eine solche Vergemeinschaftung von Schulden mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist.

Sie persönlich setzen auf eine Reform der Architektur der EU, um eine stärkere Leistungsfähigkeit der europäischen Institutionen zu erreichen.

Ja! Europäische Politiker wie Helmut Kohl hatten die Einführung des Euros immer als notwendigen Zwischenschritt hin zur politischen Union gesehen. Dafür brauchen wir eine spürbare Souveränitätsverlagerung von den Nationalstaaten hin zur Union inklusive einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlamentes und eine grundlegende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. Es gilt, eine offene Debatte anzustoßen und in ihr die europäische Perspektive mutig zu vertreten.

Aber Sie meinten bereits, Souveränitätstransfers nach Brüssel funktionieren nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur bis zu einem bestimmten Grad.

Gerade wenn es um die Finanzen geht, kann man das nur machen, wenn wir zuvor das deutsche Grundgesetz ändern. Und damit bleibt der Prozess, mehr politische Handlungssouveränität auf europäischer Ebene zu gewinnen, schwierig. Installieren wir diese weitgehende Sou-

veränitäsverlagerung durch eine Vertragsänderung auf europäischer Ebene, würde dies ein Referendum in vielen Mitgliedsländern nach sich ziehen müssen. Wir haben aber schon beim europäischen Verfassungsvertrag gesehen – der ja in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt worden ist –, was dabei entstehen kann. So ein Referendum kann bei einer Ablehnung durch »nur« 300.000 Menschen auf Malta dazu führen, dass das ganze europäische Projekt einmal mehr gestoppt wird und dabei sichtbar an Legitimation verliert. Und es gibt in der Politik diese Angst, sich gegen den Wind aus der eigenen Bevölkerung zu stellen.

Ihr Fazit?

Der Euro muss vollendet werden. Bislang macht in Europa eine Zentralbank Geldpolitik für 17 unterschiedliche Länder. Das funktioniert nicht. Die EZB macht meistens die richtige Geldpolitik – aber für ein Land, das gar nicht existiert. Erst wenn sich die Währungsunion zu einer politischen Union entwickelt hat, wird Europa wirtschaftspolitisch überhaupt handlungsfähig. Nochmals: Es geht nicht darum, das Modell des deutschen Bundesstaats einfach so nach Europa zu transferieren. Das wird nicht gelingen. Wir brauchen so viel zusätzliches Europa wie dringend nötig, aber nicht mehr.

Wie sehen Sie die weltweite Situation? Sie warnten wiederholt vor »Ungleichheiten in der Weltwirtschaft« und deren Folgen. Was ist damit gemeint?

Starke Ungleichheiten in den globalen Geld- und Warenströmen haben die internationalen Finanzkrisen mit ausgelöst. Ein Beispiel: Die Nordamerikaner setzten seit Jahrzehnten sehr stark auf den Binnenkonsum. Dessen Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den USA bleibt – was große Nationen betrifft – der höchste der Welt. Ein Land wie China wiederum hat praktisch keinen Binnenkonsum und lebt fast nur von der Exportindustrie und erzielt dabei eine ungeheure Sparquote. Da prallen Ansätze der Wirtschaftspolitik aufeinander, die kaum noch miteinander vereinbar sind. Trotzdem erhalten sie sich gegenseitig am Leben. Dieses Gebilde, das viele »Chimerica« nennen, diese unglaublich enge Verflechtung und Abhängigkeit hoher Waren- und Geldströme zwischen den USA und China, schafft seit Jahren ein trügerisches Gefühl der Sicherheit für alle Handelspartner ...

GLOSSAR BOX

BRUTTOS OZIALPR ODUKT

BOX ALGORITHMEN

... auch für die Exportnation Deutschland ...

... und für die bevölkerungsreichen asiatischen Staaten, die verstärkt mit China und den USA Handel treiben.

Kann man sagen, China und die USA machen aus deren Sicht kluge Finanzpolitik, auch wenn sie der Stabilität des Gesamtsystems schaden?

Sicher. China hält die eigene Währung unterbewertet, kauft also massiv US-Dollars auf den Märkten an, um die eigene Währung zu verkaufen. Dadurch entstehen Exportvorteile, weil die eigene Währung niedrig gehandelt wird. Gleichzeitig finanziert China durch die Kapitalflüsse günstige Kredite an die USA – das passt alles recht gut zusammen. Die USA wiederum können durch den Dollar-Export nach China günstig Kredite aufnehmen. **Es sind diese »Kreisläufe der Ungleichheiten«, die den künstlichen Konsum- und Immobilienboom und damit die verheerende Finanzkrise, die in den USA ihren Anfang nahm, mit angefeuert und mit verursacht haben.**

Vielleicht werden die aktuellen Krisen ja etwas in unserem Bewusstsein verändern, was trügerische »nationale« Gewissheiten betrifft. Dagegen spricht, dass nationale Wirtschafts- und Finanzstrategien für sich allein für eine gewisse Zeit Sinn machen, sonst würden sie auch nicht betrieben werden. **Was nun global ebenso fehlt wie in Europa, sind politische Instanzen, die solche komplexen wirtschaftlichen Abläufe auf globaler Ebene mit begleiten,** wenn nötig Alarm schlagen und zum Umsteuern aufrufen, wenn sie Gefahren für die Stabilität des Gesamtsystems erkennen. Ich wünsche mir eine internationale Schiedsinstanz für wirtschaftspolitische Streitfälle. Sie müsste mächtige Länder wie die USA oder China abmahnen und Positionen einnehmen können wie: »Aus eurer Einzelperspektive mag es ja sinnvoll sein, was ihr tut, aber für die Weltwirtschaft kann das zum Kollaps führen.«

Einen Teilkollaps des Finanzsystems haben wir bereits erlebt.

Und er war vorhersehbar. Ich erinnere mich an Konferenzen Jahre vor dem Crash, auf denen zahlreiche Ökonomen darüber debattiert haben, dass es nur noch eine Frage der Zeit ist, bis das System zusammenbricht. Nur wenige konnten die genauen Details der Krise, die Verflechtungen zwischen Banken, Finanzmarktprodukten und Immobilienkredi-

ten früh erkennen. Aber dass das Weltwirtschaftssystem heiß gelaufen war, das musste jeder Beobachter der Weltwirtschaft spätestens 2006 erkannt haben. Man hätte diese Dauerkrise also zumindest teilweise verhindern, aber auf jeden Fall abmildern können. Aber auf politischer Ebene gab es keine Instanz, die auf solche Warnungen reagieren kann oder will.

Keine »bedeutende« Nation möchte eine solche Schiedsinstanz über sich erheben.

Auch weil jede wirtschaftspolitische Entscheidung immer etwas mit Umverteilung zu tun hat. Deswegen werden diejenigen, die von einer aktuellen Situation mehr profitieren, immer versuchen, ihre Position zu halten. Und selbst wenn wir in Zukunft so ein Sekretariat für internationale Währungs- und Finanzfragen hinbekämen – mit einem Generalsekretär, der auf globale Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft hinweist –, würde dennoch vielen Akteuren das gemeinsame Verständnis, das Weltgeschehen im Kern als ein eigenständiges wirtschaftspolitisches System zu erkennen, fehlen. Hier gleichen sich die Probleme in Europa und in der Weltwirtschaft.