

Europas Jahrhundertaufgabe: Wohlstand und Zusammenhalt in ganz Europa

von Angelica Schwall-Düren



Foto: www.fotolia.com, © Phoenixpix

Europa hat aus seiner Geschichte gelernt und nach dem zweiten Weltkrieg das Projekt eines vereinten Kontinents gestartet, um dauerhaft Frieden zwischen seinen Völkern zu schaffen. Die europäische Gemeinschaft ist in der Überzeugung gegründet worden, dass Europa nur im gemeinsamen Handeln und in der Überwindung der nationalen Grenzen eine Zukunft haben würde. Dieser Zusammenschluss einer immer größeren Zahl europäischer Staaten hat nicht nur den Frieden gesichert, sondern auch zu einer beispiellosen Förderung des Wohlstand beigetragen.

Als zentrale wirtschaftliche Rahmenbedingung ist nach Ende des Kalten Krieges die Globalisierung immer mehr in den Vordergrund gerückt. Die europäische Antwort auf neue globale Herausforderungen bestand in der Schaffung des gemeinsamen Binnen-

marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion. Heute ist die Europäische Union der größte Binnenmarkt und zugleich der größte Exporteur der Welt. Der gemeinsame Binnenmarkt bietet weiterhin ein enormes Potential für Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen. Um dessen Chancen auch in Zukunft nutzen zu können, muss die Europäische Union ganz offensichtlich noch weiter vertieft werden. Denn nur in der Gemeinschaft kann Europa als ein „global player“ auftreten.

1. Mehr Europa in der Krise

Die Wirtschafts- und Finanzkrise dominiert nun schon seit 2008 die politische Tagesordnung. Die Bekämpfung ihrer Ursachen sollte im Mittelpunkt der Bemühungen aller Akteure stehen. Die damit einhergehende Europäisierung des nationalen Handelns

war dabei bisher jedoch überwiegend intergouvernemental bestimmt. Und gleichzeitig werden verstärkt nationale Interessen in der europäischen Politik betont. Insofern beobachten wir parallel gegenläufige Entwicklungen. Die Krise hat die Verwundbarkeit und Fragilität der Wirtschafts- und Währungsunion gezeigt. Bei ihrer Gründung ging man davon aus, dass es besser sei, eine unvollendete Währungsunion zu haben, als das Projekt in die Zukunft zu verschieben. Nun tritt jedoch der „Geburtsfehler“ des Euro in der Krise offen zu Tage: Die währungspolitische Integration wurde nicht mit einer wirtschaftspolitischen Integration verbunden.

Mit den Erfahrungen der europäischen Integration im Hintergrund dachten die Verfechter der Währungsunion im Vorfeld des Maastricht-Vertrages, die Einführung des Euro sei ein erster Schritt zur Vertiefung der ökonomischen und sozialen Integration: die Währungsunion würde funktional weitere Integrations Schritte erzwingen. Kritiker wiesen bereits damals darauf hin, dass eine gemeinsame Währung ohne Einbettung in eine echte politische, wirtschaftliche und soziale Union scheitern müsste. So sagte der damalige Präsident der europäischen Kommission Romano Prodi im Dezember 2001 in einem Interview:

„Ich bin sicher, dass der Euro uns dazu zwingen wird, neue wirtschaftspolitische Instrumente zu schaffen. Es ist politisch derzeit nicht möglich, dies heute vorzuschlagen. Aber eines Tages werden wir eine Krise haben und dann werden neue Instrumente geschaffen.“

Die Krise macht deutlich, woran die Währungsunion krankt: Ihre Mitgliedsstaaten haben sich in ihrer Leistungsfähigkeit nicht angeglichen, sondern sind weiter auseinandergedriftet.

- Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit haben sich ungleich entwickelt; die Lohn-

entwicklung und das private Konsumverhalten haben sich dem nicht angemessen angepasst.

- In der Folge haben sich die Leistungsbilanz-Ungleichgewichte vergrößert.
- Ein (kleinerer) Teil der Mitgliedsstaaten hat sich in einem nicht vertretbaren Ausmaß verschuldet.

Die Finanzmarktkrise hat in Folge von Bankenrettung und Konjunkturmaßnahmen in allen Mitgliedsstaaten zu einer eklatanten Steigerung der öffentlichen Verschuldung geführt. Aus dieser Analyse müssten nun die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden: Unter der Führung Deutschlands ist hauptsächlich Haushaltskonsolidierung zum zentralen Thema der Politik in und für die Währungsunion geworden. Der wirtschaftspolitischen Koordinierung wird allerdings ebenfalls ein größeres Gewicht beigemessen. Doch was wird derzeit darunter verstanden?

Große Integrations Schritte sind mit der größeren und heterogeneren EU nicht leichter geworden. Doch bereits jetzt muss die Wirtschaftspolitik der EU-Staaten stärker koordiniert werden.

Wirtschaftspolitische Koordinierung

Die derzeitige wirtschaftspolitische Koordinierung in EU und Eurozone basiert auf drei Säulen:

- Die Koordinierung allgemeiner Wirtschaftspolitiken über die Wachstumsagenda Europa 2020. Hauptsteuerungsinstrument ist ein umfangreiches Berichtswesen. Diese Säule umfasst keine Sanktionen.
- Die haushaltspolitische Koordinierung hat mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt eine präventive Komponente und mit dem

Defizitverfahren eine korrektive Komponente. Beide Komponenten sind mit der Möglichkeit zu Sanktionen ausgestattet. Der Fiskalpakt soll nun hinzukommen.

- Auch die im Zuge der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingeführte makroökonomische Überwachung enthält eine präventive und eine korrektive Komponente. Hier ist nur die korrektive Komponente mit der Möglichkeit zu Sanktionen ausgestattet.

Derzeit hat die Europäische Union keine Kompetenz, einzelnen Mitgliedstaaten wirtschaftspolitische Maßnahmen vorzuschreiben. Zulässig sind nur gemeinsame Zielvorgaben für alle EU-Staaten. Anders ist das bei Mitgliedstaaten, die Hilfen aus den europäischen Rettungsschirmen erhalten.

Mit der Europäischen Finanzierungsfazilität (EFSS) wurden 440 Mrd. Euro als Garantiesumme zeitlich befristet bereitgestellt. Mit Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ab Mitte dieses Jahres wird nun ein permanenter Krisenmechanismus in Kraft gesetzt werden, der über ein Kreditvolumen von 500 Mrd. Euro verfügen soll. Des Weiteren wurden die wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung in Europa synchronisiert und verstärkt durch einen „Europäisches Semester“ genannten Prozess. Das Verfahren stellt sicher, dass alle Elemente der wirtschaftspolitischen Überwachung, die jährlich durchgeführt werden, in einem gemeinsamen Prozess synchronisiert werden.

Das letzte Instrument, das neu geschaffen wurde, um die Herausforderungen der Krise zu bewältigen, ist der Fiskalpakt.

2. Das Dogma des Fiskalpakts

Am 2. März 2012 haben die Staats- und Regierungschefs von 25 EU-Mitgliedstaaten den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung

und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ unterzeichnet. Dieser sogenannte Fiskalpakt soll im Laufe des Jahres 2012 von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, um am 1. Januar 2013 in Kraft treten zu können.

Das zentrale Element des Fiskalpaktes ist die Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten zu strengen Vorkehrungen für den Haushaltsausgleich und insbesondere eine Pflicht zur Verankerung einer Schuldenbremse im nationalen Recht. Zudem enthält der Fiskalpakt eine Vorschrift zur Überwachung und Kontrolle der Haushaltsdisziplin. Staaten mit einem übermäßigen Defizit müssen nach dieser Regelung der Kommission Haushalts- und Wirtschaftsprogramme vorlegen, deren Ziel es ist, das Defizit abzubauen. Diese Programme müssen dann von Kommission und Rat genehmigt werden.

Der Fiskalpakt war insbesondere von deutscher Seite als Gegenstück zum unbefristeten ESM gefordert worden.

Hilfszahlungen aus dem ESM werden daran gebunden sein, dass das jeweilige Land auch den Fiskalpakt unterzeichnet hat. Dies bedeutet, dass die betreffenden Staaten sich einer rigorosen Sparpolitik unterziehen müssen.

Dies ist Ausdruck des bislang vorherrschenden Verständnisses, dass die Staatsschulden die Wurzel allen Übels und die Verursacher der gegenwärtigen Krise seien. Zwar ist es richtig, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erforderlich ist. In der ursprünglich durch die Finanzmarktkrise ausgelösten rezessiven Phase ist eine solch drastische Sparpolitik, wie sie der Fiskalpakt, aber auch die Auflagen für Hilfen an die Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit vorsehen, jedoch Gift für die Konjunktur. Sie verstärken die Rezession noch weiter. Erforderliche Wachstumsimpulse unterbleiben. Eine wirtschaftliche Abwärtsspirale ist die Folge.

Der harte Sparkurs hat außerdem enorme verteilungspolitische Konsequenzen. Die Lasten der Anpassungsprogramme müssen von der breiten Bevölkerung getragen werden. Sozial schwache Gruppen leiden besonders intensiv.

3. Was wir brauchen: kein neuer Austeritäts-Pakt, sondern gemeinsames Engagement:

Den Kern der Krise machen die beschriebenen ungleichen Wirtschaftsstrukturen und die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten aus. Die Politik muss deshalb verstärkt auf die Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte gerichtet werden. Auch Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen – vor allem Deutschland – müssen ihren Beitrag dazu leisten, diese Ungleichgewichte abzubauen. Das könnte durch eine Stimulierung der Binnennachfrage geschehen. Notwendig sind hierfür eine expansive Lohnpolitik, die Einführung von Mindestlöhnen und eine Stärkung der öffentlichen Investitionen in Bildung, Gesundheit und Umwelt.

Die Eurozone und die Europäische Union insgesamt werden nicht aus der Krise herauskommen, wenn es nicht zu nachhaltig ausgerichtetem Wachstum kommt. Dieses Wachstum wird nicht durch Sparmaßnahmen oder durch Umstrukturierungen induziert, sondern nur durch starke zusätzliche Impulse. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten:

Zum einen könnten bisher ungenutzte Strukturfondsmittel der EU rasch mobilisiert werden, wobei die von den in besonderen Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedsstaaten zu erbringenden Eigenanteile reduziert werden müssen. Die verfügbaren Mittel könnten in einem Investitions- und Aufbaufonds gebündelt werden. Durch den Einsatz revolutionärer Fonds im Rahmen der Strukturpolitik könnte ein Entwicklungskapital für die Regionen geschaffen werden, das sie

langfristig einsetzen könnten, selbst wenn die direkten Mittel zurückgehen sollten.

Eine bedeutende Investitionssumme würde durch die Erhöhung des Eigenkapitals der Europäischen Investitionsbank zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen Mitteln könnten Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur, der Energieversorgung oder der Umweltstandards finanziert werden.

Durch spezielle Projektanleihen können zusätzliche Mittel für öffentliche Infrastrukturprojekte beschafft werden, indem private Unternehmen Anleihen begeben, für die die Europäische Investitionsbank einen Teil des Risikos durch Garantien und Kredite übernimmt.

Für solche Projektbonds stehen in einer Pilotphase auf europäischer Ebene insgesamt 230 Millionen Euro aus dem EU-Budget in 2012/2013 zur Verfügung, mit denen die Finanzierung länderübergreifender Projekte in den Bereichen Energie und Straßenbau garantiert und somit gemeinschaftlich besichert werden sollen. Allerdings müssten die Erfahrungen aus dem Pilotprogramm in ein Standardprogramm sehr viel höheren Umfangs überführt werden.

Auch Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer in Europa könnten einen gewichtigen Teil einer Investitionsfinanzierung darstellen. Allerdings muss realistischerweise mit einer längeren Entscheidungs- und Umsetzungsphase für dieses Instrument gerechnet werden.

Um die Schuldentragfähigkeit der Mitgliedsstaaten der Währungsunion entscheidend zu verbessern, darf eine gemeinsame europäische Haftung für einen Teil der Staatsschulden ebenfalls nicht länger ausgeschlossen werden. Das vom deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorge-

stellte Modell eines Schuldentilgungsfonds würde eine große Entspannung der Refinanzierungs- und Kostenlage insbesondere für die Euro-Krisenländer bedeuten. Nach diesem Modell würden die Altschulden, die 60 Prozent des BIP eines Mitgliedstaates der Eurozone überschreiten, in einen Schuldentilgungsfonds überführt, für den gemeinsam gehaftet würde. Jeder Mitgliedstaat tilgt seine eigenen Schulden und wird einem verbindlichen Schuldenabbauplan unterworfen. Dies würde die Zinsbelastung für die jetzt negativ geratenen Länder bedeutend mindern.

In die Bewertung der Verschuldungssituation eines Mitgliedstaates geht entscheidend ein, inwieweit Gläubiger auf die Rückzahlung der Schulden vertrauen. Dieses Vertrauen steigt mit den Eigenanstrengungen zur Konsolidierung der Haushalte und der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit.

Weil Griechenland – das Land mit der derzeit schwierigsten Situation - unter einer extrem geringen internationalen Wettbewerbsfähigkeit leidet und seine Güter oder Dienstleistungen im Wettbewerb nicht bestehen können, wird sogar der Austritt des Landes aus dem Euro diskutiert!

Wenn wir das nicht wollen, müssen wir schnell mehr anbieten als Kaputtsparen. Die Einrichtung einer europäischen Griechenland Task Force unter Führung von Dr. Horst Reichenbach ist in dieser Hinsicht eine wichtige Maßnahme. Die Task Force soll bei der Erschließung von Wachstumspotentialen helfen. Es geht dabei um die Unterstützung bei der Errichtung von funktionierenden Institutionen zur Verbesserung der Steuereintreibung, Reformen der Verwaltung und des Gesundheitssystem, die bessere Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft. Auch für eine bessere Nutzung der Griechenland zustehenden, aber nur unzureichend abgerufenen Fördermittel aus den EU-Struk-

turfonds benötigt Griechenland Hilfe. Es ist bereits gelungen, Mittel auf Projekte mit besseren Struktureffekten umzuschichten.

Von öffentlichen Stellen unterhalb der europäischen Ebene kann es zu einer nützlichen Erfahrungsvermittlung kommen. Beispielsweise gibt es viele Kommunen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, die Partnerschaften mit griechischen Kommunen unterhalten. Darin liegt ein gewaltiges Potential: Austausch von Erfahrungen auf administrativer Ebene, Beratung bei der Akquirierung von EU-Fördermitteln oder Praktikumsmöglichkeiten für junge Griechen in kommunalen Behörden sind nur einige der Möglichkeiten, mit denen unseren griechischen Partnern geholfen werden könnte.

4. Balance zwischen Gemeinschaftsregeln und Subsidiarität

Es zeigt sich: Die Bewältigung der Krise macht es erforderlich, dass die europäische Integration weiter voranschreitet. Es müssen neue politische Strukturen geschaffen werden, die die EU handlungsfähiger machen. Klar ist, dass Mitgliedstaaten, die europäische Finanzhilfen aus dem Rettungsschirm erhalten, im Gegenzug tiefe Eingriffe in ihre nationale Souveränität akzeptieren müssen. Wie weit sollen aber die Eingriffe bei den anderen Mitgliedstaaten erfolgen? Nach dem in Artikel 5 EU-Vertrag festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip darf die Union bei geteilter Gesetzgebungskompetenz nur tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind. Es gilt also bei jeder Initiative genau zu untersuchen, ob die europäische Ebene auch die richtige Ebene ist und ob die vorgeschlagene Regelungsdichte und Detailgenauigkeit den umsetzenden Ebenen

angemessene Handlungsspielräume überlässt. Dabei muss auch stets auf das Ziel der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts geachtet werden.

Ziel des Subsidiaritätsprinzips ist es, eine Politik zu machen, die sich an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientiert. Über der Verteidigung dieses Prinzips darf aber auch die Verantwortung für eine erfolgreiche europäische Integration nicht aus den Augen verloren werden. Sicherlich gibt es unsinnige Vorhaben, gibt es Kommissionsvorschläge, die zu weit gehen, die kommunale, regionale oder nationale Freiheiten dort einschränken, wo es gar nicht nötig wäre. Es gibt aber auch Projekte, die zunächst ungewohnt erscheinen und althergebrachte Vorstellungen über den Haufen werfen, die aber einen unvergleichlichen und absolut notwendigen europäischen Mehrwert schaffen.

Im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten ringen wir in Europa ständig darum, auf welcher Ebene ein politisches Gesetzgebungsvorhaben angesiedelt sein muss.

Das Thema einer europäischen Wirtschaftsregierung war lange Zeit tabu – besonders in Deutschland. Aber die Erfahrung lehrt, dass die EU in Krisen schon häufig zu Maßnahmen gegriffen hat, die wenige Jahre früher als völlig unrealistisch galten. Noch ist die Krise nicht bewältigt, aber eines scheint doch heute schon deutlich zu werden: Wenn die EU aus dieser Krise herauskommt, wird sie eine wesentlich stärkere gemeinsame wirtschaftspolitische Steuerung haben.

Auch wenn in naher Zukunft kein föderaler europäischer Staat geschaffen wird, wird es notwendig sein, wesentliche wirtschaftspolitische Kompetenzen auf die Unionsebene zu heben. Denn es geht um mehr als um Krisenbewältigung! Es geht um eine wirtschaftlich starke, soziale, nachhaltige und demokra-

tische Union für die Zukunft! Jacques Delors hat schon betont, dass eine Währungsunion nicht überleben kann ohne die gleichzeitige Einführung einer Wirtschaftsunion. Dies ist nicht nur nötig zur Krisenbewältigung, sondern auch zur Krisenprävention, vor allem aber zur Ertüchtigung der EU angesichts der großen politischen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen.

Mit einer Verlagerung von Teilkompetenzen auf die europäische Ebene ist es mittelfristig nicht getan. Es stellt sich die immer drängender werdende Frage, welche Akteure hier die Entscheidungen treffen dürfen und wie sie legitimiert sind. Deshalb muss alles daran gesetzt werden, eine echte politische Union zu schaffen, die gemeinsames Handeln und demokratische Mitbestimmung zugleich ermöglicht. Denn nur gemeinsam werden wir die Krise überwinden und unser europäisches Projekt vollenden. ■

↳ Dr. Angelica Schwall-Düren ist Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien in Nordrhein-Westfalen.