

„Strategie“ des Ungleichgewichts?

**Die Europäische Integration
vor einem Neuanfang**

Von

Prof. Dr. Markus C. Kerber

Memorandum N° 18

Juli 2012

Der Begriff „Strategie“ des Ungleichgewichts muss dem kundigen Leser als ein Widerspruch in sich selbst erscheinen. Denn Strategie als ein rationaler Plan zur Erreichung eines Ziels nicht nur mit kriegerischen Mitteln kann sinnvollerweise nicht auf die Herstellung eines Ungleichgewichtes zielen. Vielmehr wird gerade im Zusammenhang mit außenpolitischer Strategie stets davon die Rede sein, dass das Ziel von Strategien die Herstellung bzw. die Wiederherstellung von Gleichgewicht ist¹.

Will man den Gegenstand der folgenden Abhandlung eingrenzen, so handelt es sich bei der Bezeichnung „Strategie des Ungleichgewichts“ nicht um einen *Contradictio in adjecto*, sondern um den begrifflichen Versuch, die gegenwärtige Governance der Europäischen Union zu beschreiben. Dabei kommt zur Hilfe, dass in der Europapolitik im Allgemeinen bzw. durch die Schuldenkrise Griechenlands nach 2010 im Besonderen, wahrscheinlich sogar bereits seit der Finanzkrise 2008, nicht länger „*business as usual*“ angesagt ist. Die hilflosen Beschwörungen der europäischen Mitgliedsländer durch die Europäische Kommission mit dem Hinweis auf die „*ever closer union*“ erscheinen wie die Kampfsignale einer vergangenen Zeit.

Angesichts der bisherigen Ergebnislosigkeit einer nachhaltigen Stabilisierung der Eurozone durch die inflatorischen Rettungsmaßnahmen ist die Frage legitim, ob dies mit der persönlichen Unzulänglichkeit der handelnden Personen, der institutionellen Ausstattung mit Befugnissen der Handelnden oder gar mit einer systemischen Überforderung der Europäischen Union durch das Europrojekt zusammenhängt. Über die persönliche Unzulänglichkeit der handelnden Personen lässt sich kein wissenschaftlicher Diskurs führen. Auf die Frage der institutionellen Ausstattung der handelnden Personen mit Befugnissen wird

¹ Vgl. Henry A. Kissinger, *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the problems of peace, 1812-1822*, The Riverside Press, Cambridge 1957, S. 3, S 41 ff.

kommissionsseitig stets mit dem Hinweis auf „noch mehr Europa“ bzw. weitergehende Handelsbefugnisse der Europäischen Kommission geantwortet. Die Debatte hierüber kann nur rational geführt werden, wenn auch Zweifel erlaubt sind, ob die Stärkung der Brüsseler Zentralgewalt, wie nunmehr bei den Vorschriften des Fiskalvertrags und des ESM gem. Art. 136 Abs. 3 AEUV vorgesehen, des Rätsels Lösung ist.

Damit kommt man zur Frage der institutionellen Überforderung der Europäischen Union mit dem Europrojekt. Hiermit soll nicht die Grundsatzdebatte darüber neu eröffnet werden, ob eine Währungsunion zwischen souveränen Staaten überhaupt möglich sei. Vielmehr geht es um die praktische Frage, ob – das tradierte Verhalten der großen und kleinen Mitgliedstaaten der EU unterstellt – das Europrojekt einen anderen Ausgang hätte nehmen können. Mit einem anderen Ausgang bzw. einer glücklicheren Entwicklung ist nicht etwa die Hoffnung verbunden, dass die objektiv wachsenden Divergenzen zwischen Leistungsbilanzen von Nord- und Südländern, aber auch zwischen Deutschland und Frankreich hätten jemals anders verlaufen können. Heute wissen wir, dass der Euro – insbesondere seine Zinsvorteile – von den Südländern und auch von Frankreich für eine großzügige öffentliche Ausgabenpolitik genutzt wurden und so eine willkommene Falle darstellten. Die Jahre des Wohlergehens, sogar des stürmischen Wirtschaftswachstums in bestimmten Peripherieländern, stellten nichts weiter dar als ein konjunkturelles Strohfeuer. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass trotz der Singularität der griechischen Misswirtschaft und der einzigartigen Unterlassungen beim Monitoring Griechenlands durch die Europäische Kommission die fundamentale Divergenz zwischen Ländern der Eurozone früher oder später in jene Falle hätte führen müssen, in der wir heute stecken.

Umso dringender ist die Frage, ob die daraus entstehenden politischen Schwierigkeiten in der Handhabung des Stabilitätspaktes, bei der Verteidigung der *Bail-out*-Klausel gegenüber immer neuen Eurorettungsschirmen, bei einem anderen Verhalten der Mitgliedsstaaten hätte vermieden werden können.

An erster Stelle ist hier die größte Volkswirtschaft Europas, Deutschland, zu nennen, deren Wirtschaftskraft in keinem Verhältnis nicht nur zu ihrer politischen Macht, sondern auch zu ihrer Streitbarkeit und zu ihrer diplomatischen Geschicklichkeit steht. Von einer renommierten englischen Zeitung wurde eine Diskussion in Deutschland zum Thema „*Is Germany the problem child of the eurozone?*“ veranstaltet. Einer der Diskutanten verneinte diese Frage und bejahte gleichzeitig, dass das Problem Deutschlands sein „kindliches“ Verhalten sei. Zwar sei es die größte Volkswirtschaft und das einzige Land, das gegenüber allen „Eurorettungsmaßnahmen“ ein rechtlich qualifiziertes und faktisches ökonomisches Vetorecht habe. Indessen weigere sich Deutschland, seine Entscheidungen nach nationalen Interessen oder auch nur nach Darlegung spezifisch eigener Interessen zu treffen und zu rechtfertigen. Vielmehr verweise es inständig darauf, dass sich sein Handeln ausschließlich an europäischen Interessen orientiere. Diese Haltung, die Ihren Urgrund in der *Genscher'schen* Außenpolitik hat, die vom Auswärtigen Amt auch über dessen Amtsdauer hinaus fortgeführt wird, hat indessen in der heutigen Krisensituation zu bemerkenswerten Widersprüchen geführt. Hierzu gehört, dass Deutschland aufgrund seines hohen Leistungsbilanzüberschusses das ökonomische Rückgrat der Eurozone – und nicht deren Problem – ist. Zwar liegen die Leistungsbilanzüberschüsse von Finnland, Österreich, Luxemburg und den Niederlanden im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl nicht minder hoch. Indessen ist quantitativ gesprochen der deutsche Leistungsbilanzsaldo volkswirtschaftlich der entscheidende Stabilitätsfaktor für die Eurozone.

Dennoch: Deutschland hat sich vorwerfen lassen müssen – trotz unterdurchschnittlicher Wachstumsraten seit Inkrafttreten der EWU – Nutznießer des Euros -, und gleichzeitig aufgrund der hohen Leistungsbilanzüberschüsse wesentlicher Verursacher der Ungleichgewichte im Euroraum zu sein. Bei dieser Diskussion war Frankreich federführend und hat nicht nur den politischen Diskurs in Europa dominiert, sondern darüber hinaus erreicht, dass beim sog. Fiskalpakt und den Nebenverträgen – den sich Frankreich seit dem Präsidentenwechsel im Mai 2012 stetig weigert, zu ratifizieren – nicht nur fehlende Fiskaldisziplin sondern auch Leistungsbilanzüberschüsse, die höher als 6 % des Bruttosozialprodukts sind, sanktioniert werden können.

Vertreter des Bundesfinanzministeriums haben diese Perspektive mit dem taktischen Argument heruntergespielt, dazu werde es nicht kommen. Indessen erscheint es bemerkenswert, dass sich Deutschland bereit erklärte, über die Pönalisierung seines Exporterfolges überhaupt zu diskutieren, und dies mit einem Land wie Frankreich, das durch seine chronischen Handelsbilanzdefizite und seine ungenierte Weigerung, den Stabilitätspakt ernst zu nehmen, geschweige denn anzuwenden, erheblich zu den fiskalischen Verwerfungen und der Unterminierung der Stabilitätsmoral in der Eurozone beigetragen hat.

Fasst man die vorstehende, zugespitzte Skizze zusammen, so ergeben sich aus ihr zwei Ergebnisse:

- Deutschland ist mehr denn je Objekt fremder Mächte, auch und gerade innerhalb der Eurozone und der Europäischen Union. Unser Land ist trotz seiner ökonomischen Stellung und seiner politischen Leistungen kein politisches Subjekt, geschweige denn ein strategischer Gestalter des europäischen Geschehens. Es ist im eigentlichen Sinne des Wortes ein

Land ohne Strategie. Eine Strategie indessen, wenn auch nicht im Sinne eines ausgearbeiteten Konzeptes sondern als gemeinsamer politischer Nenner, haben alle Staaten der Eurozone, auch die Europäische Union, indem sie von Deutschland die Tragung sämtlicher finanzieller Lasten aufgrund nationaler oder europapolitisch veranlasster Fehlentwicklungen erwarten oder unter Hinweis auf die Geschichte verlangen.

- Eine Staatengemeinschaft von 27 Ländern, die sich als ein Verbund bzw. eine Konföderation versteht, kann angesichts des Antagonismus zwischen einer strategielosen wirtschaftlichen Großmacht (Deutschland) einerseits und des ungenierten Zugriffs durch ca. 20 andere Staaten auf deutsche Ressourcen andererseits nicht dauerhaft im Gleichgewicht verbleiben. Denn ein Land wie Deutschland mit seiner ökonomischen Vetomacht gegenüber allen größeren europäischen Projekten wird seiner Ordnungsrolle nicht gerecht, wenn es bei seinen Entscheidungen immerzu darauf schießt, es allen recht machen zu wollen und auf gar keinen Fall zum Objekt von Kritik zu werden. Das, was zur Zeit der EWG, also der Sechsergemeinschaft in Europa, ein Segen war – die deutsche, insbesondere auch personalpolitische Zurückhaltung in Brüssel – erweist sich heutzutage als Fluch und als wesentlicher Faktor europäischer Instabilität: Die willkürliche Abstinenz Deutschlands von jeglicher Machtpolitik, einher mit dem Rückzug aus dem politischen Raum und dem Glauben – ja, dem nahezu religiös apolitischen Glauben hierdurch dem europäischen Gesamtinteresse zu dienen – erleichtert nicht nur die Erfüllung aller Wünsche der Anrainerstaaten, sondern gefährdet nunmehr die EU in ihrem Bestand.

Der bestimmende politische Einfluss von Politikern, die außer sich selbst niemanden repräsentieren (*Jean Claude Juncker/ Herman van Rompuy*), hat im

Mächtkonglomerat der Europäischen Union zu einer wachsenden Divergenz von Herrschaft und Haftung geführt. Entscheidungen fallen Repräsentanten, die eine andere Agenda haben als jene, die sie offiziell angeben und doch stets hinter dem Europaprojekt verbergen.

Dem gemeinsamen strategischen Nenner von ca. 20 EU-Mitgliedern, sich völlig auf die deutsche Volkswirtschaft zu verlassen, steht die Absenz eines strategischen Konzepts der Bundesrepublik Deutschland gegenüber, wie das ökonomisch führende Land mit seinen Ressourcen politischen umgehen will.

Wenn es also richtig ist, dass dieser Zustand nicht von Dauer sein kann, ohne dass die damit verbundenen Instabilitäten negative Folgen für das politische Gleichgewicht in Europa haben werden, ist die Frage umso dringender, wie ein europäisches Gleichgewicht auszusehen hat und mit welchen Mitteln dieses hergestellt werden könnte.

Vorab sei darauf hingewiesen, dass mit dem Begriff des Gleichgewichtes nicht nur eine Stabilität der Eurozone oder der EU gemeint ist, sondern der gesamteuropäische Raum Beachtung finden muss. Dieser umfasst Russland und seine Anrainerstaaten Weißrussland, die Ukraine und Moldawien. Mit Gleichgewicht kann nicht lediglich die Ausgewogenheit bilateraler Beziehungen innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft gemeint sein. Wenn auch der Wunsch Frankreichs, mit Deutschland gleichauf zu sein, zu den kontinuierlichen Postulaten französischer Politik nach der Wiedervereinigung zählt, so ist es doch machtpolitisch illusorisch zu meinen, dass die größte Volkswirtschaft sich nur deshalb von Frankreich ein Vetorecht zu seiner Politik abhandeln ließe, weil „La Grande Nation“ eine Atommacht sei. Denn hinter dem französischen Wunsch versteckt sich der ungebrochene Wille, wenn nicht Europa einseitig zu beherrschen, so doch zumindest in Kontinentaleuropa ein System französischer

Hegemonie mit Hilfe eines deutsch-französischen Kondominiums zu errichten. Das Sonderverhältnis zu Deutschland ist Teil des französischen Hegemonialanspruchs. Es gibt Frankreich taktisch das Recht, ein einseitiges Handeln Deutschlands, oder auch nur ein mit Frankreich unabgestimmtes Handeln in Koalition mit anderen Ländern wenn nicht zu verhindern, so doch verbal zu stören.

Im Folgenden wird ein Gleichgewichtsbegriff zugrunde gelegt, der europaspezifisch und gemeinschaftsträchtig ist und insofern keinerlei Berührungspunkte mit der mittlerweile historischen Diskussion über das politische Gewicht in Großräumen hat². Dieser europaspezifische und gemeinschaftsträchtige Gleichgewichtsbegriff hat genauso wenig mit dem Gleichgewichtsföderalismus zu tun, weil – vorbehaltlich der Schaffung eines europäischen Bundesstaates – die Europäische Union eben kein Staat, sondern ein Verbund von Staaten ist, die sich nach dem Prinzip der Einzelmächtigung über den begrenzten Transfer von Souveränitätsrechten im gemeinsamen Interesse geeinigt haben.

Der durch die Europäische Union begründete politische Raum wird erst dann sein politisches Gleichgewicht wiederfinden, wenn die Funktionalität der Europäischen Union gewährleistet ist. Dazu gehört als minimale Voraussetzung die Fähigkeit der Europäischen Union, in existenziellen Krisen handlungsfähig zu sein und diese Handlungsfähigkeit jederzeit unter Beweis zu stellen. Diese Minimalia sind Voraussetzung dafür, dass die Mitglieder der Europäischen Union in der Abgabe ihrer Souveränität an die Europäische Union ein Mehr an Handlungsbefugnissen, also eine gewissermaßen neue Form von postsouveränen Handlungspotentialen erblickt und anerkennt.

² Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde*, 4. Aufl., Berlin 1997, S. 160 ff.; English version: *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Telos Press Publishing, New York 2006, p. 189 ff.

Wie kann das Gleichgewicht der Europäischen Gemeinschaft im Besonderen und des europäischen Großraums allgemein gewährleistet werden?

Die Suche nach einer Ordnungsmacht bzw. nach einem Ordnungsprinzip zwecks Wiederherstellung und Gewährleistung des Gleichgewichts im Großraum Europa stellt sich umso dringender im Angesicht der gegenwärtigen Euroschuldenkrise. Denn diese, bislang ungelöste, Krise hat die zuvor verschwiegenen Phänomene des Auseinanderfallens von Herrschaft und Haftung, also der Inkongruenz von Freiheit und Verantwortung, auf die Spitze getrieben. Hatten bereits vor der Finanzkrise kleine Länder durch ihre Stimmgewichte in den europäischen Gremien ein unverhältnismäßig hohes Potential, um mit diesem Stimmgewicht zu schachern (*vote bargaining*), so hat die Finanzkrise diese Möglichkeiten der Kapitalisierung von negativem Einflusspotential exponentiell verschärft. Was ist damit gemeint?

Der griechische Fall beleuchtet die These der Kapitalisierung der Schädlichkeitspotentiale von Ländern, die zwar im Laufe ihrer 30jährigen Zugehörigkeit zur EU netto EUR 100 Mrd. erhalten haben, und dennoch seit 2010 die Europäische Union und insbesondere die Länder der Eurozone mit der unausgesprochenen Drohung erpressen, für den Fall eines Staatsbankrotts würden die negativen *Spill-over*-Effekte so groß werden, dass sich auch die großen Länder der Europäischen Union ihnen nicht werden entziehen können. Nicht genug, dass ein Land von der wirtschaftlichen Potenz des Saarlands sich im Laufe der Zeit eine staatliche Bruttoschuld von EUR 350 Mrd. zugelegt hatte. Mehr noch: Das Schädlichkeitspotential der Nichtbegleichung dieser Schuld in Gestalt von Bankenkrisen, Ansteckungseffekten, Unsicherheiten über die Bewältigung des Austritts eines solchen Landes aus der EWU wurde in eine einmalig großzügige Finanzhilfe zugunsten Griechenlands transformiert. Gleichzeitig änderte sich die Governance der Hellenischen Republik nur bis zu den letzten

Wahlen. Die politischen Eliten blieben an der Macht. Nur an den extremen Rändern wuchsen extremistische Gruppen heran, die den griechischen Politikern noch Argumente an die Hand gaben, um die Europäische Währungsunion zu erpressen.

Die Bereitschaft der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten der Eurozone, Griechenland durch zwei Finanzpakete großzügig zu helfen, mag im Nachhinein als ein besonders extremer Fall der *Strategie des Ungleichgewichts* erscheinen. Spätestens nach dem einzigartigen Fall griechischer Misswirtschaft konnte man weder Portugal noch Irland, und demnächst auch nicht Spanien und Zypern eine fiskalische Unterstützung verweigern. Der Hinweis darauf, dass jedes dieser einzelnen Länderrisiken zu *Contagion* geführt oder Ansteckungseffekte für die gesamte Kreditwirtschaft und ebenfalls für das Weltfinanzsystem gehabt hätte, verblasen angesichts der unausgesprochenen Drohung Italiens, mangels entsprechender Unterstützung durch die Europäische Union – in welcher Form auch immer – seine Bruttoschuld von EUR 2 Bio. nicht zu bedienen. Premierminister *Monti* sprach am 30.6.2012 sehr selbstbewusst von dem Druck, den er auf Frau Merkel ausgeübt habe. Hierauf – also auf die Politik der Erpressung – ist er genauso stolz wie *Hollande* und Spaniens *Rajoy*. Frau *Merkel* bleibt nichts anderes übrig, als dem deutschen Publikum weißzumachen, sie sei „ihrer Philosophie treugeblieben“.

Die Verfügungsgewalt über ein italienisches Schulden-Portefeuille von EUR 2 Bio. ist gewissermaßen eine Nuklearwaffe zur Erzwingung von fiskalischen Hilfen durch die Nordländer bzw. die europäischen Institutionen und den IWF. Denn ein fallierendes Portefeuille dieser Größe würde unzweifelhaft nicht nur die europäische Kreditwirtschaft und die Konjunktur sondern wahrscheinlich das Weltfinanzsystem in gewaltige Unordnung bringen. Damit steht fest, dass diejenige Regierung, die eine besonders unverantwortliche öffentliche Schuldenpolitik betrieben hat, hierfür politisch belohnt wird, weil sie angesichts der Hebelung des Schädlichkeitspotentials dieses Schulden-

Portefeuilles den gesamten Rest der Eurozone, die Kreditwirtschaft und die EZB, und vielleicht sogar den IWF erpressen kann. Hieraus folgt, dass die Bereitschaft zur fiskalischen Unterstützung von Griechenland einen *moral hazard* schuf, der über den Weg der Portugal-, Irland- und bald der Spanien- und Zypernhilfe jede Möglichkeit einer Wiedergewinnung der finanziellen Gleichgewichte beseitigt, die fundamentalen Ungleichgewichte verstärkt und den Ausbruch einer Großkrise nur zeitlich verzögert hat.

In dieser Situation wartet die Geschichte auf einen deutschen Politiker/Politikerin, der/die Mut zur Führung hat und es wagt, zum großen Wurf anzusetzen, um das Euro-Abenteuer in geordneten Bahnen zu beenden. Der geordnete Rückzug ist die bekanntlich schwierigste militärische Operation. Er erfordert neben dem aus Verantwortung geborenen Mut zur Führung auch den Blick für kommende Dinge. Dieser Blick für das Kommende, wie es *Walther Rathenau* formulierte³, erfordert indessen von Deutschland, dass es den Willen zur Macht wieder entdeckt und zwar nicht nur im eigenen Interesse, sondern gerade und zuvorderst, um die europäische Katastrophe, in die wir durch die Brüsseler Zentralgewalt steuern, doch noch zu verhindern.

Deutschland steht dabei nicht allein: Finnland, die Niederlande und auch Österreich werden sich regen, wenn Deutschland schnell europäische Zivilcourage entwickelt und endlich handelt. Was *Walther Rathenau* unter ungleich schwierigeren Bedingungen in *Rapallo* gelang – Deutschland aus der Objekt-Rolle zu befreien⁴ – sollte einer gestandenen Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland doch auch möglich sein. Damit aber Deutschland eine Strategie erlangt, darf man seine Außenpolitik nicht eine Sekunde länger den Amtsträgern

³ Walther Rathenau, Von kommenden Dingen, zitiert nach Richter, H.-W., Walther Rathenau – Schriften und Reden, Fischer Verlag, Frankfurt/M. 1964, S. 7 ff.

⁴ Vgl. hierzu Willy Brandt, Deutsche Außenpolitik nach zwei Weltkriegen, Vortrag, gehalten in einer Feierstunde zum 100. Geburtstag Walther Rathenaus im Auditorium Maximum der Freien Universität Berlin am 6. Oktober 1967, Sonderdruck aus dem BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 109/1967, S. 4

im Bundesministerium des Auswärtigen überlassen. Denn diese organisieren seit mehr als 20 Jahren die nationale Selbstabwicklung – im Namen Europas.