

Vertiefung der Währungsunion: ein neuer Anlauf

17. Juni 2015 | Erstellt von Steffen Stierle

Eines der wichtigsten Ziele der Herrschenden im Euroraum besteht in der Schaffung eines Governance-Rahmens, der die effektive Durchsetzung immer neuer neoliberaler Reformen in allen Euroländern gewährleistet. Anders lässt sich nicht erklären, dass zahlreiche der seit 2010 unter dem Label der Anti-Krisenpolitik beschlossenen Maßnahmen gar nicht akut auf die Krise zugeschnitten sind, sondern langfristig die wirtschafts- und fiskalpolitischen Spielregeln verändern und politische Macht von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten auf EU- bzw. Eurozonen-Ebene übertragen.

Mit Fiskalpakt, Six-Pack und Two-Pack wurden entsprechende Schritte im Bereich der Fiskalpolitik gemacht. Durch strenge und sanktionsbewährte Schuldenabbau- und Ausgabenkürzungsregeln ist ein Ausscheren vom neoliberalen Pfad in diesem Bereich kaum mehr möglich. Steigende Staatsausgaben in der Krise, um die Wirtschaft in Schwung zu bringen, oder höhere Sozialausgaben, die durch gleichzeitige Steuererhöhungen haushaltstechnisch neutralisiert werden, stellen in der neuen fiskalischen Zwangsjacke schnell strafbare Regelverstöße dar.

Bei der Wirtschaftspolitik sieht es ein Bisschen anders aus. Hier kann bisher nicht von einem effektiven Governance-Rahmen gesprochen werden, der die Mitgliedsstaaten auf eine bestimmte Politik festzulegen vermag. Zwar wurde mit dem Europäischen Semester ein EU-Instrument geschaffen, das in diese Richtung geht: Durch Empfehlungen und die Überprüfung ihrer Umsetzung soll die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten von der EU-Ebene aus auf Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Sozialabbau ausgerichtet werden. Aufgrund seines unverbindlichen Charakters und des Fehlens von Sanktionsmechanismen ist das Semester jedoch ein stumpfes Schwert.

Das Ziel: Eine Troika für alle

Ein wirklich effektiver Hebel zum Erzwingen neoliberaler, wirtschaftspolitischer Reformen konnte nur gegenüber einem Teil der Länder, und auch nur zeitlich begrenzt, durchgesetzt werden. Nämlich mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Wenn ein Land in finanzielle Schwierigkeiten gerät und sogenannte Hilfskredite beantragt, muss es sich dazu verpflichten, der Troika aus Zentralbank, Internationalem Währungsfonds und EU-Kommission die Tür zu öffnen und sich zu Strukturanpassungsmaßnahmen – radikalen, neoliberalen Kahlschlagsprogrammen – verpflichten. Eine bittere Erfahrung, die bisher die Menschen in Griechenland, Portugal, Irland, Spanien und Zypern machen mussten.

Die Durchsetzung eines entsprechenden Hebels für die gesamte Währungsunion gestaltet

sich schwierig. Vor allem 2012/13 wurden diverse Versuche unternommen. Zuerst schlugen die Präsidenten von Euro-Gruppe, EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und EU-Rat (Big Four) eine stärkere wirtschaftspolitische Koordination der Euroländer durch vertragsähnliche Vereinbarungen vor. Danach brachte Kanzlerin Merkel den Pakt für Wettbewerbsfähigkeit ins Gespräch. Daraufhin legte die EU-Kommission das Konzept für ein Convergence and Competitiveness-Instrument vor, das wenige Monate von der deutschen und der französischen Regierung als Vertragliche Vereinbarungen für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum aufgegriffen wurde. Zuletzt ging es im Europäischen Rat um Partnerschaften für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit.

Viele Namen für die gleiche Sache: Eine Art Troika-Regime für die gesamte Währungsunion. Mit Zuckerbrot und Peitsche – finanziellen Anreizen und Sanktionsdrohungen – sollten die Euroländer zu immer neuen Strukturreformen angetrieben und so langfristig auf eine Liberalisierungs-, Privatisierungs- und Sozialabbaupolitik festgelegt werden (ausführlich zur Troika für alle: Ulrich / Stierle 2014).

Trotz vieler Anläufe wurde das Vorhaben jedoch beim EU-Gipfel im Dezember 2013 auf die lange Bank geschoben. Ursache waren zum einen politische Konflikte um die Frage, wer die finanziellen Anreize bezahlen soll, und zum anderen europarechtliche Hürden, die nur durch schwer durchsetzbare Änderungen der EU-Verträge zu überwinden wären (ausführlich zu den europarechtlichen Aspekten: Oberndorfer 2013).

Der neue Ansatz: Zwei-Phasen-Strategie

Anfang 2015 traten die Big Four mit einem neuen Plan an. Zwischen EU und Mitgliedsstaaten wird nun auf Expertenebene (Sherpa) an einem Big Four-Bericht gearbeitet, der Ende Juni beim EU-Gipfel auf höchster politischer Ebene zur Diskussion stehen soll: Eine Art Zwei-Phasen-Modell, bei dem kurzfristig der gegebene rechtliche und politische Rahmen voll ausgeschöpft und mittelfristig erweitert werden soll. Dadurch, so die Idee, können auf die Schnelle zumindest einige Schritte in Richtung der Troika für alle gemacht werden, während die schwierige, aber unvermeidbare, Debatte um Vertragsänderungen auf eine dafür günstigere Zeit verschoben wird.

Ein erster Entwurf des neuen Big Four-Berichtes geriet bereits Ende Mai 2015 ungewollt an die Öffentlichkeit (Sherpas-Note 2015). Der Entwurf ist noch nicht sehr detailliert, klärt aber im Groben, wohin die Reise gehen soll. Bericht in der vorliegenden Version noch nicht darauf eingegangen, welche Bereiche dies sind, werden die Regierungen Deutschlands und Frankreichs, die mit einem gemeinsamen Vorschlagspapier ihren Führungsanspruch in diesem Prozess untermauern, deutlicher. Geht es nach ihnen, soll das Semester künftig vor allem auf Reformen in Bereichen wie Arbeitsmarktpolitik, Steuerwesen, Rentenpolitik und dem öffentlichen Sektor ausgerichtet werden (Deutschland & Frankreich 2015).

Im zweiten Schritt soll der Prozess dauerhaft formalisiert werden. Hierzu werden in der

vorliegenden Version nur einige Ideen angedeutet. So gibt es den Plan, einen gemeinsamen Mechanismus zur Absorbierung wirtschaftlicher Schocks zu errichten, sprich: Die Lasten von Krisen sollen gleichmäßiger verteilt werden. Zugang zu diesem Mechanismus soll jedoch nur erhalten, wer sich zu Strukturreformen verpflichtet. Hier findet sich die Troika für alle-Idee deutlich wieder: Finanzielle Unterstützung als Gegenleistung für neoliberale Reformen.

Verankert werden sollen solche Mechanismen in einer stärkeren Governance-Struktur auf Eurozonen-Ebene. Statt einem Sammelsurium an Regeln und Richtlinien brauche es einen gemeinsamen institutionellen Rahmen. Dazu, wie dieser Rahmen ausgestaltet werden soll, machen die Regierungen Deutschlands und Frankreichs einige Vorschläge. Demnach soll es künftig eigene Eurozonen-Gipfel, verschiedenen Räte-Formationen auf Eurozonen-Ebene, spezifische Eurozonen-Strukturen im EU-Parlament und eine stärkere Repräsentation der Währungsunion in internationalen Institutionen geben. Wesentliche Elemente des EU-Institutionengefüges sollen auf die Eurozonen-Ebene kopiert werden. Vieles davon war 2012 schon mal auf dem Tisch und ist teilweise in einer höchst schwierigen, europarechtlichen Debatte um die Frage gemündet, ob derartige Integrationsschritte auf ausschließlicher Eurozonen-Ebene innerhalb der EU zulässig sind.

Soziale Kohäsion und demokratische Legitimation

Auffällig ist in den einschlägigen Papieren die relativ starke Betonung der Ziele, soziale Kohäsion zu stärken und die neuen Arrangements demokratisch zu legitimieren. Zum wiederholten Male zeigt sich daran, dass es mit dem Wechsel von der Kommission Barroso zur Kommission Juncker Mitte 2014 auch einen Wechsel in der Kommunikationsstrategie gab. Während unter dem Kommissionspräsidenten Manuel Barroso sowohl soziale, als auch demokratische Ansprüche immer weiter an Bedeutung verloren haben und irgendwann ganz aus vielen Prozessen verschwanden, gibt sich die Kommission von Jean-Claude Juncker von Anfang an smarter und zeigt viel Interesse an demokratischem und sozialem Fortschritt.

Hier ist Vorsicht geboten. Hinter dieser Entwicklung steht kein Kurs- sondern nur ein Strategiewechsel. Juncker steht ebenso wie Barroso für eine neoliberale, autoritäre EU. Allerdings ist diese angesichts der tiefen Legitimationskrise der Europäischen Integration immer schwerer durchsetzbar geworden. Überall sind die Zustimmungswerte zur Europäischen Integration zurückgegangen, vielerorts regelrecht eingebrochen. Immer weniger verbinden die Menschen mit der EU Frieden, sozialen Fortschritt und Demokratie. Immer häufiger steht sie für Sozialabbau, Rezession, Arbeitslosigkeit und Verarmung. Zugleich regt sich zunehmend Widerstand gegen EU-Politiken wie die Troika-Programme, die Abschottung an den Außengrenzen oder die derzeit anvisierten EU-Handelsabkommen TTIP und CETA. In diesem politischen Umfeld stößt eine autoritäre Brechstangenpolitik schnell an ihre Grenzen.

Juncker ist so gesehen die Antwort auf die Legitimationskrise der EU. Er ist in der Lage, die Anliegen der Menschen aufzugreifen und den Eindruck zu vermitteln, diese zu

berücksichtigen. Zugleich treibt es die neoliberale Agenda so gut es geht voran. Deutlich wird dieser strategische Ansatz an Vorschlägen wie Armut durch effizientere Arbeitsmärkte zu bekämpfen und das Rentensystem durch eine Anpassung an die demografische Entwicklung nachhaltig zu machen. Der Clou besteht darin, neoliberale Maßnahmen durch soziale Ziele zu rechtfertigen. Um Armut zu bekämpfen, müssen Kündigungsschutz und Löhne fallen. Um das Rentensystem zu erhalten, muss das Renteneintrittsalter erhöht werden etc. Durch diese geschickte rhetorische Vereinigung der Interessen der Herrschenden mit jenen der Allgemeinheit, soll eine neue Hegemonie für weitere, neoliberale Integrationsschritte geschaffen werden.

Ganz ähnlich verhält es sich mit der demokratischen Legitimation. Diese soll im Big Four-Bericht sogar ein eigenes Kapitel bekommen, in dem die Notwendigkeit einer stärkeren demokratischen Verankerung der EU/Eurozonen-Politik betont wird. Entlarvend ist dabei die Ankündigung, die Sozialpartner – also Gewerkschaften und Arbeitgeber – stärker einzubinden. Es ist ja nicht so, dass diese in der EU von heute auf Augenhöhe agieren. In Zeiten des Finanzkapitalismus, in dem Profite immer weniger auf tatsächlicher Arbeitskraft beruhen, des neoliberalen Login in den EU-Verträgen, des internationalen Standortwettbewerbs, der Dauerrezession und der Massenarbeitslosigkeit, haben Gewerkschaften kaum mehr Verhandlungsmacht. Jetzt die Sozialpartner stärker einbinden heißt nichts anderes, als politische Macht an Unternehmen zu übertragen. Gerade auf EU-Ebene ist das Problem eklatant. Während die Unternehmen durch Wirtschaftsverbände u.a. sehr gut aufgestellt sind, sind die internationalen Strukturen der Arbeitnehmerseite noch so wenig ausgeprägt, dass sie oberhalb der nationalstaatlichen Ebene kaum handlungsfähig sind.

Sollte die Strategie der Juncker-Kommission aufgehen, könnten Maßnahmen kommen, die mit der Brechstange niemals durchsetzbar gewesen werden. Schließlich setzt die finale Umsetzung der Troika für alle Änderungen der EU-Verträge voraus, durch die weitere Kompetenzen aus den Hauptstädten nach Brüssel übertragen würden. Dazu sind mitunter auch Verfassungsänderungen und Volksabstimmungen in Mitgliedsstaaten erforderlich. Im Umfeld einer Anti-Brüssel-Stimmung könnten die Herrschenden diese Auseinandersetzung kaum gewinnen.

Timing: Vertragsdebatte 2016/17

Vermutlich beruht das Zwei-Stufen-Modell u.a. auf der Hoffnung, die Stimmung bis Ende 2016 oder 2017 wieder zum Besseren gewendet zu haben. Bis dahin können jene Maßnahmen durchgesetzt werden die, wie die Reform des Europäischen Semesters, im gegebenen Rahmen machbar sind. Ab Ende 2016 könnte dann die Erweiterung des Rahmens durch Vertragsänderungen angegangen werden. Für diese Zeit haben auch Deutschland und Frankreich einen weiteren Beitrag angekündigt.

Die Wahl des Zeitpunktes dürfte nicht nur Überlegungen geschuldet sein, wie lange es

dauern wird, die Stimmung einigermaßen ins Lot zu bringen. Vielmehr dürfte dann auch das britische EU-Referendum gelaufen sein. Zuvor Vertragsänderungen anzustreben, würde voraussichtlich britische Vorschläge auf die Tagesordnung rufen, die auf eine Flexibilisierung der EU und weitere Britenrabatte hinauslaufen. Sicherlich ist die deutsche Regierung bereit, Großbritannien ein Stück weit entgegen zu kommen. Ein gewisses Ausfransen an den Rändern der EU dürfte akzeptabel sein, wenn zugleich auf der Ebene der Währungsunion ein sehr straffer Rahmen entsteht. Einfacher werden diese Debatten aber auf jeden Fall, wenn sie nicht im Kontext einer EU-Austrittsdebatte stehen.

Der Plan klingt plausibel. Ob er aufgeht, hängt aber von Vielem ab. U.a. davon, ob es gelingt, den derzeit dynamischen Widerstand – von den Machtverschiebungen in Griechenland und Spanien über die Flüchtlingsdebatte bis zu den europaweiten Anti-TTIP-Protesten – langfristig aufrecht zu erhalten, ihn mit einer sachlich-kritischen EU-Debatte zu verbinden und somit eine weitere neoliberale Integration aller sozial-demokratischen Rhetorik zum Trotz zu delegitimieren.

Quellen:

Deutschland / Frankreich (2015): Deutsch-Französischer Beitrag zur Wirtschafts- und Währungsunion, Deutscher Bundestag EU-Dok 160/2015.

Oberndorfer, L. (2013): Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus, in: *juridikum* 2013/76.

Sherpas Note (2015): Next Steps for Better Economic Governance in the Euro Area, Draft Outline, online: blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/05/EMU-Sherpas-26-5-15-clean.pdf.

Ulrich, A. / Stierle, St. (2014): Nein zur Troika für alle, online: www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/analysen/nein-zur-troika-fuer-alle-008361