



Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development

Anhörung zur „Zukunft der Europäischen Union“

Deutscher Bundestag, 10. Dezember 2012

Themenkomplex 1:

Integrierter Finanz-, Haushalts- und wirtschaftspolitischer Rahmen unter Berücksichtigung der sozialen Dimension

Peter Wahl

WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

Antwort auf die schriftlichen Fragen

1. Wie bewerten Sie grundsätzlich die beim Europäischen Rat am 13./14. Dezember 2012 zu diskutierenden Vorschläge zur Zukunft der EU? Wie würden Sie diese im Kontext des Krisenmanagements der EU einordnen? Können diese Vorschläge aus Ihrer Sicht zur Umgestaltung der EU hin zu einer zukunftsfähigen, demokratischen und sozialen Union beitragen?

Die Vorschläge sind die Fortsetzung einer asymmetrischen Integrationsstrategie, die einseitig auf Marktintegration setzt, während andere Interessen, wie Soziales dahinter zurückblieben. Diese Entwicklung setzte Beginn der 90er Jahre mit der Etablierung des Binnenmarktes und Maastricht ein und erreichte mit dem Euro eine neue Stufe. Der Euro ist eine Währung ohne Land, und damit von Anfang an eine ökonomische Fehlkonstruktion gewesen, die zu einer der wichtigsten Krisenursache wurde. Während seit zwei Jahrzehnten Marktfreiheiten und andere Partikularinteressen der Wirtschaft in *hard law* gegossen werden, und der EuGH auf dieser Basis Grundrechte wie das Streikrecht relativiert, bleiben Bekenntnisse zum sozialen Europa deklamatorisch. Insbesondere durch die Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte trug die EU in beträchtlichem Maße zur Finanz- und Schuldenkrise bei.

Während bei der Finanzmarktregulierung immerhin erste, wenn auch zögerliche Ansätze eines Umdenkens zu verzeichnen sind, dominieren im Management der europäischen Schuldenkrise überkommene Vorstellungen, wie sie aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer in den 80er und 90er Jahren und der Strukturanpassungspolitik des IWF (sog. *Washington Konsens*) bekannt sind.

Diese Politik geht von der falschen Grundannahme aus, dass die Ursache der Krise mangelnde Fiskaldisziplin sei. Die Rolle der Finanzkrise, und der nach wie vor kaum gezähmten Finanzmärkte wird dabei ebenso ausgeblendet, wie die verteilungspolitischen Wurzeln der Krise. Die Handels- und Zahlungsbilanzungleichgewichte sind zwar im inzwischen thematisiert worden (u.a. *Sixpack*), spielen aber nach wie vor eine nachrangige Rolle.

Auch haben wir es mit einer Mehrfachkrise zu – Schuldenkrise, Finanz- und Bankenkrise, soziale Krise, Governance-Krise, Akzeptanzkrise. Das Ausmaß der Krise wird in den Darstellungen von Kommission und Regierungen systematisch unterschätzt.

Aus der falschen Diagnose folgt eine falsche Therapie. Die rigorose Austeritätspolitik hat das Gegenteil dessen bewirkt, was sie wollte. Die Schulden steigen, die Rezession vertieft sich, Arbeitslosigkeit und soziale Indikatoren in den Krisenländer brechen Negativrekorde. Während Fiskaldisziplin und Austerität jetzt mittels Zentralisierung in Brüssel auf die gesamte Eurozone ausgedehnt und mit Sanktionen bewehrt werden sollen, stehen Maßnahmen zur Wachstumsförderung nur auf dem Papier.

Die demokratische Legitimation des Krisenmanagements entspricht dem, was *Habermas et al.* in ihrem Papier für die SPD treffend als *Fassadendemokratie* bezeichnet haben.¹ In den neuen Vorschlägen wird trotz Feigenblattrhetorik zur demokratischen Legitimation (s. auch Antwort auf Frage 10) der Ausnahmezustand zur Regel, das ohnehin schon bestehende Demokratiedefizit der EU wird vergrößert.

Resultate diese Politik - zum Teil schon jetzt erkennbar - sind:

- langfristige ökonomische und soziale Verwerfungen in den Krisenländern mit unkalkulierbaren Folgen für die politische Stabilität,
- Vertiefung der ökonomischen und sozialen Kluft zwischen „Zentrum“ und „Peripherie,“
- Beschleunigung der zentrifugalen Tendenzen in der EU,
- der völlige Verlust der ohnehin schon erodierten Akzeptanz der EU bei den Bürgerinnen und Bürgern in den Krisen- als auch den anderen Ländern,
- Zunahme von Nationalismus, Rechtspopulismus u.ä. Ideologien.

2. Sind weitere Integrationsschritte wie jene, die beim Europäischen Rat am 13./14. Dezember zur Diskussion stehen, erforderlich, um die Krise mit möglichst geringem sozialem und volkswirtschaftlichem Schaden überwinden zu können?

Eine erfolgreiche Überwindung der Krise ist in erster Linie eine Frage der wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeption, und erst dann eine der institutionellen Verfasstheit. Auch wenn beides miteinander verknüpft ist. Mit der in Punkt 1 skizzierten Politik wird man in jedem anderen institutionellen Arrangement ebenfalls scheitern.

Umgekehrt ließe sich eine Alternative durchaus im Rahmen der bestehenden Strukturen und Regeln finden. So scheitert z.B. eine effektive Regulierung der Finanzmärkte, die auch den Druck auf die öffentlichen Schuldner reduzieren könnte (Verbot von spekulativen Derivaten, konsequente Regulierung der Rating Agenturen, Beendigung des Schattenbankwesens, etc.) nicht an mangelnder Integration, sondern an den Kräfteverhältnissen zwischen Reformkräften und Blockieren. Durch mehr Integration ändert sich daran nichts.

Auch ließen sich die bestehenden Förderungsinstrumente (z.B. Strukturfonds) nutzen, um die soziale Situation in den Krisenländern zu verbessern, Nachfrage und

¹ Peter Bofinger, Jürgen Habermas, Julian Nida-Rümelin. Für einen Kurswechsel in der Europa-Politik. FAZ 3.8.2012

Wachstum zu stimulieren. Dazu müssten die entsprechenden Haushaltsposten erhöht werden. Wie man an den derz. Budgetverhandlungen sieht, gibt es schon für den laufenden Haushalt keine Bereitschaft zu erhöhen. Zu glauben, dass die Zahlungsbereitschaft durch eine Vertiefung der Integration stiege, ist eine Illusion.

Last but not least gäbe es für kurzfristiges Krisenmanagement auch die Möglichkeit das Instrument der multilateralen Vereinbarung außerhalb der EU-Regeln und Strukturen zu nutzen, wie dies z.B. beim ESM schon geschehen ist.

Weitere Integrationsschritte wären also zunächst keineswegs die Voraussetzung zur Überwindung der Krise.

Allerdings sieht das für die Zukunft des Euro anders aus. Eine Währung ohne Land kann auf Dauer nicht funktionieren. Auch Hilfskrücken, wie sie die EZB unter Nutzung rechtlicher Grauzonen einsetzt (Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt etc.) können nur vorübergehend helfen. Insofern stellt sich beim Euro tatsächlich die Frage nach mehr Integration. Dazu würde gehören, dass die EZB in Krisenzeiten uneingeschränkt als *lender of last resort* fungieren kann und ihr Mandat, ähnlich wie bei der FED auf Wachstum (umweltverträglich) und Arbeit ausgeweitet wird. Gleichzeitig wäre eine demokratische Rechenschaftslegung der Bank notwendig. Diese Linie der Integration wird bisher aber gerade nicht in Erwägung gezogen.

Darüber hinaus erforderte eine alternative Integration eine supranationale Sozialpolitik mit Mindestlöhnen, Sozialsystemen etc. sowie eine europäische Steuerpolitik.

Allerdings setzte dies alles voraus, die Dominanz der Wettbewerbsorientierung, die den Nationalstaaten den permanenten Standortwettbewerb aufzwingt, in Frage zu stellen. Man kann nicht Integration wollen und gleichzeitig ungebrochen den Standortwettbewerb innerhalb der Union fortführen.

Integration ist kein Wert an sich. Entscheidend ist mit welchen Zielen, Mitteln und in welchem Interesse integriert wird.

3. Wie würden Sie in diesem Zusammenhang das am 28. November 2012 von der EU-Kommission vorgelegte „Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ bewerten? Können die dort zusammengeführten Maßnahmen dazu beitragen, die Wirtschafts- und Finanzkrise effektiv zu bekämpfen?

Der *blueprint*² der Kommission will den asymmetrischen Integrationstypus, der die EU jetzt in die Krise geführt hat, mit einem qualitativen Sprung vertiefen.

Zwar bleibt das Papier vor allem für die mittelfristige und längerfristige Perspektive sehr vage – es ist ja schon in der Überschrift als „Diskussionsanstoß“ deklariert. Als Grundtendenz ist jedoch zu erkennen, dass am neo-liberalen Integrationstyp festgehalten und die autoritären Züge sogar noch verstärkt werden sollen (s. Punkt 10).

Mit dem Papier bringt die Kommission so etwas wie einen „großen Wurf,“ bis hin zur politischen Union ins Spiel. Als Zukunftsvision ist gegen die *Vereinigten Staaten von Europa* nichts einzuwenden, vorausgesetzt sie kommen demokratisch und nicht als Zwangsvereinigung von oben zustande. Zur Lösung der Krise kann eine solche Vision jedoch wenig beitragen.

Auch sind weder die bestehenden Strukturen und Verfahren der EU noch die gegenwärtige politische Situation für große Würfe geeignet.

² A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate. Brussels, 28.11.2012 COM(2012) 777 final.

Zudem muss man zur Kenntnis nehmen, dass im Verlauf des Krisenmanagements die Distanz sowohl zwischen Regierungen als auch den Bevölkerungen zwischen den Mitgliedsländern größer geworden. Ein Zusammenrücken in der Not und Solidarität sind kaum feststellbar.

Der gegenwärtige Zustand der EU legt es deshalb nahe, sich auf eine Konsolidierung und Reparatur des erreichten Integrationsniveaus zu konzentrieren, statt auf unrealistische Visionen zu setzen. In dieser Hinsicht ist der Kanzlerin zuzustimmen, wenn sie sagt, dass es **die** große Lösung nicht gibt. Von daher ist zu erwarten, dass der Effekt des *blueprints* beschränkt bleiben dürfte.

4. Wie schätzen Sie die Pläne zur Einführung eines Eurozonen-Budgets aus demokratischer und sozialpolitischer Perspektive ein?

Wenn ein Eurozonen-Budget so ausgestaltet würde, dass substantielle Summen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und für soziale Netze in den Krisenländern und damit für die Stärkung der Kaufkraft mit entsprechenden Wachstumsimpulsen verwendet würden, könnte dies zur Verbesserung der Lage beitragen. Allerdings sind die von der Kommission dazu geäußerten Vorstellungen zu vage, als dass man sie solide bewerten könnte. Bisher sind alle Ankündigungen zu Wachstumsimpulsen folgenlos geblieben.

In jedem Fall wäre der europapolitische Preis eines Eurozonen-Budgets, dass die Unterschiede zwischen Eurozone und Nicht-Eurozone vertieft würden. Ob man diesen Preis zu zahlen bereit ist, hängt davon ab, ob man eine möglichst einheitliche EU für wünschbar bzw. machbar, oder eine Union mit verschiedenen, abgestuften Graden der Integration („verschiedene Geschwindigkeiten“) für akzeptabel hält.

Aus Demokratiesicht wäre ein Euro-Budget solange problematisch, wie das EP kein vollwertiges Parlament ist, es sei denn die nationalen Parlamente verfügen darüber.

Allerdings ist nicht zu erwarten, dass ein solches Budget in absehbarer Zeit zustande kommt. Da es um Geld geht, steht sofort die Frage, woher das kommen soll. Nach Abschluss der laufenden Haushaltsverhandlungen dürften Möglichkeiten, zusätzliche Mittel für die supranationale Ebene bereit zu stellen, erschöpft sein.

Dem Ansinnen der Kommission, eigene Quellen zu erschließen – z.B. die Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer - wurde von mehreren Regierungen, darunter die Bundesregierung, bereits eine Absage erteilt.

5. Halten Sie die Anforderungen an eine umfassende demokratische Legitimation im Hinblick auf die Einrichtung eines Eurozonen-Budgets durch die Schaffung eines zusätzlichen Parlaments für die Eurozone bzw. durch eine „Flexibilisierung“ des Abstimmungsverfahrens im Europäischen Parlament für erfüllt?

Die Vorschläge für ein Eurozonen-Parlament im EP sind bisher sehr vage. Der *Blueprint* der Kommission spricht nur von einer Kommission im EP. Wie auch immer, es würde nicht nur die Arbeitsweise des EP noch um eine Größenordnung komplexer, sondern es wüchse durch ein solches Matrosjka Arrangement – Parlament im Parlament - die Kluft zwischen Euro- und Nicht-Eurozone.

Ob man das für gut hält, hängt davon ab, was man von der Konzeption der verschiedenen Geschwindigkeit hält. Falls man zum Schluss kommt, dass das Auseinanderdriften ohnehin nicht aufzuhalten ist, könnte man versuchen, dem Euro-Parlament einen vollgültigen demokratischen Status zu geben. Da es, ähnlich wie die derz. Euro-Gruppe des Rates de facto außerhalb der Verträge steht, wäre man auch frei, das neue Projekt ohne Rücksicht auf die Verträge ausgestalten zu können. Ob die Euro-

Gruppe die Kraft und den Willen zu so einem Schritt aufbringt, ist derzeit jedoch zweifelhaft.

6. Wie sind nach Ihrer Auffassung die Vorschläge zum Abschluss von 17 einzelnen bilateralen Reformverträgen zwischen der EU und den einzelnen Euro-Ländern mit dem Ziel, die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu stärken, für die Entwicklung der EU-27 sozialpolitisch einzuschätzen?

Der Vorschlag ist machtpolitisch motiviert. Es ist ein auch aus anderen Zusammenhängen bekanntes Verfahren, dass in einer Gruppe machtpolitisch ungleicher Akteure der Starke mit den Schwächeren gern bilateral verhandelt, weil der Stärkere dann mehr Verhandlungsmacht hat, als wenn die Schwachen kollektiv verhandeln. Das Problem stellt sich für alle kleineren Mitgliedsländer.

Zudem tendieren bilaterale Verhandlungen dazu, weniger transparent zu sein. Die öffentliche bzw. parlamentarische Kontrolle, sei es durch nationale Parlamente oder durch das EP würde schwieriger.

Deshalb ist bei diesem Verfahren zu befürchten, dass es zur reibungsloseren Durchsetzung der Austeritätspolitik dient. Aus Sicht der jeweils nationalen Funktionsebenen hätte dies freilich den Vorteil, dass die Verantwortung auf Brüssel geschoben werden kann, das dann bewusst die Rolle des *bad cop* übernehmen könnte. Es wäre auf jeden Fall eine Aushöhlung demokratischer Standards.

7. Sehen Sie im Hinblick auf den angedachten Abschluss der bilateralen Reformverträge die Gefahr einer Aushebelung der demokratischen Entscheidungshoheit der nationalen Parlamente in der EU?

Die bereits im bisherigen Krisenmanagement zu beobachtende Erosion der parlamentarischen Demokratie war auch immer eine Selbst-Aushebelung der Parlamente. Die oft unter Bedingungen eines quasi Ausnahmezustands – Zeitdruck, Unkenntnis der Konsequenzen etc. - gefassten Beschlüsse größter Tragweite fanden oft sehr breite, parteiübergreifende Mehrheiten. Die für die Demokratie so vitale Funktion von Opposition schnurrt zusammen, weil „die Investoren“ bzw. „die Märkte“ bedient werden mussten. Die „marktkonforme Demokratie“, von der die Kanzlerin sprach, hier erleben wir sie.

Das eigentlich zugrunde liegende Problem ist die Getriebenheit der Politik gegenüber den Märkten. Deshalb werden alle Ansätze des Krisenmanagements, die über die akuten Problem hinaus nicht auch die Entwaffnung der Finanzmärkte, ins Auge fassen, weiterhin mit dem Problem konfrontiert sein.

8. Welche Konsequenzen hätte aus Ihrer Sicht die Einrichtung einer Fiskal- und Wirtschaftsunion entsprechend den unterbreiteten Vorschlägen für die Integration in der EU? Teilen Sie die Einschätzung, dass eine erhebliche Desintegration und eine Spaltung der EU zu befürchten wäre?

Selbst wenn die Euro-Zone in ihrer jetzigen Form nicht weiter bestehen würde, führte dies nicht automatisch zu einer Desintegration der EU. Der Integrationsprozess hat über Jahrzehnte hinweg so enge rechtliche, ökonomische, institutionelle, politische u.a. Bindungen erzeugt, dass diese nicht mehr ohne weiteres reversibel sind.

Zudem sind die Interessen selbst derjenigen Mitgliedsländer, die eine weitergehende Integration ablehnen, wie z.B. Großbritannien, an der Erhaltung des gemeinsamen Marktes orientiert.

Szenarien, die den Rückfall in die Staatenwelt des 19. Jahrhunderts beschwören, sind daher entweder politisch interessierte Übertreibung oder nationalistisches Wunschdenken.

9. Wie bewerten Sie die Vorschläge zur Schaffung einer europäischen Bankenunion? Sind diese geeignet, um den europäischen Bankensektor krisenfest zu machen und zukünftige steuerfinanzierte Bail-Outs zu vermeiden?

Rein finanzpolitisch gesehen ist der Gedanke einer Bankenunion ein richtiger Ansatz. In seiner bisherigen Form wird er die Erwartungen an ein stabiles Finanzsystem und die Hoffnung, die Steuerzahler von der Sozialisierung privater Verluste zu verschonen, jedoch nicht erfüllen. Anscheinend wird in Teilen der Kommission ähnlich gedacht. So hat Binnenmarktkommissar Barnier einen Bericht angefordert, der von einer Expertengruppe unter Vorsitz des finnischen Sozialdemokraten und Zentralbankpräsidenten Liikanen inzwischen auch vorliegt.³ Dort werden die bisherigen Vorschläge als unzureichend eingeschätzt und u.a. eine partielle Trennung von Investment- und normalen Geschäftsbanking vorgeschlagen.

Außerdem ist das Problem der Aufsicht nicht nur deren nationalstaatliche Zersplitterung. Durch die Größe, Komplexität und hochgradige Vernetzung des Finanzsektors ist das Verhältnis von Aufsicht zu Banken in den vergangenen Jahrzehnten zum Hasen-und-Igel-Spiel geworden. Solange Größe, Komplexität und Vernetzung der großen Institute nicht deutlich reduziert werden, wird sich auch mit einer Bankenunion daran nichts ändern. Hinzu kommt, dass der Plan, die Aufsicht bei der EZB anzusiedeln nicht nur zu internen Interessenskonflikten führt, sondern unter Demokratiegesichtspunkten inakzeptabel ist.

Die Idee eines gemeinsamen Insolvenzrechtes und eines durch die Banken selbst gespeisten Auffangfonds im Fall von Insolvenzen ist im Prinzip ebenfalls richtig. Allerdings ist der Fonds de facto nicht praktikabel, wenn man nichts an der Größe der Banken ändert. Allein die Deutsche Bank ist mit Assets von über zwei Billionen Euro so groß, dass es zwanzig Jahre dauern würde, einen geeigneten Fonds zu füllen, ohne die Institute damit zu strangulieren. Daher ist eine Bankenunion ohne Strukturveränderungen im Bankensektor von sehr begrenzter Wirkung. Wenn ein Bank *too big to fail* ist, muss sie *so small* und weniger komplex gemacht werden, dass sie bankrottgehen kann, ohne das gesamte System zu gefährden.

10. Wie bewerten Sie die im Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates enthaltenen Vorstellungen zur Stärkung der demokratischen Legitimation der EU?

Die Kommission schreibt in ihrem Blueprint: „*Der Lissabon-Vertrag hat das einzigartige EU-Modell supranationaler Demokratie perfektioniert und, im Prinzip, ein angemessenes Niveau demokratischer Legitimität in Bezug auf die heutigen Kompetenzen der EU gesetzt*“ (S. 35). Eine erstaunliche Behauptung angesichts dessen, dass das Governance System der EU keine demokratische Gewaltenteilung kennt, dass das EP nicht über die Gesetzesinitiative verfügt und selbst ein Prinzip wie „*Ein Mensch eine Stimme*“ bei EP-Wahlen nicht gilt

Selbst wenn man von der Kommission nicht erwartet, dass sie sich auf der Höhe der demokratiethoretischen Diskurse befindet, so wäre wenigstens ein Hinweis darauf, dass die These von der angemessenen demokratischen Legitimation andernorts

³ High Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen. Final Report. Brussels 2 October 2012

nicht geteilt wird, z.B. vom deutschen Verfassungsgericht, ein Ausdruck demokratischer Kultur gewesen.

Es wird daher nicht überraschen, dass für eine substantielle Vertiefung der Integration lediglich eine stärkere „Einbeziehung“ (involvement) des europäischen Parlaments in Beratungen geben soll. Dass es bei der Demokratie, also der Herrschaft des Volkes, um Herrschaft, und damit um klare Entscheidungskompetenzen geht, und nicht um die Unverbindlichkeit von „Einbeziehung“, ist aus dem Demokratieverständnis der Kommission nicht zu entnehmen.

Daher ist damit zu rechnen, dass die Verwirklichung des *Blueprints* das bereits jetzt bestehende Demokratiedefizit weiter vergrößern würde.

11. Sind die bestehenden Grundlagenverträge der EU nach Ihrer Auffassung zu verändern, um eine zukunftsfähige europäische Integration zu ermöglichen? Wenn ja, wo sollte diesbezüglich angesetzt werden und wie wäre dieser Prozess demokratisch zu gestalten?

Eine wünschenswerte Umgestaltung der EU hin zu einer demokratischeren, sozialen, ökologisch tragfähigen, vielfältig offenen und friedensorientierten Gemeinschaft würde beträchtliche Veränderungen der Verträge erfordern. Das ist nur in einem langen, sich über Jahrzehnte erstreckenden Prozess denkbar, zumindest wenn man den Anspruch hat, dass er demokratisch legitimiert, von unten gewachsen und von den Menschen mitgetragen sein soll.

Dazu wäre es nötig, dass zunächst in den Mitgliedsländern eine Diskussion darüber stattfindet, wie sie sich denn die Zukunft der EU vorstellen. Dies müsste eine ergebnisoffene Debatte sein, bei der alle Optionen auf den Tisch kommen, frei von Manipulation mit TINA-Argumenten,⁴ Zeitdruck oder gar materiellen Zwängen und Drohungen, durch Troikas u.ä. Zum Abschluss des Prozesses müssten überall Volksabstimmungen stehen.

Wenn die Resultate vorliegen, kann man dann weitersehen, ob und wer mit wem sich wie eng und mit vielen Geschwindigkeiten einlassen möchte. Vermutlich würde dabei kein zentralistischer Superstaat mit 500 Mio. Staatsbürgern, auch kein Bundesstaat à la USA herauskommen, sondern eher ein buntes und patchworkartiges Gebilde, für das es noch keinen Namen gibt.

Berlin, 5.12.2012

⁴ TINA = There is no alternative