

Europa in der Krise

von Udo Di Fabio

I.

Europa ist in der Krise. Der Weltfinanzkrise folgte die europäische Staatsschuldenkrise. Kein Ruhmesblatt für den alten Kontinent. Seit Anfang 2010 suchen die europäischen Regierungen und ihr großer Tross aus Finanzberatern, Bankern und Notenbankern nach Rezepten gegen den rapiden Schwund an Vertrauen. Man kann die Krise seit 2008 als eine Krise des Westens und seiner jahrzehntelangen Praxis des „Pumpkapitalismus“ (*Ralf Dahrendorf*) verstehen und in einen großen kulturkritischen Zusammenhang stellen. Seit den frühen siebziger Jahren wurde auch in Europa mit wachsendem *deficit spending* Wirtschaftswachstum erzeugt, stand die ganze westliche Welt im Banne des Brüning'schen Debakels. Nie wieder sollte eine große Welt-Rezession die legitimatorischen Grundlagen der Demokratien erschüttern. Doch genau das ist inzwischen geschehen – anders als in den dreißiger Jahren, aber doch mit erheblichen Folgewirkungen. Die Grenzen des politisch gesteuerten Wirtschaftswachstums durch monetäre Lenkungsmaßnahmen und haushaltswirtschaftliche Konjunkturbelebung wurden seit der Weltfinanzkrise deutlich und zwingen zu Verhaltensänderungen. Am Ende solcher Betrachtungen steht der Ruf nach neuer Solidität als Grundlage jeder Solidarität. Es ist das, was verunsicherte Anleger und Märkte verlangen. Die Umkehr wird inzwischen allgemein für notwendig gehalten, aber sie verlangt auch Umsicht und Vorsicht, damit Pendelschläge nicht zu heftig ausfallen.

II.

Die überfällige Rückkehr zur Solidität betrifft auch und gerade Europa. Aber die europäische Staatsschuldenkrise ist nicht allein ein politisches Mentalitätsproblem, sie wird überlagert und verschärft durch die institutionelle Dynamik der EU. Die Rückkehr zu haushaltswirtschaftlicher Stabilität hat für den europäischen Währungsraum und die EU insgesamt eine entscheidende Bedeutung. Wenn die Union als internationaler Machtfaktor und als ein Raum der Freiheit, des Friedens und des Wohlstandes überleben will, ist sie auf Staaten mit „good gover-

nance“ angewiesen, auf Staaten also, die ordentlich Buch führen, die Steuern verlässlich und gleichmäßig einziehen, die Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht halten. Es besteht aber der Verdacht, dass der bisherige Pfad der funktionellen Einigung mit seinen kalkulierten „*spill over*“-Effekten – die aus eingeleiteter wirtschaftlicher Dynamik politischen Druck hervorrufen sollten, um mehr Einheit wahrscheinlicher zu machen – dazu beigetragen hat, dass einzelne Staaten in besonderer Weise in Schwierigkeiten stecken. Denn die Union hat ganz überwiegend mit großer Berechtigung raschen Wohlstand durch ein integriertes Freihandelssystem und sicheren Kredit durch eine gemeinsame Währung versprochen. Die Mitgliedstaaten haben diese Früchte der gemeinsamen Freiheit gerne genossen, ohne jedoch immer Maß zu halten und Kosten genau zu kalkulieren. Griechenland, Portugal oder Italien haben von der Währungsunion anders profitiert als die Niederlande oder Deutschland. Sie galten plötzlich als praktisch unbeschränkt solvent, mussten sich allenfalls mit Stabilitätskriterien herumschlagen. Wer nützlich investieren will, kann das als Segen empfinden, wer aber durch die Umverteilungsbedingungen medial vermittelter korporatistisch organisierter Demokratien zu einer konsumtiven und nachfragestimulierenden Politik genötigt wird, für den kann die von der Währungsunion geliehene Solvenz schnell zum Bumerang werden. Diese durchaus ungewollte, aber nicht unerwartete Nebenwirkung der Währungsunion ist vor allem in Griechenland zu besichtigen.

III.

Welche institutionellen Lehren müssen aus der europäischen Staatsschuldenkrise gezogen werden? Kann die EU als Verbund von Staaten bleiben, die in Brüssel als Interessenvertreter ihrer Länder rangeln, die sich den europäischen Organen mal unterwerfen und ihnen ein andermal konzertiert ihren Willen aufzwingen? Kann ein Staatenverbund funktionieren, bei dem die Mitglieder souverän im völkerrechtlichen Sinne sind, aber ihre Union über zwei nach außen auftretende Präsidenten, eine Quasi-Außenministerin und einen diplomatischen Dienst verfügt, mit Botschaften und diplomatischem Korps? Alles an der Union scheint zweideutig, unentschieden, vernetzt und verschachtelt. Manch einem fällt die vormoderne Architektur des kompliziert angelegten Heiligen Römischen Reiches ein, anderen die zeitlich näherliegende Habsburger Donaumonarchie. Und angesichts dieser Anachronismen mit überwiegend negativer Signatur erhebt sich dann der Ruf nach dem großen, dem zukunftsweisenden Wurf, nach einer Verfassung, der Ruf nach den Vereinigten Staaten von Europa. Der angeforderte

Rütlischwur der gutinformierten Eliten ist für manche ein Gebot der Selbstbehauptung eines demografisch absteigenden Erdteils, für andere sogar eine kontinentale Vorstufe zum Weltstaat.

IV.

Bei nüchterner Betrachtung hat es kaum je einen ungünstigeren Zeitpunkt für eine Staatsgründung und für europäischen Verfassungspatriotismus gegeben. Die Union ist doch vor allem durch ihr praktisches Gelingen bis vor die Tore des Bundesstaates gelangt, durch das Versprechen, Bindung zum wechselseitigen Nutzen, aber fortdauernder Freiheit allmählich reifen zu lassen, einer Freiheit, die sich als persönliche und als demokratische in den staatlichen Primärräumen entfaltet. Den europäischen Bundesstaat heute direkt zu projektieren, das könnte sich als politisches Hasardspiel erweisen, es wäre jedenfalls ein Großexperiment bei dem gerade auch das bisher so klug Erreichte aufs Spiel gesetzt würde. Jedem Beobachter wäre unter solchen Kautelen klar, dass es um die Umverteilung von Wohlstand ginge, vielleicht sogar um die Zentralisierung von Macht, um die heute als drückend empfundenen Marktmechanismen zu umgehen. So etwas hat in der Geschichte meist nicht funktioniert. Der horizontale und vertikale Finanztransfer folgt dem politischen und kulturellen Zusammengehörigkeitsgefühl, so wie es geschichtlich gewachsen ist – übrigens auch dann nicht selten unwillig, wie die Beispiele Belgien und Italien zeigen. Zur Lösung der Schuldenkrise das supranationale Europa institutionell nach vorne zu reißen, neue Finanzquellen für eine zentrale politische Ebene zu erfinden, Regulationen gegen Wettbewerbseffekte zu verdichten: All das würde gewaltige Spannungen erzeugen und das Misstrauen von Bürgern und Märkten nicht beseitigen, jedenfalls solange nicht zuvor die Schuldenkrise gelöst ist.

Auch der Druck des globalen Wettbewerbs verschwindet nicht einfach, wenn man zentralisiert. Wer gestern noch mit guten Gründen glauben konnte, dass der größte Binnenmarkt der Welt durch seine schiere Nachfragemacht Bedingungen diktieren könne, wird durch die Schuldenkrise eines Besseren belehrt. Ganz Europa wird schwach, wenn einzelne Staaten am Abgrund der Insolvenz stehen und andere in die Haftungsgemeinschaft ziehen. Der europäische Binnenmarkt, die gemeinsame Handelspolitik, das gemeinsame Gewicht der Staaten Europas kommt nur dann zur Geltung, wenn die Mitgliedstaaten jeder für sich vernünftig wirtschaften und dann nicht etwa nebeneinander und schon gar nicht gegeneinander handeln, sondern miteinander koordiniert ihre Interessen in der Union und mit der Union wahrnehmen. Und genau das gebieten heute die geschlossenen,

die verbindlichen Verträge. Die Währungsunion ist keine Fehlgeburt, weil eine nebulöse politische Einheit aus Nachlässigkeit nicht mitvereinbart worden wäre. Die Regelungen der Verträge sind durchdacht und ausgewogen. Sie stellen die politisch unabhängige Zentralbank, deren vorrangiges Ziel die Sicherung der Geldwert- und Preisstabilität ist, dem Prinzip der haushaltswirtschaftlichen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten der Währungsunion gegenüber und den von ihnen vereinbarten Stabilitätskriterien.

Die daraus folgende Handlungsmaxime klingt gegenüber den kühnen Projekten und Utopien irgendwie langweilig, vor allem aber langwierig: erst das Alte sanieren, dann das Neue fundieren. Sonst bricht das Alte – die handlungsfähigen Nationalstaaten – schneller weg als das Neue – die europäische Bundesebene – errichtet werden kann. Bevor man den Empfehlungen von Sozialphilosophen folgt, die den deutschen Alleingang beim Atomausstieg loben – er ist unionsrechtlich keineswegs untersagt – und gleichzeitig praktisch unbeschränkt nach Zentralisierung von politischer Macht auf die europäische Ebene verlangen, sollte man auch andere Fragen in den Blick nehmen.

V.

Ist das europäische Bundesstaatsprojekt wirklich ein Fortschritt? Spätestens seit der Aufklärung dünkt sich jeder progressiv und erleuchtet, der das Neue und das politisch Größere fordert. Denn damit wird gestaltet. Planvoll formt der Wille nach seiner Vorstellung. Aufklärung universalisiert, kämpft gegen die Mächte der unerleuchteten Beharrung und des kleinteiligen Provinzialismus. Doch wir sind nicht mehr im Übergang vom 18. auf das 19. Jahrhundert. Die Bundesstaatsidee mit klarer Hierarchie und dem Geltungsvorrang der Bundesgesetze, die ganze Idee zentralisierter Macht ist ein Modell des 19. Jahrhunderts, keineswegs ein missgestaltetes, aber eines, das man doch nicht unentwegt als einzig mögliche Blaupause des neuen Europa für das 21. Jahrhundert anpreisen sollte. Was wäre denn, wenn sich tatsächlich ein Epochenwechsel andeutete, der die Neuzeit zwar weder dementiert noch demontiert, der aber mit ihren Leitunterscheidungen konstruktiv operiert, mit ihnen reflektiert umgeht, ohne sie aufzugeben?

Europa war der Kontinent auf dem die Neuzeit erfunden wurde, von *Machiavelli*, *Descartes*, *Bacon* mit analytischer Distinktion, kühnen Erfindungen und Konstruktionen. Aber nach den Kriegen des 20. Jahrhunderts hat sich gerade der Erfinder der Neuzeit zur Postmoderne gewandelt. Nicht klare Grenzen, sondern Grenzüberschreitungen, Changieren, nicht analytisch präzise Konstruktion eines

selbstbewussten Rationalismus, sondern pragmatisches Funktionieren, gewiss auch Lavieren, Verhandeln und Koordinieren ist angesagt. Das ist der Geist der EU, und es ist kein schlechter. Er müsste nur besser verstanden und als offene Gleichgewichtslage, als neues gewaltenteiliges System entwickelt werden. Die EU ist ein erstaunliches Projekt, das nur in diesem tanzenden, lernenden Ambiente gelingen konnte und ein politisch inkrementales Verfahren bleibt. Die Wahrnehmung Europas bedarf dringend einer Revision. Das eigentliche Ziel und der tatsächliche Zustand ist die „pragmatische Balance“. Vieles an unseren Wahrnehmungsmustern ist falsch. Wir denken zu viel in Entweder/Oder, in Nullsummenspielen und in falschen Linearitäten. Vieles ist noch in einem Historismus des 19. Jahrhunderts verhaftet, wonach eherner Geschichtsgesetze über Aufstieg und Untergang von Imperien, sozialen Klassen oder Parteien entscheiden und der Kampf um die Macht letztlich nur Sieger und Verlierer zulässt. Die Europäische Union ist ein Beispiel für eine prinzipielle *win-win*-Situation, wobei die Übertragung von Hoheitsrechten die übertragenden Staaten nicht per se machtloser macht. Die EU sollte man auch nicht in einem falschen Harmonismus hineinreden. Der Eigensinn der Franzosen unter *de Gaulle*, der Briten vor allem unter konservativer Führung, manchmal auch der Polen, manchmal der Tschechen oder der Griechen, die scheinbare Sturheit auch einer deutschen Bundeskanzlerin: Nichts davon ist Elend oder ein Skandal, sondern es gehört zum Spiel der neuen Balance, weit jenseits der alten nationalen Antagonismen und des Machtpragmas vergangener Tage. Die Auseinandersetzung im Rat und die der Regierungsvertreter mit Parlament oder Kommission sind kein Verrat an der europäischen Idee, sie sind schlicht Alltag aus dem so etwas wie das europäische Gemeinwohl erwächst. Wer meint, der Streit und die harte Kollision von Interessen gehörten nicht in den politischen Prozess, hat vielleicht ein falsches Verhältnis zur Demokratie und zur Quasi-Föderalität von Mehrebenensystemen.

VI.

Das Schicksal der Europäischen Union entscheidet sich heute in der Bewahrung und vorsichtigen Entwicklung der Verträge, vor allem aber in der Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit von Regierungen, die sich im Übermaß auf das Spiel einer Wirtschaftssteuerung durch öffentliche Haushaltswirtschaft eingelassen haben und jetzt einiges langsam zurückfahren müssen, ohne das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die Akzeptanz demokratischen Regierens wie auch die Funktionsfähigkeit europäischen Koordinierens zu beschädigen. Die Krisenpolitik seit der ersten Griechenlandhilfe ist nur dann akzeptable Notmaß-

nahme, wenn sie das Prinzip einer Währungsunion, die auf Eigenverantwortung demokratischer Haushaltswirtschaften gründet, nicht durch eine allmähliche Vergemeinschaftung der Risiken isolierten Entscheidens deformiert. Das ebenso eigenverantwortliche wie vernetzte Regieren muss einen Stabilitäts- und Wachstumspfad für alle finden. Keine leichte Aufgabe.