

Anke Hassel

Jenseits der Euro-Rettung – für einen Perspektivwechsel in der Europadiskussion

Zusammenfassung

Die meisten Beobachter der Eurokrise äußern sich sehr skeptisch über die derzeitige Lage. Weder gibt es eine ökonomisch nachhaltige Strategie den Euro-Raum zu sanieren, noch eine politische Perspektive demokratischer Europäisierung. Wendet man den Blick weg von der Eurozone hin zu den politischen Defiziten der Finanzmarktregulierung und der Demokratie der Krisenländer, ändert sich das Bild. Ungezügelter Finanzmärkte finanzierten Entwicklungen in defizitären Demokratien, an denen sich mehr oder weniger korrupte Eliten bereicherten und sich in ihrer Machtposition bestätigt sahen. Ein Teufelskreis, der erst durch das Platzen der Finanzblase vorläufig beendet wurde. Die Rettung der Eurozone muss an der Erneuerung nationaler Demokratien ansetzen, die die zentrale Voraussetzung für eine weitere Europäisierung ist.

Schlagerworte: Eurozone, Finanzmarktkrise, Europäische Integration, Demokratie

Abstract

Beyond the Euro-Crisis – The need for a new perspective when discussing Europe

Most observers of the Euro crisis are highly skeptical about the current situation. They can neither see an economically sustainable strategy to rescue the Eurozone, nor envisage a political path towards Europeanization. An analysis going beyond the problems of the Eurozone and towards the deficits of global financial regulation and the lack of democratic quality in the crisis countries, however, provides a new perspective. Unbridled financial markets funded developments in the current debtor countries, enabling the political elite to enrich themselves and to justify their powerful position. This created a vicious circle that was stopped by the financial bubble bursting. Consequentially, a sustainable path to rescue the Eurozone must begin with the renewal of national democracies; this is the prerequisite for further Europeanization.

Key words: Eurozone, Financial crisis, European Integration, Democracy

Die Rettung des Euros dominiert derzeit die politischen wie wissenschaftlichen Europa-Debatten und diktiert geradezu die institutionelle Entwicklung Europas. Alle politischen Handlungen werden hauptsächlich unter dem Blickpunkt betrachtet, wie sie auf die Euro-Krise wirken und ob sie zu ihrer Lösung beitragen. In den letzten Jahren hat sich die wirtschaftliche Governance der Eurozone rasant verstärkt: die Verordnungen und Direktiven des Six-Pack, Two-Pack wie auch der Fiscal Compact, Euro-Plus Pakt und das Europäische Semester heben die Aufsicht der Kommission über die Haushaltspolitik der Mitgliedsländer auf ein neues, nie dagewesenes Niveau. Was weiterhin fehlt, ist ein Mechanismus bzw. eine wirtschaftliche Koordination, die Ungleichgewichte in der Eurozone ausgleichen und somit den wesentlichen Konstruktionsfehler der Währungsunion kompensieren könnte (Glienicker Gruppe 2013).

Dennoch – oder vielleicht auch deshalb – sind die Ergebnisse der meisten Analysen der weiteren Entwicklung der Europäischen Union düster. Weder gibt es eine ökonomisch nachhaltige Strategie den Euroraum zu sanieren, noch eine Perspektive seiner demokratischen Legitimation (*Scharpf 2013; Streeck 2012*). Im Frühjahr 2014 wirkt die Europäische Union undemokratischer und selbst wirtschaftlich ineffizienter als je zuvor. Anti-europäischer Populismus zieht Wählerstimmen in Süd- und Nordeuropa. Wirtschaftsprognosen warnen vor einer bevorstehenden Deflation, die die wirtschaftlichen Probleme noch einmal verstärken würden.

Vielleicht hilft ein Perspektivwechsel, um aus dem Jammertal herauszufinden. Probleme lassen sich nicht wegdiskutieren, aber eine Problemlösung kann nur wirken, wenn die Diagnose auch stimmt. Wissen wir eigentlich, ob die Staatsschuldenkrise eine politische oder eine ökonomische Krise ist? Müssen wir sie wirtschaftlich oder politisch lösen? Zurzeit liegt der Schwerpunkt der meisten Betrachter bei der Ökonomie; vielleicht auch weil die meisten politischen Beobachter es aufgegeben haben, die Krise wirklich verstehen zu wollen. Aber nur weil sich hauptsächlich Ökonomen und eine geringe Zahl von polit-ökonomisch geschulten Politikwissenschaftlerinnen im Wesentlichen zur Eurokrise äußern, heißt dies nicht, dass die Eurokrise automatisch einen ökonomischen Ursprung hat, bzw. ihre Lösung bei den wirtschaftlichen Ungleichgewichten liegen muss. Im Gegenteil: wie auch die Einführung des Euro im Kern politisch begründet war, kann man die Defizite der Eurokrisenpolitik ebenfalls in der Politik suchen und weniger in der Unvollkommenheit der wirtschaftlichen Regulierung des europäischen Wirtschafts- und Währungsraums.

Dazu ein Gedankenexperiment. Man kann einmal durchspielen, welchen Anteil der Euro an der europäischen Misere hat und welche Entwicklungen ganz unabhängig vom Euro auf Europa zugekommen wären. Wenn man nämlich die Entwicklung der EU in einem breiteren Kontext und ohne Totenglockchen und Säbelgerassel betrachtet, ändert sich das Bild. Die Herausforderungen für die europäische Demokratie sind dann andere als die oft diskutierten. Beide sind im Kerngedanken politische Defizite: Zum einen geht es um Regulierungsdefizite in internationalen Finanzmärkten, die solche Spekulationsgeschäfte ermöglichten, die zur Finanzkrise führten. Zum anderen geht es um Demokratiedefizite in den Krisenländern. Aus dem Zusammenspiel beider Defizite ergibt sich die Dynamik der Eurokrise: Die Finanzmärkte finanzierten Entwicklungen in defizitären Demokratien, an denen sich mehr oder weniger korrupte Eliten bereicherten und sich in ihrer Machtposition bestätigt sahen. Ein Teufelskreis, der erst durch das Platzen der Finanzblase vorläufig beendet wurde (so auch *Fernandez-Villaverde et al. 2013*).

Die europäische politische Ökonomie ohne den Euro

Beginnen wir das Experiment. Wie hätte sich die Europäische Union ohne den Euro entwickelt? Für viele Beobachter ist heute der Euro die eigentliche Bedrohung der EU; eine Fehlentscheidung, deren fatale Folgen von Ökonomen erwartet und deren Rat aus politischen Gründen ignoriert wurde. Die Asymmetrie der Eurozone besteht aus der antizyklischen Geldpolitik, die den Ländern mit niedriger Inflation zu hohe Realzinsen und Ländern mit hoher Inflation zu niedrige Realzinsen bescherte. In Deutschland war daher die Geldpolitik zu restriktiv und in Südeuropa lax (*Enderlein 2004; Scharpf 2011, 2013*). Der Euro war aus deutscher Sicht unterbewertet und begünstigte die Exportstrategie, und aus

der Sicht der peripheren Länder überbewertet. Es begann ein Kapitalexport aus dem Norden in den Süden; die Leistungsbilanzen innerhalb der Eurozone waren nicht ausgeglichen. Dieses Ungleichgewicht – so viele Beobachter – ist struktureller Natur; es kann sich also nicht leicht an neue Verhältnisse anpassen. Die Wirtschaftsinstitutionen begünstigen eine stärkere Lohnpolitik in der Peripherie während die deutsche Tarifautonomie und Lohnpolitik den Unternehmen immer wieder eine zurückhaltende Lohnpolitik beschert (Höpner 2013).

Was wäre passiert, wenn der Euro nicht eingeführt worden wäre? In dem zuvor existierenden Europäischen Währungssystem (EWS) waren die Wechselkurse fix, aber die Geldpolitik national. Nationale Zentralbanken waren damit beauftragt den Druck in Richtung Wechselkursschwankungen auszugleichen. Die griechische Notenbank hätte auf den Kapitalzufluss mit niedrigeren Zinsen reagieren können. Natürlich hätte Griechenland von vornherein eine höhere Risikoprämie gezahlt und deshalb wäre die Verschuldung – aber eben auch die Investitionstätigkeit – zumindest des privaten Sektors geringer ausgefallen. Über ähnliche Instrumente hätten die Notenbanken in Irland und Spanien gegen die Immobilienblasen verfügt. Sie hätten der Inflation mit einer restriktiveren Geldpolitik begegnen können. Im Notfall – wenn dies nicht geholfen hätte – hätten diese Länder noch aus dem EWS ausscheren und abwerten können. Das Abwertungsrisiko hätte Anleger diszipliniert und die Investitionsstrategie wäre weniger riskant gewesen. Nach der Finanzkrise und in der Staatsschuldenkrise (wenn sie dennoch eingetreten wäre) hätten sie ihre Schulden durch Abwertung reduzieren können. Die Löhne wären im Vergleich zu den nordeuropäischen automatisch gesunken und Importe hätten sich verteuert. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Krisenländer hätte sich verbessert.

Aber ist das wirklich das Alternativszenario? Nehmen wir die Lohnkosten. Es ist wahrscheinlich, dass das Europäische Währungssystem der fixen Wechselkurse zumindest bis zur Finanzkrise überlebt hätte. Die europäischen Währungen waren bereits in den neunziger Jahren fest an die DM verankert. Man muss sich bewusst sein, dass die Attraktivität des Euro und des EWS für die Südländer in dem Versprechen der Geldwertstabilität lag. Sie wollten gerade keine Abwertungsoption mehr haben, weil dies in der Vergangenheit immer inflationstreibend gewirkt hat. Alle südeuropäischen Länder hatten in den 1970er und 1980er Jahren massive Inflationsprobleme, die sie mit der Eurozone endgültig lösen wollten. Sie hätten daher an den fixen Wechselkursen in den 2000er Jahren bis zur Finanzkrise festgehalten und keine Lohnkostenvorteile durch Abwertung erzielt. Auch die massive Lohnzurückhaltung der deutschen Tarifparteien hat bereits in den 1990er Jahren begonnen und wäre in die 2000er Jahre fortgesetzt worden. Das Leistungsbilanzungleichgewicht hätte sich ebenso im EWS aufgebaut wie in der Eurozone. Vielleicht hätten Kapitalanleger auf eine Abwertung der Südländer spekuliert und in die harte Mark investiert. Die Notenbanken hätten zunehmend intervenieren müssen, um die Wechselkurse zu halten. Insbesondere hätte die Bundesbank verstärkt die schwächeren Währungen aufkaufen müssen, um eine Aufwertung der D-Mark zu vermeiden. Die Deutschen hätten kein Interesse an einer Abwertung der peripheren Währungen gehabt, je länger sich die Ungleichgewichte aufgebaut hätten.

Gleichzeitig wäre privates Kapital weiterhin in den Süden Europas exportiert worden. Die peripheren Länder hätten sich in Hartwährungen verschuldet, deren Zinsen während der Geldschwemme der 2000er Jahre niedrig waren. Aufgrund der positiven Konjunktur und Wachstumsraten waren die Südländer und ihre Unternehmen kreditwürdig. Überschuldungen sind nicht auf die Eurozone begrenzt. Auch Ungarn hat ein massives Schul-

denproblem, das aus einer Immobilienblase und schwachen Wachstumsraten hervorging. Die riskanten Investitionen nordeuropäischer Anleger und Banken in südeuropäische Anleihen und Kredite wären höchstwahrscheinlich in ähnlicher Weise entstanden, wenn die Eurozone nicht existiert hätte.

In der Finanzkrise wären diese Risiken sichtbar geworden. Nationale Regierungen mussten ihre Banken stabilisieren. Auch in diesem Fall hätten die heutigen Eurokrisenländer sehr wahrscheinlich eine Art Unterstützung aus den anderen EU Ländern für die Stabilisierung ihrer Banken und ihrer Staatshaushalte gebraucht. Zwar wäre der Automatismus zur gegenseitigen Stabilisierung schwächer gewesen, aber Hilfspakete und Kredite hätte es in ähnlicher Weise gegeben. Und wer die Hilfspakete des IWF kennt, weiß auch, dass sie auch mit Konditionen und Auflagen verbunden gewesen wären (Lütz/Kranke 2013). Die Schuldnerländer hätten sich einem Sparkurs unterwerfen müssen, zu dem noch Deregulierung und Privatisierungsauflagen hinzugekommen wären. Wenn auch mit anderen Mechanismen wäre es zu einem ähnlichen Rettungsfond gekommen und die stärkeren EU Mitgliedsstaaten hätten ihre Solidarität mit anderen EU-Länder anbieten müssen, um die Stabilität der EU zu garantieren. Gewiss, die Rolle der EZB, die heute als wichtigster politischer Akteur marode Staatshaushalte finanzieren und Spekulationen eindämmen kann, hätte es so nicht gegeben. Ob das ein Segen oder ein Fluch bleibt jedoch abzuwarten. Die EZB ist neben dem EuGH der einzige wirklich europäische Akteur mit durchschlagender Handlungsmacht. Wenn es sie nicht geben würde, wären in einem EWS viele Runden von Ministerkonferenzen notwendig gewesen, um eine europäische Antwort auf nationale Staatsschuldenkrisen in Europa zu entwickeln. Diese wäre langsamer und komplizierter erfolgt, aber mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit nicht weniger tiefgreifend gewesen. Die EU Kommission hätte jedoch ähnliche Auflagen wie im Europäischen Semester, Euro-Plus-Pakt, 6-Pack und 2-Pack geschnürt, wenn die Kredithilfen über einen gemeinsamen Fond erfolgt wären. Wenn sie nur auf bilateraler Hilfe oder multilateralen Krediten vom IWF basiert hätten, wäre die EU-Kommission außen vor gewesen.

Die deutschen Banken und Investoren, die sich in Südeuropa engagiert hatten, würden noch immer auf der Rückzahlung ihrer Kredite pochen. Man hätte wie heute eine Diskussion über einen Schuldenschnitt und die Rolle von privaten Gläubigern bei Überschuldungen. Sie waren auch in diesem Szenario erst bereit für einen Schuldenschnitt, als sie ihre Gelder aus den Krisenländern abgezogen hatten. Jetzt nach dem vollständigen Gläubigerschutz privater Anleger wäre eine Abwertung der Krisenländer an der Tagesordnung. Und sie würde die Kapitaleigner auch treffen. Nur: die Kapitaleigner hätten ihr Kapital mittlerweile längst außer Landes gebracht. Was bleibt an Effekten einer Abwertung sind ebenso schmerzhaft Reallohnverluste wie heute durch Lohnkürzungen. Die Kaufkraft der breiten Masse sinkt, die Armen verarmen und die Reichen schützen ihr Kapital im Ausland.

Mit anderen Worten: Die Krise der Eurozone ist unmittelbar mit der Finanz- und Bankenkrise verknüpft. Der Konstruktionsfehler der asymmetrischen Geldpolitik in einem heterogenen Wirtschaftsraum ist zwar ein begünstigender Faktor aber nicht der ursprüngliche Grund für die Staatsschuldenkrise einiger Länder im Euroraum. Ohne die Finanz- und Bankenkrise würden die Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz weiter bestehen. Und sie würden die Länder ebenso in Richtung einer inneren Abwertung und vielleicht zu einem Ausbruch aus dem EWS treiben, wie sie es derzeit tun. Wichtig ist jedoch zu wissen, dass in der globalisierten Finanzwirtschaft der letzten Dekade die Südländer den Investoren und Geldschwemmen ebenso ausgesetzt gewesen wären wie innerhalb des

Euroraums. Das zeigen die Beispiele Lettland und Ungarn. Man braucht nicht den Euro, um Staatsschuldenkrisen hervorzurufen.

Die Lösung der Staatsschuldenkrise ist innerhalb des Euros zwar eine andere. In der Finanzkrise brachte die Bereitstellung von Liquidität durch die EZB nach Griechenland zunächst einen Vorteil im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlichen Problemen wie Ungarn und Lettland (*Mabbett/Schelkle* 2014). Dies zögerte die Krisenverarbeitung jedoch hinaus und erlaubte den ausländischen Banken, ihr Kapital abzuziehen. Insbesondere französische und deutsche Banken drangen ihre Regierungen dazu, die Kosten den griechischen Steuerzahlern aufzuerlegen als selbst Verluste zu machen. Damit wurde die Schuldenkrise in Griechenland durch die Mechanismen der Währungsunion und die Liquidität der EZB letztlich verschärft.

Was bleibt dann aus dem Abwertungsargument als Alternative zu flächendeckenden nominalen und realen Lohnkürzungen in den Krisenländern? In den ersten zehn Jahren des Euros sind die Ökonomien der Südländer stärker gewachsen als der Nordländer. Das Wohlstandsgefälle in der Eurozone hat sich in dieser Zeit verringert und nicht vergrößert. In dieser Zeit sind Reallöhne in den Krisenländern stärker gestiegen und ihre Sozialausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt haben die der Nordländer überholt. Diese Entwicklung wird nun abrupt und brutal revidiert. Die Länder werden wieder auf ihren vormaligen Platz in der Wohlstandsliga zurückgestuft. Dieser Prozess wäre ohne den Euro nicht so ausgeprägt, aber in der Tendenz genauso abgelaufen.

Warum ist diese Analyse wichtig? Zum einen stellt sie die Debatten über die Abwicklung der Eurozone in einen größeren Kontext. Die Risiken einer Auflösung der Eurozone sind riesig; der Nutzen jedoch begrenzt. Es sind die globale Finanzströme und die mangelhafte Aufsicht der Banken und Finanzmarktakteure, die die ökonomische Stabilität ganzer Regionen in Frage stellen. Die Regulierung der Banken und darüber hinaus der Nichtbanken auf den Finanzmärkten steht im Kern der Rettung des europäischen Wirtschaftsraums.

Der Blick weg vom Euro unterstreicht die Bedeutung der Bearbeitung der Finanzkrise, der Bankenregulierung und Bankenunion für eine stabilitätsorientierte Politik. Dieser wird jedoch in der allgemeinen Euroaufregung viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Es muss in erster Linie um die Einhegung und Regulierung der Finanzmärkte zur Verhinderung weiterer Finanzblasen und Krisen gehen.

Betrachtet man jedoch die Debatte und die tatsächlichen Lösungsansätze, könnte man meinen, es ginge immer nur um die Staatsschuldenkrise der peripheren Eurozoneländer. Fiscal Compact, Six-Pack und andere Mechanismen sind getrieben von der Haushalts- und Finanzpolitik. Und nicht von den Problemen, die von den Finanzmärkten ausgehen.

Mangelnde demokratische Qualität als Grundübel der Krise

Zum zweiten legt das Szenario auch das Grundproblem der europäischen Krisenpolitik offen. Mit oder ohne Euro wären die europäischen Mechanismen der Abwendung einer Staatsinsolvenz innerhalb der Europäischen Union kompliziert geblieben. Aber warum ist das so schwierig? Weil zwar letztlich die Überschuldung der Krisenländer zwar auf die Finanz- und Bankenkrise zurückzuführen ist, aber dennoch nicht zufällig in manchen Ländern schwerwiegender war als in anderen. Warum trauen die Finanzmärkte zwar der deutschen Bundesregierung die Abwicklung ihrer Banken und die Bedienung ihrer Schul-

den zu, nicht aber den südeuropäischen Ländern? Eine Antwort darauf ist, dass in allen betroffenen Krisenländern das unverhältnismäßige Risiko, dem sich Banken, öffentliche Hand und Immobiliensektor aussetzen, eng verknüpft mit den Nutznießern in Politik und Privatsektor war.

Die Banken, Baufirmen und öffentlichen Unternehmen konnten sich nur deshalb so schamlos selbst bereichern, weil sie von der Politik gedeckt und geschützt wurden. Die Geldblase der 2000er Jahre hat diesen Mechanismus und damit Korruption weiter befördert. Zwar trifft dies auch in Deutschland im Fall der HypoRealEstate zu. Aber die Bundespolitik war von diesen Verflechtungen weniger betroffen als in anderen Ländern.

Auch in dieser Frage sollte man sich nicht hinter der Fehlkonstruktion der Eurozone verstecken. Der Euro hat die Geldblase durch negative Realzinsen in den Peripherieländern weiter befördert. Es wäre die Aufgabe der Regierungen gewesen, diesen Blasen durch eine striktere Haushaltspolitik, restriktive Bauförderungen und Kreditregulierung zu begegnen. Dies ist nicht geschehen. Man kann argumentieren, dass der Eintritt in die Währungsunion notwendige und erwünschte strukturelle Reformen eher verhinderte als begünstigte, da der Zugang zum billigen Geld den Problemdruck linderte (*Fernández-Villaverde et al. 2013*). Allerdings ist dies eine falsche politische Reaktion auf eine überhitzte Konjunktur, für die man die Währungsunion nur begrenzt verantwortlich machen kann. Es war nämlich nicht so, dass man sich in den Peripherieländern darüber beschwert hätte. Vielmehr war man bis 2008 von dem Erfolg der einheimischen Wirtschaftspolitik überzeugt. Das irische Modell wurde von der Politik wie von der Wissenschaft in den 2000er Jahren als zukunftsweisend gefeiert. Zahlreiche Papiere und Symposien widmeten sich dem keltischen Tiger. Wer 2005 durch die Straßen Dublins wanderte, konnte in den Schaufenstern der Makler Bilder von einfachen Reihenhäusern in den Vororten von Dublin bewundern, die für über eine halbe Million € angeboten wurden. Nur wenige haben sich damals Gedanken über eine Immobilienblase gemacht. Analysten empfahlen der deutschen Bundesregierung eine Deregulierung des Immobilienmarktes um einen ähnlichen Aufschwung zu erreichen.

In Irland ist diese Entwicklung mittlerweile publizistisch aufgearbeitet. In „Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger“ hat *Fintan O'Toole* im Detail die Verfilzungen von Finanzinstituten, Bausektor und Politik nachgezeichnet (*O'Toole 2009*). Die öffentliche Empörung über die E-Mails, in denen Finanzmanager ihre kriminelle Energie und die Verachtung gegenüber der Politik demonstrieren, ist dabei nur eine Anekdote in einer traurigen Analyse des irischen Rechtsstaats. Auch in Griechenland, Italien und Spanien muss man die bestehenden Verfilzungen zwischen Politik und Wirtschaft analysieren. Was ist die Rolle der regionalen Sparkassen in Spanien, wenn nicht Provinzpolitiker mit den Finanzmitteln zu versorgen, die sie in Wahlkämpfen zur Wiederwahl einsetzen? Wie kam Berlusconi's Imperium zustande? Durch welche Art Nepotismus gaben sich die griechischen Parteien den Anschein einer funktionierenden öffentlichen Bürokratie? Nicht die Verschwendung öffentlicher Gelder war das Problem der Krisenländer sondern die mangelnde Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit, die die Blasen weiter befeuerten.

Wenn diese Annahme stimmt, dann scheitern die Lösungen der Vergemeinschaftung der Schulden durch Eurobonds und andere Maßnahmen für eine antizyklische Wirtschaftspolitik in der Eurozone nicht an ihrer ökonomischen Unwirksamkeit (siehe *Scharpf 2013*). Selbst wenn es einen automatisierten Finanztransfer zur Abmilderung ökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone über eine europäische Arbeitslosenversicherung

oder ähnliche Mechanismen geben würde, wäre das Problem nicht gelöst. Und zwar nicht, weil wir prozyklische Wirtschaftseffekte erwarten müssten. Sondern daran, dass man dadurch die eigentlich Schuldigen, nämlich diejenigen die die nationalen politischen Systeme damals beherrschten und heute noch immer größtenteils Nutznießer dieser Phase sind, komplett aus ihrer Verantwortung entlassen würde. Wir hätten in diesem Fall noch nicht verstanden, warum es in den Peripherieländern zu dieser Form der Überschuldung kommen konnte. Nichts würde aus der Staatsschuldenkrise gelernt, wie auch bis heute nur sehr wenig aus der Finanzkrise gelernt wurde. Man mag das deutsche Krisenmanagement in der Eurokrise konservativ, hart und kontraproduktiv finden. Die Gefahr einer Deflation ist real und gefährlich. Das Gegenteil, die zügige Entschuldung der südeuropäischen Länder, hätte jedoch kein politisches Fundament.

Deutlich wird dies durch die technokratischen Interimsmachthaber in Italien und Griechenland. Aus einer demokratietheoretischen Sicht sind sie bedenklich. Aber nur wenn man ganz fest die Augen vor der miserablen Qualität der europäischen Demokratien in manchen Ländern Ost- und Südeuropas verschließt. Das Merkmal von Korruption ist seine systemische Wirkungsweise. In einem korrupten System kann niemand mehr mit sauberen Karten spielen. Nur ein Prozess, in dem die Verlierer der Korruption systematisch mit politischer Einflussnahme versorgt werden, kann zur Korruptionsbekämpfung beitragen. Die technokratischen Regierungen konnten dies zumindest theoretisch. Ob sie praktisch dazu beigetragen haben, bleibt noch abzuwarten.

Die Finanzkrise konnte auch deshalb zum perfekten Sturm in Europa werden, weil die Schwemme des billigen Geldes auf politische Systeme traf, die für Käuflichkeit anfällig waren. Der Euro und die Verankerung in der angeblich deutschen Stabilitätskultur hat diesen das Mäntelchen der Seriosität verliehen. Dagegen wehren sich die nordeuropäischen Gläubigerländer mit ihrer Krisenpolitik; selbst zu dem Preis makroökonomischer Wohlstandsverluste. Der grundlegende Konflikt besteht zwischen der Europäisierung der Wirtschaftspolitik durch europäische automatische Stabilisatoren (wie z.B. durch Eurobonds, eine europäische Arbeitslosenversicherung oder andere Transfers), die aus einer makroökonomischen Perspektive in der Eurozone sehr wünschenswert wären, und dem tiefen Misstrauen der Gläubigerländer gegenüber der Rechtsstaatlichkeit der Schuldnerländer. Das ist kein ökonomisches Problem sondern ein politisches. Und es wurzelt in den politischen Systemen der Mitgliedsstaaten und nicht in den Institutionen der Europäischen Union.

Aus dem Dilemma der Europäisierung der Wirtschaftspolitik und dem dagegen stehenden europäischen Demokratiedefizit, das so häufig heute die Debatten beherrscht, wird so ein Problem nationaler Demokratiefähigkeit. Wir müssen uns mit der Neubegründung demokratischer Verfahren, Rechtsstaatlichkeit und der Zurückdrängung wirtschaftlicher Interessen in öffentlichen Räumen auf nationaler und subnationaler Ebene beschäftigen, wenn wir die Eurozone retten wollen. Mit anderen Worten: das Problem der Eurozone ist primär ein politisches, das darauf begründet, dass Solidarität zwischen Ländern mit defizitärer Rechtsstaatlichkeit besonders begründet und abgesichert werden muss.

Dieses politische Problem wird durch eine Fokussierung auf eine mögliche Lösung des europäischen Demokratiedefizits durch die Outputlegitimation noch verstärkt. Das Konzept der Outputlegitimation basiert auf der Zufriedenstellung von Bürgern durch praktische Politik unabhängig von der Inputlegitimation durch Wahlen, Parteienkonkurrenz und regelmäßige Regierungswechsel (*Scharpf* 2013). Outputlegitimation kann Inputlegitimation und Rechtsstaatlichkeit nicht ersetzen, wie die Probleme der Demokratisie-

rung populistisch-autoritärer Regime zeigen. Für Länder mit schwacher Rechtsstaatlichkeit und geringem demokratischem Wettbewerb ist eine Orientierung an Outputs naheliegend. Sie macht die demokratischen Defizite jedoch nicht wett (s. auch *Offe* 2013). Dies gilt für die Mitgliedsländer ebenso wie für die Europäische Union als solche. Auf beiden Ebenen, der Mitgliedsländer wie der europäischen, müssen die Institutionen zum Schutze von Rechtsstaatlichkeit, Parteienwettbewerb, politisch neutraler Bürokratie und Antikorruption gestärkt werden. Die osteuropäischen Länder, die noch nicht in der Eurozone sind, haben dieses Problem noch viel stärker. Aber auch innerhalb der Eurozone erfolgt die ökonomische Gesundung über europäische Ausgleichsverfahren nur über ein gestärktes Vertrauen in politische Institutionen.

Die tiefgreifenden Eingriffe in die Politik der Krisenländer durch die Troika können so nicht ausschließlich als Teil einer fehlgeleiteten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik interpretiert werden, sondern als einen Eingriff in die politischen Institutionen selbst. Ob die Troika die Patienten an der richtigen Stelle operiert, bleibt abzuwarten. Wichtig ist es jedoch, diese Maßnahmen nicht als rein wirtschaftspolitische sondern als machtpolitische Maßnahmen zu begreifen. Das enge Verhältnis von verstaatlichten Industrien, großen Unternehmen, Gewerkschaften und Politik soll aufgebrochen werden.

Auf der europäischen Ebene ist diese Frage nochmals erheblich komplizierter. Das europäische politische Institutionensystem kennt keinen Parteienwettbewerb, sondern ist in seiner Governanceform eine zwischenstaatliche Veranstaltung mit einigen durchgreifenden Akteuren wie dem EuGH und der EZB. Wie diese zu demokratisieren ist, ist weiterhin eine offene Frage. Ob ein politisiertes und stärkeres Europaparlament der richtige Weg ist, ist nicht offensichtlich (so z.B. *Habermas* 2014, 94). Die Politisierung wird sich kaum in einem Politikwechsel der EU-Kommission und des Rates niederschlagen, die weiterhin von Mitgliedsländern bestückt werden.

Reicht das für eine funktionierende Politik?

Die Lösung der Eurokrise ist eine politische, die noch dazu nicht allein in einer weiteren Europäisierung liegen kann, sondern in den Mitgliedsstaaten ansetzen muss. Wir brauchen eine stärkere Politik der sauberen Hände in allen Ländern der EU. Die Eurozone wird nur dann zukunftstauglich sein, wenn gegenseitiges Misstrauen durch Antikorruption und Rechtsstaatlichkeit bekämpft wird. Transparenz, Offenlegung von Parteienfinanzierung, Begrenzung der Monopolisierung von Medienunternehmen durch Privatleute, Banken- und Finanzmarktregulierung sind die Themen, um die es bei der Weiterentwicklung Europas gehen muss.

Damit geht die heutige Debatte über Europa in vielerlei Hinsicht an den tatsächlichen Herausforderungen vorbei. Ein funktionierender Parteienwettbewerb nebst Rechtsstaatlichkeit ist der Schlüssel für eine funktionierende Demokratie. Demokratisierung muss durch Wahlen Machtwechsel mit allen Konsequenzen ermöglichen. In der EU gibt es diese Option des Machtwechsels nicht. Daher muss die Macht Brüssels zwangsläufig begrenzt werden und bleiben. Der europäische Bundesstaat lässt sich durch die Europäisierung immer weiterer Politikfelder nicht erreichen. Vielmehr müssen politische Machtwechsel in den Mitgliedsstaaten auch Auswirkungen auf die Politik der EU haben. Das gilt auch für den EuGH, aber auch für die Programme der Kommission und deren Politikgestaltung. In dieser Hinsicht müssen sich die Mitgliedsstaaten von der Europäischen

Union stärker emanzipieren. Sie sind die demokratischen Träger der Europäischen Union und nicht umgekehrt. Eine Stärkung der Demokratie der Mitgliedsstaaten wird dies weiter begünstigen. Derzeit ist dieser Diskurs leider von anti-europäischen Populisten besetzt. Sollten sie sich in den Wahlen zum Europäischen Parlament durchsetzen, dann ist ihr Erfolg im Wesentlichen auf das Versagen der nationalen pro-europäischen Parteien zurück zu führen. Und zwar nicht nur weil sie mit der EU ein falsches Spiel treiben, in dem sie die Vorteile der EU für sich nutzen, aber gleichzeitig die EU-Kommission für alle negativen Entwicklungen verantwortlich machen.

Das Versagen der pro-europäischen Parteien liegt auch darin, dass sie die berechtigten Vorbehalte ihrer Bürger gegenüber einer Solidarität mit korrupten Eliten und einer technokratischen und elitenorientierten Politik nicht ernst genommen haben. Die Europäische Union steht derzeit nicht vor einer Zerreißprobe. Auch die Eurokrise wird voraussichtlich langsam aber sicher und mit hohen Kosten gemeistert werden können. Aber die demokratische Qualität Europas steht auf dem Prüfstand. Sie wird sich erneuern müssen, wenn ein stärker wirtschaftlich integriertes Europa von Bestand sein soll. Eine autoritäre und populistische EU kann man sich kaum vorstellen. Gefährlich sind jedoch korrupte und xenophobe Mitgliedsstaaten in einer rein technokratisch ausgerichteten Europäischen Union.

Literatur

- Enderlein, Henrik*, 2004: Nationale Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Fernández-Villaverde, J. G./Garicano, L./Santos, T.*, 2013: Political Credit Cycles: The Case Of The EuroZone, Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper.
- Glienicker Gruppe*, 2013: Aufbruch in die Euro-Union. <http://www.glienickergruppe.eu/>
- Habermas, Jürgen*, 2014: „Für ein starkes Europa“ – aber was heißt das? *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, S. 85-94.
- Höpner, Martin*, 2013: Ein Währungsraum und viele Lohnregime. Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt, in: *der moderne staat* 6, 2, S. 289-309.
- Mabbett, Deboah/Schelkle, Waltraud*, 2014: What difference does Euro membership make to stabilization? The political economy of international monetary systems revisited. Forthcoming in *RIPE*: 22.
- Lütz, Susanne/Kranke, Matthias*, 2013: The European rescue of the Washington Consensus? EU and IMF lending to Central and Eastern European countries, *Review of International Political Economy*, DOI:10.1080/09692290.2012.747104.
- Offe, Claus*, 2013: Europa in der Falle. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1, S. 67-80.
- O'Toole, F.*, 2009: *Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger*. London: Faber&Faber.
- Scharpf, Fritz W.*, 2011: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. *LSE Europe in Question*. Discussion Paper Max Planck Institute for the Study of Societies, 11/11: 42.
- Scharpf, Fritz W.*, 2013: Die Euro-Rettung als Demokratieproblem, in: *der moderne staat* 6, 2, S. 279 - 288.
- Streeck, Wolfgang*, 2012: *Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Anke Hassel, Professor of Public Policy, Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: hassel@hertie-school.org