

Heinrich Schneider

Die Europäische Union 2011: Nach der Krise oder noch mittendrin?

Heinrich Schneider, geb. 1929, war Professor an in- und ausländischen Universitäten, darunter mehrere Jahrzehnte hindurch Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Er ist u. a. Vorstandsmitglied des AIES, Ehrenvorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik (Berlin), Herausgeber der Vierteljahresschrift „Integration“ und Autor von mehr als 590 Publikationen.

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten des
Austria Instituts für
Europa- und Sicherheitspolitik
ist auch in Auszügen nur mit
vorheriger schriftlicher Geneh-
migung gestattet.

© Austria Institut für
Europa und Sicherheitspolitik,
2011

AIES
Austria Institut für
Europa und Sicherheitspolitik

Schlossgasse 6
2344 Maria Enzersdorf
Austria
Telefon +43 (0)2236 411 96
Fax +43 (0)2236 411 96-9
www.aies.at
office@aies.at

Inhalt

1. Das war der Gipfel! Wie geht es weiter? Etwa bergab?	3
2. Strukturreformen – ein altes Projekt	4
3. Die Alternative zum ‚gouvernement économique‘	6
4. Reformpakete: erst fest geschnürt, dann gelockert	8
5. Eine „zweitbeste Lösung“ – wird sie ausreichen?	11

Die Europäische Union 2011: nach der Krise oder noch mittendrin?

1. Das war der Gipfel! Wie geht es weiter? Etwa bergab?

Leser der Überschrift mögen sich aus mehreren Gründen auf den Arm genommen fühlen.

Erstens haben die Staats- und Regierungschefs am 25. März 2011 die Europäer wissen lassen, sie hätten „als Antwort auf die Krise... ein umfassendes Maßnahmenpaket“ verabschiedet.¹ Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel hat dazu allerdings offen einbekannt: „Alles, was wir jetzt tun... ist noch nicht die Umsetzung der Lehren, die wir aus der Krise gezogen haben.“² Die Gipfeltage und die ihnen folgenden waren vom Scheitern der Sanierungspolitik in Portugal (samt dadurch ausgelöster Angst vor Auswirkungen anderorts) überschattet, sowie durch abermalige Senkungen der Kreditbonität von Portugal und Irland – dies gerade als Reaktion auf den Gipfelbeschluss über den neuen Stabilisierungsmechanismus. Glauben die Agenturen und die Märkte nicht an die Reform, oder spekulieren sie womöglich gegen deren Gelingen an?

Zweitens stellt sich die Frage: Leidet die EU nur an einer Krise im Singular? Sie leidet an vielen! Ein Element des Krisenbündels ist die notorische Handlungsschwäche angesichts äußerer Herausforderungen. Sie kam beispielsweise im zumindest zeitweiligen Durcheinander und Gegeneinander der Positionen gegenüber Muammar al-Gaddafi zum Ausdruck. Die Unfähigkeit mit einer Stimme zu sprechen und kohärent zu handeln ist nicht neu. Es genügt, an den bis heute nicht ausgeräumten Dissens über die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo zu erinnern. Ein weiterer Krisenherd ist die längst notorische Vertrauenskrise innerhalb der Union, die sich in einem bis zur massiven Ablehnung gehenden Unbehagen vieler Bürgerinnen und Bürger äußert (wobei Medien unterschiedlichen Formats hierzu systematisch beitragen). Vieles ließe sich hinzufügen.

Beim letzten EU-Gipfel, am 24. und 25. März 2011, stand die Wirtschafts- und Finanzkrise im Zentrum. Was ist von den dort gefassten Beschlüssen zu halten? Wie wird sich die Umsetzung darstellen? Welche Folgen mag sie

¹ *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (24./25. März 2011), Dok. EUCO 10/11. Teil I, 1.*

² *Regierungserklärung am 24. März 2011 (99. Sitzung des 17. Deutschen Bundestages).*

haben? Wird das Beschlossene den Euro retten? Und die EU selbst, deren Schicksal, wie namhafte Staats- und Regierungschefs beiderlei Geschlechts erklärten, mit dem des Euro steht und fällt? Man möchte jenen klugen Diplomaten zitieren, der auf Fragen nach der Zukunft zu antworten pflegte: „Tut mir leid - für Prophet bin ich nicht gut genug bezahlt!“

Aber man kann deutlich machen, wo die Probleme liegen, wie es zu ihnen gekommen ist, und welchen Erfordernissen ihre Lösung gerecht werden müsste. Dazu sollen einige historische und politikwissenschaftliche Hinweise präsentiert werden, Mosaiksteine, mehr nicht, der Umfang dieses Beitrags ist beschränkt. So wird vieles nur in Umrissen, komprimiert, zugespitzt zur Sprache kommen. Manches muss dabei als bekannt vorausgesetzt werden, so zum Beispiel:

- ★ Wie es vor wenigen Jahren zum Ausbruch der Finanzkrise kam, zum einen weltweit (im Zusammenhang des Zusammenbruch von Lehman Brothers im Jahr 2008) und zum anderen in Euro-Ländern, wie Griechenland, Irland und Portugal, mit jeweils unterschiedlichen Ursachen und Erscheinungsformen (übrigens waren bereits vorher einige neue Mitgliedstaaten in eine kritische Lage gekommen, so Ungarn schon im Frühjahr 2008, was dort tiefgreifende Reformen auslöste). In den baltischen Staaten, in Rumänien, Bulgarien und Tschechien, dort war man im Engerschnallen von Gürteln im Zug von Reformen schon geübt, fiel die Bewältigung der Krise leichter.
- ★ Auch an die verschiedenen „Feuerwehraktionen“ kann hier nur erinnert werden: an die Rettungsaktionen für Griechenland (gegen langes deutsches Sträuben), d. h. an das erste erfolglose Rettungspaket vom 11. April 2010 (mit 45 Mrd. Euro) sowie an das zweite vom 2. Mai 2010 (in Höhe von 110 Mrd. Euro).
- ★ Erinnert sei auch an den dramatischen Einbruch der Finanzmärkte am 4. Mai 2010, nachdem Gerüchte über die Gefährdung Spaniens, Portugals und Irlands die Runde gemacht hatten, mit der Folge, dass sich nach einem bestürzenden Auftritt von EZB-Präsident Jean-Claude Trichet der Europäische Rat dazu durchrang, eine Rettungsaktion zu beschließen, was dann zum Finanzministerbeschluss über den „Rettungsschirm“ führte. Nur zur Erinnerung: Die Pleite der Krisenstaaten hätte die ganze Euro-Zone ins Trudeln gebracht. Banken großer EU-Staaten hatten sich mit Hunderten Milliarden in Spanien, Irland, Griechenland und Portugal engagiert. Ein wenig dachten die Gipfelbosse wohl auch an ihre heimischen Banken.

Dabei war (und ist) die rechtliche Zulässigkeit der Rettungsmaßnahmen umstritten.³ Frankreichs Superministerin für Wirtschaft und Finanzen, Christine Lagarde, gab offen zu, dass die Maßnahmen gegen das Unionsrecht verstießen.⁴ In Deutschland ist noch immer ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Schwebe, ob die deutsche Beteiligung grundgesetzwidrig war. Angela Merkel erklärte zur Rechtfertigung, der Entschluss sei „alternativlos“ – sie prägte damit das deutsche „Unwort des Jahres“. Man diskutiert, ob die Staats- und Regierungschefs etwa einen „Notstand“ als gegeben betrachteten, der die Durchbrechung aller Rechtsvorschriften erlaube.⁵ Eines war den Sachkennern dabei klar, wurde indessen nicht immer offen gesagt: Mit den „Feuerwehraktionen“ kaufte sich die EU im Grund nur Zeit. Sie selbst waren ungeeignet, die zugrunde liegenden Probleme zu lösen; sie sollten der Union und ihren Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit geben, Strukturreformen durchzuführen, die eine Wiederkehr solcher Krisen, wie der eben erlebten, ausschließen würden.

2. Strukturreformen – ein altes Projekt

Strukturreformen waren also die Kernaufgabe, wichtiger als die momentan aktuelle Überbrückung von Zahlungsschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten. Aber worin bestehen sie? Manchmal denkt man bei dem Stichwort an die rigorosen Sparmaßnahmen, die den Regierungen, aber auch den Bürgerinnen und Bürgern der konkursnahen Länder auferlegt werden. (Selten wird bedacht, was es heißt, dass diese sich, so lang es irgend geht, dagegen sträuben, unter den Rettungsschirm gezerrt zu werden, sie werden ja dann, wie Journalisten das nennen, unter „Zwangsverwaltung“⁶ gestellt). Ob sie als Untertanen Brüsseler Spardiktate die Chance haben, ihr Wachstum so anzukurbeln, dass sie die Schulden tilgen können, ist umstritten. Mehr und mehr setzt

3 Für die Rechtswidrigkeit vgl. z.B. Martin Seidel: *Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion*, in: *integration* Jg. 33 Heft 4/2010, S. 334ff.; ders.: *Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 7/2011, 241. Für die Rechtskonformität vgl. z.B. Ulrich Everling: *Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der Europäischen Union*, in: *Festschrift für Scheuing* (im Erscheinen)

4 Siehe das Interview „Wir werden bedingungslos sparen“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23.12.2010, 17.

5 Thomas Oppermann: *Notstandspolitik des Europäischen Rates und der Mitgliedstaaten. Inanspruchnahme des Ausnahmezustandes*, in: *Festschrift für Wernhard Möschel*, hrsg. v. Peter-Christian Müller-Graff, 2011 (im Erscheinen)

6 So z.B. Cerstin Gammelin: *Griechenland unter Zwangsverwaltung*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 04.02.2010, 1.

sich die Einsicht durch, dass dazu „Umschuldungen“ unvermeidlich sind.⁷

Aber das ist nur eine Ebene der Strukturreformen. Die andere ist auf lange Sicht noch wichtiger, sie betrifft die Union selbst, insbesondere die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Als die Krise ausgebrochen war, gab es eine heftige Diskussion darüber, ob das Maastrichter Konstrukt der WWU nicht doch eine Fehlkonstruktion sei, auch mit der Nachbesserung durch Stabilitäts- und Wachstumspakt. Viele Reformverfechter sprachen von Bedarf an einer „Wirtschaftsregierung“. Maastricht habe zwar eine starke Währungsunion ins Werk gesetzt, eine vergleichbar starke Wirtschaftsunion jedoch nicht. Das müsse nachgeholt werden.

Etwas moderater klang die Formel von der stärkeren „Verzahnung“ der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, vornehmlich der Euro-Länder. Die Differenz spiegelte sich in der Etikettierung wider. Die Einen sprachen von „gouvernement économique“, die Anderen von „economic governance“: Angela Merkel sprach von einem „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, Nicholas Sarkozy schloss sich an, und nun gibt es die Formel „Euro-plus-Pakt“. Wird die Reform die Krise beheben können, vielleicht zusammen mit dem „European Stability Mechanism“ (ESM), dem auf Dauer gestellten Nachfolgsystem für den Rettungsschirm?

Wer verstehen und einschätzen will, was es mit all dem auf sich hat, sollte wissen, dass die Dinge schon mehrmals eingehend durchdiskutiert worden sind. Schon als um die Gründung der alten EWG gerungen wurde, in den 1950er Jahren, war die Zusammenführung der Wirtschafts- und Währungspolitik ein Thema, aber ein strittiges. In Bonn fürchtete Vizekanzler Ludwig Erhard die Einengung der liberalen Marktmechanismen durch das, was er damals den „Dirigismus“ nannte. In Paris hielt man die damit verknüpfte Souveränitätseinschränkung für inakzeptabel.⁸ So brachte der Vertrag von Rom zur Wirtschaftspolitik eher schwache Regeln. Die sozialdemokratischen Parteien der sechs Gründerstaaten kritisierten jedoch einhellig

7 *Das galt lange Zeit als Tabu: Die Aussicht auf „Hair Cuts“ würde das Vertrauen von Anlegern in den Keller sausen lassen. Obschon zu den gefährdeten Anlegern auch namhafte deutsche (sowie französische und andere) Banken gehören, gab es ein deutsches Drängen, in Sanierungspläne auch Leistungen der Gläubiger einzubeziehen. Es stieß auf Widerspruch, die Lage der betroffenen gefährdeten Länder würde dadurch noch heikler.*

8 *Übrigens wollten Frankreich und Italien damals, dass ein Staat, der in Zahlungsbilanzschwierigkeiten gerät, Unterstützung der Partner finden solle; Belgien und Deutschland waren dagegen.*

den Verzicht der Vertragsväter auf die Koordinierung der Wirtschafts-, Währungs-, Sozial- und Fiskalpolitik.

Weitsichtige Geister, auch an der Konstruktion der EWG selbst aktiv beteiligte, sahen klar voraus, dass der Abbau der Grenzschränken (die Verwirklichung der vier Freiheiten des Gemeinsamen Marktes) über kurz oder lang das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion auf die Agenda bringen würde – anders als bei einer bloßen Freihandelszone. Nur ein einziges von vielen damaligen Argumenten sei genannt: Wenn die Staaten die Arbeits- und Kapitalmärkte zusammenführen, kann das unausweichlich den Export oder Import beispielsweise von Inflation bewirken und auch zu regionalen Strukturungleichgewichten (Ballungsräume da, Notstandsgebiete dort) führen. Die Staaten haben aber nun bestimmte Steuerungsinstrumente verloren. Es wird sich nicht vermeiden lassen, dass zur Bewältigung der Probleme Steuerungsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene etabliert werden.

Die EWG-Kommission hat diesen Zusammenhang im Herbst 1962 prägnant in einem Memorandum dargelegt: Es gelte auf eine einheitliche wirtschaftspolitische Willensbildung hinzuwirken und entsprechende Maßnahmen auch auf dem Gebiet der Währungspolitik zu ergreifen (das Weltwährungssystem weise eine gewisse Anfälligkeit auf und letztlich gehe es dabei „um den Zusammenhalt des Gemeinsamen Marktes“).⁹ So kam nicht von ungefähr bald nach der Vollendung der Zollunion das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf den Tisch. Im Anschluss an den Werner-Plan von 1970 und an die Gipfelberatungen darüber wurde den staunenden Europäern am 9. Februar 1971 folgendes verkündet: Nachdem die Staats- und Regierungschefs die WWU als „unwiderrufliches Unternehmen“ beschlossen hätten, würden nun die nötigen Maßnahmen festgelegt. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen würden in der WWU auf Gemeinschaftsebene getroffen und das erfordere entsprechende Kompetenzübertragungen: so werden auf Gemeinschaftsebene u.a. jene Margen der Haushaltspolitik festgelegt, die für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte verbindlich sind, nämlich die Volumina, die Größe der Salden und die Art der Finanzierung und Verwendung. Die im Rahmen der WWU

⁹ Memorandum der EWG-Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, 24. 10. 1962, s. v. a. S. 73ff, S. 78. Kommissionspräsident Hallstein zitierte oft und gern einige Sätze aus einer Broschüre über die Zollunionen, die zurückgehend auf den Völkerbund von der UNO 1947 neu aufgelegt worden war: „Wenn... freie Bewegung von Waren, Personen und Kapital in einem Gebiet existieren, können keine verschiedenen Wirtschaftspolitiken betrieben werden...“

geführte Gemeinschaftspolitik unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlaments. Ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem trägt unter Wahrung seiner Eigenverantwortung zur Verwirklichung des Ziels der Stabilität und des Wachstums bei.¹⁰

Also: Die Endstufe der WWU sollte eine Wirtschaftsregierung umfassen. Über deren Gestalt hatte sich schon der Werner-Bericht ausgeschwiegen; vor allem darüber, ob das „wirtschaftspolitische Entscheidungsorgan“ unter der Ägide der Staats- und Regierungschefs stehen oder die gestärkte Kommission sein sollte. In Paris dachte man intergouvernemental: die Staats- und Regierungschefs sollten die Regierungsgewalt ausüben. In Bonn hingegen wurde Hans Tietmeyer, der den Zusammenhang zwischen WWU und Politischer Union in den Werner-Plan hineinreklamiert hatte, nicht müde zu betonen, eine gewisse Unabhängigkeit von den mitgliedstaatlichen Regierungen sei unerlässlich. Zustimmung zitierte er eine These sowjetischer Autoren: „Nur eine supranationale Gewalt könnte [in der EWG] einem gemeinsamen Währungssystem die nötige Kraft und Autorität geben.“¹¹

Es war also die herrschende Lehre, dass ein Binnenmarkt der Stabilisierung durch eine WWU bedarf und dass diese eine Art Wirtschaftsregierung erfordert. Zugleich stand außer Zweifel, dass die Wirtschaftsregierung, wenn sie eine kohärente Politik betreiben will, auf Widerstreben stoßen wird, auch bei mitgliedstaatlichen Regierungen. Sie muss jedoch ihre Politik gegen dieses Widerstreben durchsetzen können (zum Beispiel gegen die Neigung zur Budget-Sündhaftigkeit), und dazu benötigt sie Macht, was wiederum demokratische Legitimation und Kontrolle erfordert. Also braucht die WWU eine „Politische Union“. So und nicht anders. In Tietmeyers Augen, und nicht nur in seinen, sollte die so ermöglichte Politik marktwirtschaftlich orientiert sein und die Währungsstabilität sichern. Dies sah man damals nicht überall so. Erst 1983 überzeugte ein sozialistischer Finanzminister seinen Präsidenten François Mitterrand davon, dass auch eine fortschrittlichere Politik gesunde

¹⁰ So der sogenannte „uneigentliche Rat“, „Die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten“, Text u. a. in: Europa-Archiv Jg. 26, H. 5, S. D 139ff.

¹¹ Hans Tietmeyer: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv Jg. 21 H. 12, S. 409ff, hier S. 420. Vgl. aus der Zeit des zweiten Anlaufs auch Hans Tietmeyer: Währungsunion – ein Weg ohne Umkehr, in: integration Jg. 15 Heft 1, S. 17ff. Nur zur Erinnerung, Tietmeyer war noch längst nicht Chef der Bundesbank, sondern Ministerialdirigent, dann Ministerialdirektor, im Wirtschaftsministerium. 1982 wurde er Staatssekretär im Finanzministerium, erst als Maastricht vor der Tür stand, 1990, ging er zur Bundesbank.

Staatsfinanzen braucht, weil sie Geld kostet, und weil das gute Geld sein müsste. Der kluge Minister hieß Jacques Delors.

Schon im Ringen um den Fahrplan zur Endstufe der WWU versuchten die Kontrahenten, die Weichen in die ihnen genehme Richtung zu stellen. Die damalige Kontroverse zwischen Euro-Ökonomen und Euro-Monetaristen erschien oberflächlich als eine integrationsmethodische: Sollte die gemeinsame Währung die Krönung der Wirtschaftsunion sein? Oder sollte sie als Anreiz, gar als Lokomotive, zu dieser Wirtschaftsunion dienen? Dahinter standen unterschiedliche Leitbilder der Wirtschaftsordnungspolitik, und der Streit hatte auch eine verfassungspolitische Dimension. Das Projekt der WWU scheiterte im Trubel der globalen Währungskrise, doch auch schon vorher konnte es recht waghalsig anmuten.

3. Die Alternative zum ‚gouvernement économique‘

Als die WWU in den späten Achtziger-Jahren erneut auf die Tagesordnung kam, wurde auch die Frage der Wirtschaftsregierung abermals diskutiert. Zunächst sei kurz an den Diskussionsgang in Deutschland erinnert: Im Februar 1988 eröffnete Hans-Dietrich Genscher die Diskussion über die Schaffung eines Europäischen Währungsraums und einer Zentralbank (EZB). Anfang 1989 sprach sich der Beirat beim Wirtschaftsministerium für eine stabilitätsorientierte Währungsunion in Verbindung mit einem liberalisierten Binnenmarkt aus, dies würde die Staaten zu einer Harmonisierung ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitiken nötigen. Im Frühherbst 1990 ließ die Bundesbank mit der Bemerkung aufhorchen, durch eine Währungsunion würden die Volkswirtschaften „auf Gedeih und Verderb“ zu einer „nicht mehr kündbaren Solidargemeinschaft“ verbunden – für einen dauerhaften Bestand sei eine umfassende Politische Union nötig. Die Pflicht der Teilnehmerstaaten zur dauerhaften Stabilitätsorientierung sei nötig, und die Haushaltsdisziplin müsse durch bindende Regeln und Sanktionsmechanismen sichergestellt werden. Neue Gemeinschaftskompetenzen seien abzulehnen. Das alles sei aber derzeit kaum zu machen, denn die Südländer würden einen Finanzausgleich verlangen.

Jacques Delors, mittlerweile Kommissionspräsident, hatte Ende 1988 ein „wirtschaftspolitisches Entscheidungsorgan“ gefordert (wie im Werner-Plan). Nun, im Frühjahr 1990, steckte er in einem Kommissionspapier zurück, denn die Wirtschaftspolitik solle Sache der Mitgliedstaaten bleiben. Die

Gemeinschaftsorgane müssten sich jedoch um die Koordinierung bemühen. Wie weit diese Koordinierung gehen und ob sie durch klare Regelungen zur Haushaltsdisziplin ergänzt werden sollte, blieb in diesem Dokument offen.

Die französische Regierung präsentierte Anfang Dezember 1990 ihre Position, wonach die Einzelregierungen in den Übergangsstufen das Heft in der Hand behalten. Dann müsse eine „völlig demokratische Wirtschaftsregierung“ etabliert werden, beruhend auf der Bündelung von Souveränitätsrechten demokratischer Staaten. Die Mitgliedstaaten sollten auch künftig ihre Wirtschaftspolitik verantworten, aber gebunden an die Entscheidungen der Wirtschaftsregierung. Das Zentrum des WWU-Institutionensystems müssten Europäischer Rat und Ministerrat bilden. Die Unabhängigkeit der EZB müsse im Konnex mit dieser starken Wirtschaftsregierung verstanden werden. Dazu gilt es zu bedenken, dass „völlig demokratisch“ im üblichen französischen Sinn die Antithese zum Begriff „technokratisch“ bedeutete; als „technokratisch“ galt die Kommission. Paris lehnte also eine Betrauung der Kommission mit gubernativen Befugnissen ab. Die Wirtschaftsregierung sollte den Repräsentanten der Mitgliedstaaten zur Gesamthand überantwortet werden. Nicht nur die Deutschen wiesen dieses Konzept für den EU-Vertrag zurück.

Die europäische Ausrichtung nationaler Wirtschaftspolitiken blieb eine weiche Sache. Fixiert wurden die Unabhängigkeit der EZB und ihre Verpflichtung zur Preisstabilität. Das sogenannte „Bail-Out“-Verbot wurde beschlossen, die Einrichtung einer Wirtschaftsregierung verworfen. Damit war auch ein Kernstück der Politischen Union, wie Helmut Kohl sie wünschte, aus dem Spiel genommen worden, unter maßgeblichem deutschem Einfluss. Anderwärts war man ein wenig verwundert, als Kohl nach dem Abschluss des Maastricht-Vertrags immer wieder die Politische Union forderte. Als er im April 1990 gemeinsam mit François Mitterrand (vermittelt durch Delors) dem Zug nach Maastricht eine zweite Lokomotive vorgespannt haben wollte (nämlich eine zweite Regierungskonferenz über die Politische Union, zusätzlich zu der schon für die WWU beschlossenen), wollte er in dieser zweiten Konferenz nicht etwa nur Themen wie die Außen- und Sicherheitspolitik behandelt wissen, sondern in erster Linie folgende Anliegen:

- ★ die Stärkung der demokratischen Legitimation der künftigen Union;
- ★ die Stärkung der Effizienz der Institutionen, und

- ★ die Sicherstellung der Einheit und der Kohärenz des Handelns der Union in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik.¹²

Tatsächlich wurden denn auch die institutionellen Dimensionen des WWU-Projekts Sache dieser zweiten Regierungskonferenz. Das Thema Politische Union hätte also die Wirtschaftsregierung mit umfasst. Dass man diese nun in Bonn und Frankfurt ablehnte, hielten manche Beobachter für inkonsequent. Dahinter stand aber eine für Deutschland essentielle Problematik. Welchen Kurs würde eine gemeinschaftliche Wirtschaftsregierung steuern, eventuell mit europäisch-parlamentarischer Rückendeckung? Eine den deutschen Vorstellungen vom Primat der Marktintegration und der Währungsstabilität entsprechende? Oder aber eine den deutschen Präferenzen zuwiderlaufende, die die EU im Namen der Solidarität tendenziell zur „Transferunion“ umwandeln könnte samt „dirigistischer“ Gleichschaltung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungslage? Die Aussicht darauf war für die deutschen Marktwirtschaftler so abschreckend, dass sie anstelle einer solchen lieber gar keine gemeinsame Wirtschaftspolitik ansteuerten.

Um 1990 stellten sich ja die Aussichten auf eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik ganz anders dar als zwanzig Jahre zuvor. 1970 war die WWU eine Sache der Sechsergemeinschaft. In Aussicht stand allenfalls die Norderweiterung. Ein Stabilitätskurs der Wirtschaftsregierung hatte bessere Chancen als 1990. Denn nun waren auch die transferbegierigen Südländer dabei, mit Sitz und Stimme. Gab es einen Ausweg aus dem Dilemma?

In seinen Memoiren legt Jacques Delors Romano Prodi das Wort in den Mund: „Wenn es keine politische Macht gibt, die das Entscheidungsrecht hat, dann braucht man Regeln“¹³. In Wahrheit war das jedoch schon vor 20 Jahren das deutsche Rezept für die WWU, alternativ zur Wirtschaftsregierung. An die Stelle eines politischen Ermessens in Anspruch nehmenden „Government“ sollte

12 Botschaft des Präsidenten der Französischen Republik und des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland an den amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates vom 18. April 1990, Text u.a. in: *Europa-Archiv* Jg. 45, Heft 11, S. D 283. Der Grundgedanke war, die bevorstehende Einigung Deutschlands als ein Motiv der Integrationsvertiefung zu nutzen, gemäß dem schon auf Adenauer und seine Partner zurück gehenden alten Konzept der Einbindung des deutschen Potentials in einen integrierten Verbund, sodass die Furcht vor einer deutschen Hegemonie wie auch die deutsche Furcht vor einer Einkreisung ein für allemal aus der Welt geschafft würde.

13 Jacques Delors: *Erinnerungen eines Europäers*, Berlin 2004, S. 523.

ein Normen- und Regelsystem treten, als „governance under rules“. Konzipiert war das längst, knapp und prägnant in der Stellungnahme der Bundesbank von 1990, aber die war schon fast 20 Jahre früher vorgedacht worden.¹⁴

So wurde dann das Maastrichter System konstruiert, und später durch den „Stabi-Pakt“ ergänzt, aber unter Verdrängung einer Einsicht, die bald nach dem Scheitern des ersten Anlaufs zur WWU der für die EG zuständige, sachkundige Beamte im Bonner Wirtschaftsministerium zu Protokoll gegeben hatte: Die reale Entwicklung habe die These endgültig widerlegt, die Bindung der Mitgliedstaaten an feste währungspolitische Regeln, Mechanismen und Institutionen werde die wirtschaftspolitische Integration fortschreitend erzwingen. Als einzig verlässlich habe sich der Erfahrungssatz erwiesen und „dass jede einschneidende Regel oder Bindung genau dann abgeschwächt, umgewandelt oder aufgegeben wird, wenn sie ihren disziplinierenden und integrierenden Effekt auf die Politik souveräner Entscheidungsträger ausüben soll“¹⁵

Inzwischen hat sich der besagte Erfahrungssatz mehrmals schlagend bestätigt - im Zug der Praktizierung des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakts. Über diesen sagte kein Geringerer als Jean-Claude Juncker noch im Februar 2010: „Er ersetzt mit seinem dichten Regelwerk die Regierung“¹⁶. War die Blauäugigkeit gespielt? Oder hoffte Juncker noch auf die massive Härtung des Pakts? Das Regelwerk funktioniert ja nur dann, wenn die Einhaltung verlässlich überwacht und notfalls mit Sanktionen erzwungen wird. Genau das war ausgeblieben, nicht durch Fahrlässigkeit, sondern mit Vorsatz.

Man darf dabei nicht nur, erstens, an die vorsätzlichen

14 Der Erinnerung des Autors zufolge hat Hans Möller, viele Jahre lang Vorsitzender des deutschen „Sachverständigenrats“ (des Gremiums der Wirtschaftsweisen, das die Bundesregierung beriet), erstmals im Herbst 1971 die Idee ins Spiel gebracht, die Währungsunion gemäß dem Prinzip der Bindung der Organe (insbesondere der mitgliedstaatlichen) an feste supranationale Regeln zu konstruieren; das Konzept werde jetzt im Sachverständigenrat auch in Bezug auf die Globalsteuerung erörtert. Schon 1969 hatte Möller sich für die Währungsunion ausgesprochen, sie würde vor allem „Druck auf die Staatsleitungen ausüben, ihre gesamte Politik zu koordinieren“. Er war damals, wie es schien, einer der wenigen deutschen Euro-Monetaristen. Aber diese Rückerinnerung gehört in die Zeit vor dem Scheitern des ersten Anlaufs zur WWU.

15 Georg Grimm: *Europa in der Krise. Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion*, in: Klaus Köhler/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), *Die Europäische Gemeinschaft in der Krise*, Hamburg 1974, S. 57ff., hier S. 59.

16 Zit. nach *Süddeutsche Zeitung*, 13.02.2010, S. 8.

Bilanzschwindeleien der Regierung in Athen denken, auch nicht nur, zweitens, an das Brüsseler Veto gegen die Überprüfung durch die EU - Kontrollbehörden. Bedenklich war, drittens, von Anfang an, dass die Konstruktion des Regelwerks zweifelhafte Manipulationen begünstigte: Sanktionen sollten nicht dann fällig werden, wenn schwere Sünden begangen wurden, sondern erst, wenn der Ministerrat den politischen Beschluss fasst, dass eine schwere Sünde vorliegt. Aber wer wirft dann den ersten, zweiten oder den zwanzigsten Stein auf einen Partner, wenn man selbst damit rechnen muss, gesteinigt zu werden?¹⁷ Viertens haben nach der Einführung des Pakts nicht nur Italien und Portugal gegen die Regeln verstoßen (sie bekamen erst einmal einen „blauen Brief“), sondern auch Deutschland und Frankreich. Diese zwei EU-„Großmächte“ übten bedenkenlos Druck aus, um einem Verfahren zu entgehen, und das führte 2005 zu einer Reform des Pakts, die den Ermessensspielraum noch ausweitete. (Wie sich so etwas auf die Moral anderer Staaten auswirken musste, also etwa südeuropäischer, kann man sich denken.) Eben deshalb hieß es nach dem Ausbruch der Schuldenkrise allenthalben: diese Schweinerei muss eine andere werden, denn erstens braucht der Sanktionsmechanismus eine Anwendungsautomatik und zweitens ein massiveres Bestrafungsinstrumentarium. Die Deutschen gingen bis zur Idee eines Entzugs des Stimmrechts im Rat.

4. Reformpakete: erst fest geschnürt, dann gelockert

Die Absicht der massiven „Härtung“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts war im Herbst 2010 nur eines von etlichen Anzeichen für die Bereitschaft der Regierungen, die Erfahrungen der Krise ernst zu nehmen und harte Konsequenzen zu ziehen. Typisch für die Sicht der Dinge war das Zeugnis des österreichischen Vizekanzlers Josef Pröll: „Wir haben den Abgrund gesehen, und das hat uns verändert“ und „eine neue europäische Gemeinschaft“ sei entstanden.¹⁸ Seither ist viel Wasser die Donau, die Seine und die Spree hinuntergeflossen. Auch in Brüssel haben sich inzwischen manche vom Schock erholt. So ist die strikte Automatisierung der Sanktionen Schnee von gestern. Schon im Oktober 2010 einigten sich die deutsche Kanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas

Sarkozy in Deauville auf eine Aufweichung (der ECOFIN-Rat kann Sanktionen aushebeln), und das war der Preis für die französische Einwilligung zu Regeln für eine geordnete Staatsinsolvenz und für eine Heranziehung von Gläubigern zur Sanierung.

Noch gewichtiger ist ein Problem, von dem schon ausgiebig die Rede war. Inmitten der Krise wurde die Schicksalsfrage erneut gestellt: Funktioniert die Währungsunion ohne Wirtschaftsregierung, und wie muss eine solche aussehen, wenn sie dem gerecht werden soll, was man von ihr erwartet? Kurz vor dem EU-Gipfel im März 2011 hat ein ehemaliger deutscher Finanzstaatssekretär das „klassische“ Argument in neuer Formulierung ins Gedächtnis zurückgerufen: Eine Währungsunion scheitert, wenn die Inflationsraten in den Mitgliedsländern auseinander driften, weil manche von ihnen sich genötigt sehen, aus dem System auszubrechen, wenn sie nicht an Zahlungsbilanzschwierigkeiten zugrunde gehen wollen. Deshalb muss die Wirtschaftsentwicklung zumindest in der Eurozone so gesteuert werden, dass die Diskrepanz zwischen relativen Inflations- und Deflationstendenzen abgebaut wird.¹⁹ Darauf zielte der ominöse deutsch-französische „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, der sicherstellen sollte, dass die wettbewerbsschwächeren Länder den Rückstand aufholen. Inzwischen heißt er „Euro-plus-Pakt“²⁰. Was verbirgt sich hinter der Bezeichnung, und welches Urteil verdient das Gipfelerggebnis vom 25. März 2011?

Die Medienberichte waren zum großen Teil sehr selektiv, und sie betonten den neuen Rettungsmechanismus „für den Euro“, oft auch noch die Reform des Stabilitätspakts, doch zum Thema „economic governance“ gab es oft eher vage Aussagen.²¹ Was wurde dazu beschlossen? Man

19 Heiner Flassbeck: Merkl's Pakt, des Euros Pleite, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3/2011, S. 9-12. Ungeachtet der provozierend klingenden Überschrift ist das Argument nur eine andere Version für den Berliner Hinweis auf die in der Diskrepanz der Wettbewerbsfähigkeit liegende Sprengkraft für die Währungsunion. Unterschiedlich sind die Vorstellungen, wie diese Diskrepanz überwunden werden soll.

20 Das positive Anmutungen weckende „Plus“ könnte suggerieren, dass es um mehr geht als nur um die Währung. Tatsächlich geht die Wendung aber wohl auf den Gedanken von Jean-Claude Juncker zurück, dass das neue Governance-Regime jedenfalls von den Mitgliedern der Euro-Zone, aber zuzüglich jener Staaten, die freiwillig mitmachen wollen, getragen werden soll, also von 17 Euro- plus 6 Nicht-Euro- Mitgliedstaaten (nämlich Belgien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien), die sich dem „Pakt“ freiwillig angeschlossen haben.

21 Ein signifikantes Beispiel bot die vom Deutschen Bundestag herausgegebene Wochenzeitung „Das Parlament“: „Zweiter Schirm für den Euro - Mitgliedstaaten beschließen Schutzpaket für die Gemeinschaftswährung“. *Das Parlament*, 29. 03. 2011, S. 7.

17 Wenn, wie derzeit, 24 der 27 Mitgliedstaaten (d.h. bis auf Estland, Luxemburg und Schweden) ein Defizitverfahren am Hals haben, ist die Verhängung von Sanktionen kaum erwartbar.

18 So Josef Pröll, zit. nach Hans-Jürgen Schlamp: Zwang zur Harmonie, in: *Der Spiegel*, 13.09.2010
Online unter: www.spiegel.de/spiegel/print/d-73791885.html.

möge einen simplen Hinweis verzeihen: Wenn es um die Einschätzung einer politischen Entscheidung geht, wird Studienanfängern empfohlen, zu bedenken: wie hätten denn Alternativen aussehen können, und warum wurden sie wohl nicht gewählt? Die konsequenteste Alternative wäre die der Wirtschaftsregierung und damit der Überantwortung der WWU an eine Politische Union, wie sie vor 40 und vor 20 Jahren (um 1971 und um 1991) den Akteuren vor Augen stand, nun jedoch nicht mehr. Es wird noch deutlich werden, warum, obwohl die jetzt Verantwortlichen „in den Abgrund geblickt“ hatten.

Die nächstliegende Alternative, das Projekt der deutschen Kanzlerin zur „engeren Verzahnung“ der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, war bei weitem bescheidener. Es sah ungefähr wie folgt aus: Erstens sollte die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Staaten auf den Tisch kommen zwecks Überwachung der finanzpolitischen Solidität gemäß dem Stabilitätspakt, einschließlich und zusätzlich der Vorlage der Budgetentwürfe für das kommende Jahr. Das sollte zu Empfehlungen führen können, die aber die Budgethoheit der Mitgliedstaaten, nämlich ihrer Parlamente, nicht in Frage stellen. Außerdem sollte die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften gemeinsam beobachtet werden, zum einen mit Blick auf das Preis- und Lohnniveau, namentlich auf die Lohnstückkosten, zum anderen durch die Offenlegung der Investitionen für Forschung, Entwicklung, Bildung und Infrastruktur. Dies sollte die Mitgliedstaaten einem gewissen Gruppendruck aussetzen, auf dass sie ihre Politik auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ausrichten.

Zweitens sollten die Staats- und Regierungschefs sich durch einen gemeinsamen Beschluss zu einer Reihe konkreter Vorhaben verpflichten: Die Pensionsregelungen sollen nachhaltig finanzierbar gehalten werden, etwa durch eine Angleichung des Eintrittsalters an die Lebenserwartung. Die fixe Bindung von Löhnen an die Preisentwicklung soll abgeschafft werden (die gibt es nur in wenigen Mitgliedstaaten, die legten sich prompt quer). Um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, sollte die Arbeit steuerlich entlastet werden (und dafür die Mehrwertsteuer angehoben). Die ursprünglich angesprochene einheitliche Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer wurde erst einmal gestrichen, weil die Kommission die Initiative ergriff.

Ein Ansinnen hätte Alarmglocken auslösen müssen: dass nämlich die Staaten nach deutschem Vorbild, eine „Schuldenbremse“ in ihre Verfassungen

aufnehmen sollten. Der Stabilitätspakt gibt ja ohnehin Obergrenzen für das jährliche Budgetdefizit und die Gesamtverschuldung vor (wobei, wie erwähnt, 24 von 27 Mitgliedstaaten sich nicht daran gehalten haben). Angela Merkels Forderung setzt voraus, dass sie überhaupt nicht mehr an die Verpflichtungskraft unionsrechtlicher Normen glaubt. Das, worum es geht, kann nur noch dann verlässlich ernst genommen werden, wenn die nationale Verfassung es vorschreibt. Dies ist die unausgesprochene Prämisse des Vorschlags. Welche Einschätzung der Unionsrechtsordnung, und damit der EU als ganzer, darin zum Ausdruck kommt, ist kaum wahrgenommen worden.

Das ganze Paket löste alsbald mancherlei Widerspruch aus. Erstens hatte es den Eindruck erweckt, Merkel und Sarkozy präsentieren ihre Ideen den übrigen Mitgliedstaaten unter dem Motto: Fresst, Vögel, oder sterbt! Darin zeigt sich eine heikle Konstellation: Die Europapolitik braucht Führung, aber die daran nicht von vorn herein beteiligten Staaten, vor allem die kleineren, wollen von der Mitgestaltung nicht ausgeschlossen werden. Zweitens wehrten sich Sozialdemokraten und Gewerkschaften massiv gegen jeden Versuch einer Einflussnahme von Unionsorganen auf die Lohn- und die Pensionspolitik.

Im Anschluss an die vielen kritischen Stellungnahmen führten der Präsident des Europäischen Rats Herman Van Rompuy und Kommissionspräsident José Manuel Barroso Gespräche in den Hauptstädten und arbeiteten die Ergebnisse in eine revidierte Fassung ein, die sozusagen den bequemsten gemeinsamen Nenner darstellt. Diese ist dann im Wesentlichen beschlossen worden. Wie stellt sich diese weichgespülte Version der Reformbeschlüsse dar?

Der Stabi-Pakt soll immerhin etwas stabiler (aufweichungsresistenter) werden. Dies bedeutet, die Kommission hat nach bestem Wissen und Gewissen auf Gefahren aufmerksam zu machen, Verstöße festzustellen und Empfehlungen zu formulieren (die dann vom Rat beschlossen werden). Gegen Sanktionsentscheidungen kann sich der ECOFIN-Rat der beteiligten Staaten mit qualifizierter Mehrheit querlegen.²² Das „Maßnahmenpaket“ durch das „die

²² Das ist immerhin eine relative Härting im Vergleich zum Erfordernis einer positiven Ratsentscheidung für das Wirksamwerden von Sanktionen. Die Wendung „soll...werden“ beruht darauf, dass die neue Regel in einem von mehreren „Gesetzgebungsprojekten“ der Kommission enthalten ist, denen der Europäische Rat grundsätzlich grünes Licht gegeben hat. Die Kommission soll endgültige Vorschläge unter Bedachtnahme auf die Weichenstellungen des Gipfels alsbald vorlegen.

wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union gestärkt“ wird,²³ stellt sich folgendermaßen dar: Es werden wirtschaftspolitische „Prioritäten“ definiert.²⁴ Die Mitgliedstaaten sollen demgemäß entsprechende Maßnahmen in Aussicht nehmen²⁵ und der Kommission darüber berichten. Letztere wird auf dieser Grundlage länderspezifische Stellungnahmen und Empfehlungen den Regierungen unterbreiten. Diese werden mehrjährige Konsolidierungspläne vorlegen, die spezifische Zielwerte für Einnahmen und Ausgaben, Hinweise auf die Realisierungsstrategie und einen Umsetzungszeitplan enthalten. Zugleich sollen „wachstumsfördernde Strukturreformen“ im Sinne der „Strategie Europa 2020“ fortgeführt werden.²⁶

Der sogenannte „Euro-plus Pakt“²⁷ ist ein politisches (also nicht ratifizierungsbedürftiges) Übereinkommen zwischen den Staats- und Regierungschefs der 17+6 Staaten und betrifft vor allem „Bereiche (...), die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen“ und „für die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“

23 Zit. aus dem Absatz 2 des Vorspruchs zum Text der „Schlussfolgerungen“, s. Anm. 1, Dok. EUCO 10/11 „Schlussfolgerungen“, Teil I, S. 1 der deutschen Fassung; auf dieses Dokument beziehen sich die folgenden Zitate und Hinweise. Die Maßnahmen, mit denen „die dauerhafte Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt gewährleistet“ werden soll, die also das EMS (den neuen Rettungsmechanismus) betreffen, bleiben im Folgenden außer Betracht.

24 Nämlich die Wiederherstellung der Solidität der Staatshaushalte, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, der Abbau der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsmarktreformen und Anstrengungen zur Wachstumssteigerung (siehe Anm. 1, Dok. EUCO 10/11 „Schlussfolgerungen“, Teil I, S. 2).

25 Diese eher schwache Formulierung wurde hier gewählt, weil es im Text heißt: sie sollen die betreffenden Vorhaben in ihre nationalen wirtschaftspolitischen Programme aufnehmen siehe Dok. EUCO 10/11 „Schlussfolgerungen“, Teil I, S. 2.

26 Dazu vgl. Peter Becker: Die EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“. Der Prozess als Ziel, SWP-Studie S 6/2011, Berlin, März 2011. Die Analyse zeigt auf, dass es dabei nicht um ein präzises und konkretes Programm geht, sondern eher um das Streben, Reformpolitik in Gang zu halten (der Untertitel deutet dies an). Allerdings wird, im Unterschied zur vorangehenden, weitgehend gescheiterten „Lissabon-Strategie“ (2000, revidiert 2005) die „weiche“ Methode der „offenen Koordinierung“ durch ein eher der klassischen Gemeinschaftsmethode ähnelndes Verfahren ersetzt. Die politische Steuerung liegt beim Europäischen Rat, aber die Wege zur Annäherung an die gemeinsam definierten Ziele sind Sache der Staaten, die über ihre Maßnahmen berichten. Der Wunsch der Kommission, sie sollte nicht nur Empfehlungen, sondern bei deren Nichteinhaltung sogar Verwarnungen aussprechen dürfen („naming and shaming“), wurde von den Regierungen zurückgewiesen. Das Fazit des Autors besagt: Angesichts der Disparitäten und der daher unterschiedlichen Reformbedürfnisse der Mitgliedstaaten kann effektiv abgestimmtes, zielführendes strategisches Agieren kaum erwartet werden.

27 Siehe Anm.1 Dok. EUCO 10/11, Teil I, S. 13ff. (Anlage I zu den „Schlussfolgerungen“)

bedeutsam sind. Die Paktpartner verabreden, dass sie jährlich „gemeinsame Ziele“ vereinbaren und in diesem Sinn „nationale Verpflichtungen eingehen“. Allerdings sollen diese mit dem jeweils eigenen mitgliedstaatlichen „politischen Instrumentarium“ verfolgt werden, nach Maßgabe der „konkreten Probleme“ des jeweiligen Mitgliedstaates. Die Umsetzung wird „von den Staats- und Regierungschefs (...) jährlich auf politischer Ebene überwacht“, und sie stützen sich dabei auf einen Bericht der Kommission darüber, inwieweit die zugesagten Vorhaben erfolgreich durchgeführt wurden.²⁸ Ergibt die Überwachung, dass einzelne Länder „größeren Problemen gegenüberstehen“, dann soll diesen nachdrücklich deren Behebung nahegelegt werden. Sanktionen werden indessen nicht vorgesehen. Die Politik, die zur Erreichung der Ziele führen soll, verbleibt in der „Verantwortung jedes einzelnen Landes“, dies wird immer wieder ausdrücklich betont.²⁹

Was die von Kanzlerin Merkel ursprünglich geforderten Vorhaben betrifft, so werden diese nur noch als erwägenswerte Möglichkeiten angesprochen.³⁰ Das Projekt der Aufnahme von Schuldenbremsbestimmungen gemäß den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts in die nationalen Verfassungen wurde nicht aufgegeben, aber

28 Die generellen Zielvorgaben betreffen die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Förderung der Beschäftigung, die Erreichung der „langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ und die „Stärkung der Finanzstabilität“ (Siehe Anm.1 Dok. EUCO 10/11, Teil I, S. 15); also die Parameter, die die Staaten so stabilisieren sollen, dass sie zumindest nicht in die Lage kommen, Hilfen des EMS in Anspruch zu nehmen. Insofern besteht ein Zusammenhang zwischen dem hier betrachteten „Euro-plus-Pakt“ und dem Euro-Sicherungsmechanismus „ESM“.

29 Vgl. die entsprechenden Feststellungen siehe Anm.1 Dok. EUCO 10/11, Teil I, S. 15, 16, 17, 20.

30 So etwa die Maßnahmen zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit von Renten und Sozialleistungen (Angleichung an die nationale demokratische Situation, Angleichung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung, Erhöhung der Erwerbsquote, Begrenzung der Frühpensionsregelungen); siehe Anm.1 Dok. EUCO 10/11, Teil I, S. 18, Reformen „könnten“ dies „einschließen“.

Auch von der Einführung einer gemeinsamen Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage wird lediglich gesagt, dies „könnte“ ein geeigneter Weg zu Erreichung einer Kohärenz der Steuersysteme zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sein, Ebda. S. 20.

abgeschwächt.³¹ Frau Merkel konnte ihre Kollegen offenbar davon überzeugen, dass europarechtliche Normen (mit oder ohne Sanktionen) zu schwach sind, um sich gegen nationales Widerstreben durchzusetzen.

5. Eine „zweitbeste Lösung“ – wird sie ausreichen?

Der Befund ist eindeutig: Eine tiefgreifende Veränderung des intergouvernementalen „economic governance“-Systems blieb aus. Warum? Die Frage drängt sich auf, angesichts der Erfahrungen der zweieinhalb vorangehenden Jahre, den Blick „in den Abgrund“ eingeschlossen. Sollte die Europapolitik vergessen haben, was seit 1970 stets dann, wenn das WWU-Projekt auf die Tagesordnung kam, gefordert wurde, in politischen Debatten, in wissenschaftlichen Analysen?

„Lernen’S Geschichte, Herr Redakteur!“, sagte einst Bruno Kreisky. Diesmal galt es nicht Zeitungsartikel zu redigieren, sondern politische Reformbeschlüsse. Einer der Chefredakteure, Wolfgang Schäuble, kennt sich aus. Als sich abzeichnete, wohin die Reform führen würde, bekannte er, es werde zur „zweitbesten Lösung“ kommen, mithilfe der „Instrumente der intergouvernementalen Zusammenarbeit“, auch wenn das jene, die die Politische Union bejahen, enttäuschen werde. Eine „weitere Vergemeinschaftung“ stoße derzeit „beim demokratischen Souverän in den allermeisten Mitgliedstaaten“ auf unübersehbare politische Widerstände.³²

Es stimmt: vom seinerzeitigen „permissive consensus“ der Europäerinnen und Europäer ist wenig übrig geblieben, Misstrauen gegenüber Brüssel und gegenüber den jeweils auf der anderen Seite der politischen Barrikade stehenden Ländern hat sich ausgebreitet. Aber gibt es nicht trotzdem die Chance, den Unionsbürgern die Notwendigkeit einschneidender

Reformen begreiflich zu machen? Nämlich solcher Reformen, die nicht einfach auf die Bereitstellung von Hunderten von Euro-Milliarden hinauslaufen, sondern auf eine (mit Schäubles Worten) „bessere Verfassung Europas“, die es gestattet, das Boot, in dem alle sitzen, durch Stürme und Strudel zu steuern?

Es war allerdings nicht nur die Integrationskepsis von Bürgerinnen und Bürgern, die die Weichensteller vor kühneren Entschlüssen zurückscheuen ließ. Das gilt vor allem für die deutsche Kanzlerin. Sie dachte aus gutem Grund erst an eine Vereinbarung außerhalb des EU-Vertragssystems: Es ging um Kerngehalte der Wirtschaftspolitik. Sie gehören, wie Merkel betonte, zum Befugnisbereich der Mitgliedstaaten. Seit dem Werner-Plan und Hans Tietmeyers Plädoyers war klar, dass eine echte Wirtschaftsunion substanzielle Kompetenzübertragung von den Staaten auf die Gemeinschaft (nun: auf die Union) bedeuten musste. Seit den Karlsruher Urteilen über die Verträge von Maastricht und Lissabon schwebt aber über jedem noch so kleinen Schritt in diese Richtung das Damoklesschwert eines Vetos des Bundesverfassungsgerichts. Eben deshalb setzte sich Berlin für eine „politische“ Übereinkunft der Staats- und Regierungschefs ein. Diesem Charakter des sogenannten „Pakts“ gemäß kann es auch keinen vertragsrechtsverbindlichen Sanktionsmechanismus geben. So erklärt sich die zunächst für normale Zeitungsleser skurril wirkende Aussage, Angela Merkel verlasse sich auf die Handschlagsqualität ihrer Kollegen, d. h. auf höchstpersönliche Versprechungen verantwortlicher Amtspersonen.

Das konnte seltsam klingen. Schon die Erfahrungen mit Arrangements, die Sanktionsmechanismen einschlossen, waren ja überaus ernüchternd. Wenn aber für Verstöße gegen die „economic governance“-Vereinbarungen überhaupt keine Sanktionen vorgesehen wurden, sondern sozusagen nur politisch-moralische Verwendungszusagen der Chefs, was können diese dann wert sein? Wie belastbar sind sie? Sie finden ja nicht in einem englischen Herrenclub statt, sondern in einem höchst komplexen und aufgeladenen politischen Kräftefeld, in dem ein Regierungschef für seine Machterhaltungschancen im nationalen Kontext sorgen muss, also für die Bedingungen seiner Wiederwahl, und darüber hinaus womöglich auch noch dem Taziehen seiner Regierungskoalition ausgesetzt ist? Wenn schlussendlich die Staats- und Regierungschefs ein „Gentlemen’s Agreement“ eingegangen sind, das zum Beispiel substanzielle Änderungen der innerstaatlichen

³¹ *Es soll entsprechende mitgliedstaatliche Vorschriften geben, deren Ausgestaltung ist aber Sache jedes einzelnen Staates; immerhin soll die Kommission sich vor einer parlamentarischen Beschlussfassung dazu äußern können; eine „Schuldenbremse“ (etwa so wie im Grundgesetz) wird lediglich als „denkbar“ bezeichnet (siehe Anm.1 Dok. EUCO 10/11, Teil I, S. 19).*

Besonders massiv hatte sich Dänemark gegen das Verlangen nach national-verfassungsrechtlicher Fixierung gewehrt. Das hängt damit zusammen, dass dort Verfassungsänderungen besonders schwer durchsetzbar sind (in den letzten 160 Jahren gab es nur drei).

³² *Wolfgang Schäuble: „Reform der europäischen Finanzregeln. Für eine bessere Verfassung Europas“. Rede des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, am 26. Januar 2011 im Rahmen der Vortragsreihe Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Instituts der Humboldt-Universität zu Berlin. Online unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/110126-rede-schaeuble.pdf>*

Rechtsordnung zum Inhalt hat,³³ dann setzt das voraus, dass der jeweilige Staats- bzw. Regierungschef dies zuhause, im eigenen Parlament, durchsetzen kann. Was geschieht, wenn er abgewählt wird und die neue Regierung (oder Parlamentsmehrheit) ganz andere Vorstellungen hegt? Der Versuch der Kanzlerin, aus einer unionsrechtlichen Not eine höchstpersönliche Handschlagsqualitätstugend von Regierungschefs zu machen, war erklärbar, aber kaum überzeugend. Dass sie für dieses seltsame Konstrukt auch noch die Kommission zu Dienstleistungen heranziehen wollte, musste da und dort Kopfschütteln auslösen.

Das Gipfelresultat sieht etwas anders aus: das neue System der koordinierten wirtschaftspolitischen Steuerung ist nicht so weitgehend, wie Angela Merkel das im Sinn hatte, gegenüber dem EU-System verselbständigt, und so ist auch die Rolle der Kommission im Vergleich zu den anfänglichen Berliner Ideen stärker ausgestaltet. Vielleicht hat die deutsche Kanzlerin (oder haben ihre Berater) zu starr auf das Karlsruher Gericht gestarrt (wie das Kaninchen auf die Schlange). Tatsächlich sieht der vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Vertrag von Lissabon ein „economic governance“-Regime vor, das bislang noch nicht konsequent praktiziert wurde, und vielleicht sogar den im März 2011 getroffenen Vereinbarungen an Effektivität überlegen ist.³⁴

Es geht nicht nur um „querelles allemandes“. Sie zeigen ein fundamentales Dilemma auf, dem die Politik der Krisenbewältigung ausgesetzt ist: Die „Rettung des Euro“ kann nicht einfach durch die Bereitstellung

gigantischer Milliardenbeträge gewährleistet werden.³⁵ Sie bedarf einer tiefgreifenden „Strukturreform“. So wie die Dinge heute liegen, scheint es kaum eine Chance dafür zu geben, dass diese so ausgestaltet werden kann wie es für die WWU von Anfang an und immer wieder gefordert wurde. Inzwischen ist die EU seit langem nicht mehr ein „Zweckverband“ zur Umsetzung eines in den Verträgen eindeutig vordefinierten Ziel- und Maßnahmenprogramms. Ihr Management kann nicht mehr als Sache einer „Exekutive“ begriffen werden, die vertragliche Vorgaben „vollziehend“ durchführt. Sie bedarf vielmehr einer „Gubernative“, einer Instanz, die Ziele wahrnimmt, festlegt, Richtlinien für ihre Umsetzung gibt, und deren Umsetzung effektiv kontrolliert. Tatsächlich liegt die Gubernativautorität der EU längst in den Händen des Europäischen Rates. Der kann sich eine Wirtschaftsregierung kaum mehr anders als in seinen eigenen Händen vorstellen.³⁶ Das steht im Widerspruch zu realen Erfahrungen wie theoretischen Einsichten über die Funktionserfordernisse einer Wirtschaftsunion: deren Gubernative muss über Gemeinschaftskompetenzen verfügen und darf nicht so an der Kandare der Mitgliedstaaten hängen, dass sie von einzelnen Regierungen erpresst werden kann. „Doch die Verhältnisse, die sind nicht so“, hätte Wolfgang Schäuble Brecht zitieren können. Noch im Juni 2010 gab sich Kommissionspräsident Barroso als Rufer in der Wüste: „Die Kommission ist die Wirtschaftsregierung für Europa.“³⁷ Aber ob er das damals ernsthaft glaubte, ist zweifelhaft.³⁸ Schon sein allererster Vorgänger, der überzeugte Euro-Föderalist Walter Hallstein, war

33 Zu erinnern wäre hier z.B. an die Verabredung, Verschuldungslimits in die staatliche Rechtsordnung einzubringen.

34 Darauf verweist Ulrich Everling a.a.O. 2011 (siehe Anm. 3) mit Hinweis auf Art. 121 Abs. 2 und Art. 122 des Vertrags über Arbeitsweise der Europäischen Union; seine Darstellung wird im Folgenden referiert: Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage eines vom Rat auf Bericht und Empfehlung erstellten Entwurfs „Konklusionen“ für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten; auf deren Basis soll der Rat eine „Empfehlung“ über diese Grundzüge beschließen. Wenn die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates damit unvereinbar ist (oder, im Fall eines Mitglieds der Euro-Zone, das Funktionieren des Systems zu gefährden droht), ist diesem Staat eine „Verwarnung“ zukommen zu lassen. Der Rat kann daraufhin, im Weg eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses (bei dem der betroffene Staat kein Stimmrecht hat), diesem Staat entsprechende „Empfehlungen“ geben; das Europäische Parlament ist in diese Prozedur eingeschaltet. Die „Empfehlung“ stellt keine verbindliche Weisung dar und für Verstöße dagegen sind keine Sanktionen vorgesehen. Aber da die „Empfehlung“ veröffentlicht werden kann, wird der „sündige“ Staat sozusagen an den Pranger gestellt; davon erhofft man sich einen Anstoß zur „Besserung“.

35 Die These lautet: selbst wenn der „Rettungsschirm“ funktioniert, bedeutet das nicht den Ausweg aus der Krise. Die These, der „ESM“ selbst werde sich verhängnisvoll auswirken (so z.B. Hans Werner Sinn: Tickende Zeitbombe in: Süddeutsche Zeitung 02.04.2011, S. 24) wird hier nicht erörtert.

36 Tatsächlich ist ja im Vorfeld der Reform öffentlich fast nur ein Thema debattiert worden: ob dieses Gubernativorgan aus Vertretern aller Mitgliedstaaten oder nur aus Vertretern der Euro-Länder zusammengesetzt sein soll. Die Lösung war dann die Formel „Siebzehn-plus...“, die in die Bezeichnung des Euro-plus-Pakts einging. Der intergouvernementale Charakter stand kaum in Frage. So wird das inzwischen auch in der Wissenschaft wahrgenommen; vgl. z. B. Wolfgang Wessels: Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung. Zur französisch-deutschen Kontroverse, in: Bodo Knoll/Hans Pitlik (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union (Festschrift für Rolf Cesar), Baden-Baden 2009, S. 177ff.

37 Siehe Der Standard, 17.06.2010, S.1.

38 Monate zuvor hatte er resignierend eingeräumt: „Seien wir ehrlich, wir werden keine Wirtschaftsregierung in der EU haben“; die Mitgliedstaaten müssten ihre Wirtschaftspolitiken künftig besser koordinieren und regeln“, weitergehende Ideen seien „unrealistisch“, nach Cerstin Gammel/Claus Hulverscheidt: Die Schuldenkrise entzweit Europa, Süddeutsche Zeitung, 20.03.2010, S.1.

realistischer. Auf die Frage, ob die Kommission oder der Rat der „Ansatz zur europäischen Regierung“ sei, müsse die Antwort lauten: Beide.³⁹

Kurz vor dem Abschluss der Reformverhandlungen mahnten Guy Verhofstadt, Jacques Delors und Romano Prodi die Staats- und Regierungschefs in einem „Offenen Brief“, die Lehren der Geschichte nicht zu vergessen: Die Überantwortung der Aufgabe an intergouvernementale Organe funktioniere erfahrungsgemäß nicht, die Kommission müsse eine Schlüsselrolle erhalten.⁴⁰ In der Tat wurde die Kommission in das neue „economic governance“-Arrangement etwas stärker einbezogen als es im deutschen Konzept zuerst vorgesehen war. Dennoch: ein „gouvernement économique“ im Gefüge einer Politischen Union ist es nicht geworden.

Als die Einführung des Euro unmittelbar bevorstand, äußerte sich Fritz Scharpf, der damals in Deutschland renommierteste, um die Europapolitik besorgte Sozialwissenschaftler, in einer Weise, die geradezu prophetisch klang: Wenn wettbewerbsschwache Länder mühsam den Einstieg in die Währungsunion erreicht haben, dann aber ihrer Schwäche, die sich in Arbeitslosigkeit ausdrückt, weder durch Abwertungen noch durch andere geld- oder fiskalpolitische Maßnahmen Herr werden könnten, dann käme die Währungsunion in Gefahr. Dies sei jedoch womöglich eine Chance: Den Mitgliedstaaten werde „... nichts ... übrig bleiben, als endlich auf der europäischen Ebene eine effektive „Wirtschaftsregierung“ zu schaffen, die ... auch eine politische Führungsfunktion ... beanspruchen müsste ...“. So würden gerade „die von der Währungsunion ausgehenden Risiken und Krisen ... die Mitgliedstaaten schließlich zur Verwirklichung einer engeren politischen Union zwingen ...“⁴¹.

39 Walter Hallstein: *Die Europäische Gemeinschaft. Düsseldorf/Wien 1979* (5. Aufl.), S. 454.

40 Guy Verhofstadt/Jacques Delors/Romano Prodi: *Europe must plan a reform, not a pact*, in: *Financial Times*, 02.03.2011, online unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/3f8fc472-450a-11e0-80e7-00144feab49a.html#axzz1JJ2dhSFI>
Das deutsche Konzept des intergouvernementalen Gruppendrucks habe immer wieder versagt (die Autoren verweisen auf den Stabi-Pakt und die gescheiterte Lissabon-Strategie). Ihm fehlten die unabhängige Autorität und die Durchsetzungskraft, da die Mitgliedstaaten davor zurückscheuen, einander Sanktionen aufzuerlegen. Die Kommission habe 60 Jahre hindurch entsprechende Aufgaben effektiv bewältigt. Sie müsse auch im neuen System ermächtigt sein, Druck auszuüben und letztlich Sanktionen zu verhängen.

41 Fritz Scharpf: *Europa vor dem Euro*, in: *Internationale Politik*, (53) 6/1998, S. 39-44, hier S. 39-40. Der Autor war damals Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung; zeitweise auch Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin.