Quelle: FAZ vom 30.6.2011

Innehalten ist geboten

Die langfristige Finanzierung von Haushaltsdefiziten in einzelnen EU-Staaten widerspricht der Logik der Integration. Die Akzeptanz bröckelt.

Von Frank Schorkopf

Der Freiheitswille der Griechen begeisterte die Europäer. Anfang des 19. Jahrhunderts nahmen sie Anteil an deren Erhebung gegen das Osmanische Reich und gründeten vielerorts Hilfsvereine. Ende des 20. Jahrhunderts, im Jahr 1981, trat die aus der Militärdiktatur wiedererstandene griechische Demokratie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei. Die Gemeinschaft hoffte, auch den Griechen Stabilität und Zukunft bieten zu können. Zwei Jahrzehnte später führte Griechenland den Euro ein. Es hatte, wie der Rat festhielt, „hinsichtlich aller vier Voraussetzungen einen hohen Grad an nachhaltiger Konvergenz erreicht". Heute ist die Begeisterung verflogen. Griechenland ist mit Portugal und Irland zur Causa geworden. Und der großen Idee der europäischen Integration droht sogar ein Strukturschaden. Die Rettung einzelner Euro-Staaten stellt die Logik des Binnenmarktes und damit den Gravitationskern der europäischen Integration in Frage.

Was heißt das? Der Binnenmarkt soll ein Raum sein, in dem Güter frei verkehren und allein nach marktwirtschaftlichen Regeln verteilt werden. Die offenen Grenzen und die Brüsseler Oberaufsicht sollen unverfälschten Wettbewerb ermöglichen. Die Schöpfer der Verträge verbanden damit die Hoffnung, die beteiligten Staaten würden die auf sie einwirkenden Marktkräfte produktiv verarbeiten. Wirtschaft und Verwaltung, die gesamte Gesellschaft sollten sich modernisieren, um im Wettbewerb mit anderen Handelsblöcken und Kontinenten einen Rahmen für zukünftigen Wohlstand zu setzen.

Die Mitgliedstaaten erkannten früh, dass die Zumutungen dieses Prozesses gedämpft und der Wandel von Staat und Gesellschaft handfest unterstützt werden müssten. Sie schufen Fonds, um benachteiligte Regionen zu fördern und soziale Härten abzumildern. Das Geld dazu kommt bis heute aus den wohlhabenden Mitgliedstaaten, die mehr in die EU einzahlen als sie selbst an Förderung erhalten – ein berechtigter Nettotransfer für den rechtssicheren Marktzutritt und einen auf Dauer tragbaren Wettbewerb. Die strategischen Köpfe der Gründerzeit erkannten auch, dass auf lange Sicht diese Transformation nur mit einer gemeinsamen Währung funktionieren würde. 1990 kam unerwartet die Deutsche Einheit – eine historische Gelegenheit, den Währungsplan umzusetzen. Der Maastricht-Vertrag gab dem politischen Willen eine Form und mit der „Wirtschafts- und Währungsunion" einen Namen. Der Zweckrationalität dieses Gedankens steht ein politisches Motiv zur Seite. Die europäische Marktwirtschaft mit einheitlicher Währung soll Europa politisch einen. Der geprägte Europagedanke in den Geldbörsen soll das Herz der Bürger bewegen. Nicht nur wirtschaftlich sind sie eng miteinander verbunden, sondern sie haben als Unionsbürger eine gemeinsame Zukunft in einer „Schicksalsgemeinschaft".

Die europäischen Eliten wollen in der Causa Hellas dies alles retten und doch stellen sie alles in Frage. Denn die langfristige Finanzierung struktureller Haushaltsdefizite in einzelnen Mitgliedstaaten widerspricht der Logik der Integration. Im Grunde zeigt die gegenwärtige Krise, mit welcher unerbittlichen Konsequenz die Wirtschafts- und Währungsintegration funktioniert. Wer sich dieser Erkenntnis widersetzt, den bestrafen die Märkte.

„Rettungseuropäer" versuchen die Krise zu meistern, indem sie Finanzhilfen an die betroffenen Staaten mit harten Bedingungen verknüpfen. Diese Konditionalität ist konsequent. Die bislang verweigerte gesellschaftliche Anpassung wird nunmehr auf robustem Wege eingefordert. Es macht jedoch einen Unterschied, ob das Ziel einer modernen, wettbewerbsfähigen Gesellschaft in Europa durch die Integrationslogik oder durch auswärtige Finanzhilfen erreicht wird. Denn die Konditionalität wird besonders von den Bevölkerungen als Diktat empfunden. Sie nimmt der Anpassung die Freiwilligkeit und wird damit zur Konfliktursache.

Das viel zitierte Einstandsverbot für öffentliche Schulden (no bail out) hat hierin seinen tieferen Sinn. Die Regel war eines der tragenden Argumente, seinerzeit Konsens und Akzeptanz für den Euro zu erzielen. Sie hat außerdem aber eine Befriedungsfunktion im Miteinander der Mitgliedstaaten. Sie bewahrt die Euro-Staaten nämlich davor, sich zu tief in finanz-, sozial- und wirtschaftspolitische Angelegenheiten einzumischen, welche die Mitgliedstaaten der Union aus guten Gründen vorenthalten haben. Die Anpassungsleistungen müssen nicht nur freiwillig getragen, sondern sie müssen von den Bürgern und ihren Vertretern auch verantwortet werden. Die geleisteten und noch zu leistenden Finanztransfers erlauben es Parlamenten und

Regierungen betroffener Euro-Staaten, auf andere zu zeigen und sich nach innen zu solidarisieren. Man sieht in diesen Tagen, wie Konflikte an Nahtstellen aufbrechen, die dauerhaft geschlossen schienen.

Die Folgen für die Bürger der helfenden Staaten sind erheblich, auch wenn wir den Zusammenhang von europäischen Finanztransfers und nationalen Schuldenbremsen einstweilen nicht öffentlich aussprechen. Wer Geld, das er nicht hat, aufnimmt und an das Ausland gibt, der muss Zu Hause kürzertreten. Die Rechtfertigung durch die neue Großformel eines europäischen Gesellschaftsmodells oder eine europäische Solidarität, auf die einige ihre Hoffnung setzen, vermag die bewusst gesetzten Vertragsregeln der Rechtsgemeinschaft nicht außer Kraft zu setzen. „Solidarität" ist in seiner umschmeichelnden Unschärfe derzeit eher ein großer Schwamm, der bestehende Grenzen verwischt.

In Deutschland ist selbstredend auch das Bundesverfassungsgericht mit diesen Fragen befasst. Schon die Ankündigung einer mündlichen Verhandlung und deren Gliederung zeigen, dass das Gericht sich nicht sogleich einer Überstaatsräson fügen mag. Es wird den Zusammenhang sehen, dass die Kreditvergabe an andere Staaten schon lange Teil der Staatengeschichte ist, wenn die dafür zuständigen Amts- und Mandatsträger solche Schritte verantworten können und das Gemeinwesen als Ganzes nicht in Gefahr gerät. Das Augenmerk sollte deshalb darauf liegen, Finanztransfers weiter zu parlamentarisieren und die gesetzlich abgesicherte Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten konsequent fortzudenken. Dabei werden die Verfahrensbeteiligten sicher auch den neuen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) im Hinterkopf haben. Denn die an sich lobenswerte Abstimmungsregel, nach der jeder ESM-Mitgliedstaat ein Vetorecht hat, geht mit einer ungünstigen Enthaltungsregel einher. Dass Enthaltungen einem Konsens nicht entgegenstehen, ist für Staaten mit konfliktgeneigten Koalitionsregierungen misslich.

Was ist zu tun? Europa sollte weder denjenigen überlassen bleiben, die um ihre Lebenswerke kämpfen, handfeste Interessen verfolgen oder mit politischen Visionen ringen. Noch sollten die Europäer sich verzagt einer regionalen oder gar nationalen Lösung zuwenden. Es wäre bereits einiges gewonnen, wenn der öffentliche Diskurs denkbare Alternativen zuließe. Die Euro-Staaten haben im März 2010 zwar einen Rettungspfad betreten, den sie jetzt nur noch unter hohen Kosten verlassen können. Dennoch sind Alternativen, die vor einem Jahr kurz erwähnt, dann aber verworfen wurden, weiterhin bedenkenswert: Die Euro-Mitgliedschaft könnte ausgesetzt, der freie Kapitalverkehr aus einem betroffenen Staat suspendiert, ein realistischer Wechselkurs für eine neue Übergangswährung festgesetzt und Altschulden maßvoll abgewertet werden. Notleidenden systembedeutsamen Banken wäre mit einmaligen Zahlungen frisches Kapital zu geben. Insgesamt dürfte auch die weitere Parlamentarisierung des überstaatlichen Regierungshandelns die Neigung der Exekutiven bremsen, politische Ziele über die europäische Ebene durchzusetzen und Rettungskosten am Ende zu sozialisieren.

Die EU ist bislang nicht die wirtschaftliche und kulturelle Einheit, die der Blick auf die blau gefärbte Kontinentalkarte glauben macht. Die Unterschiede - auch der Mentalitäten – sind weiter erheblich. Sie sollten zugelassen werden. Die Union überfordert mittlerweile die politisch-administrative Kapazität nicht nur der Staaten an der Peripherie. Über die Wirtschafts- und Währungsunion hinaus sind Vollzugsprobleme, etwa im Schengen-Raum, unübersehbar. Es bröckelt die Akzeptanz, die sich auch mit Vertragsverletzungsverfahren nicht herstellen lässt. Das Programm „einer immer engeren Union der Völker Europas" ist fragwürdig geworden, weil die Umstände mehr und mehr ein Innehalten gebieten. Eine Ad-hoc-Vertiefung der Integration, mehr supranationales Regieren, die Ausweitung der Finanzkapazitäten durch europäische Steuern oder eine verordnete Konvergenz der leistungsfähigen Mitgliedstaaten nach unten sind keine Antworten auf die Krise. Begeistern wir uns für ein Europa, das uns nachts ruhig schlafen lässt.

Professor Dr. **Frank Schorkopf** ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Göttingen.